



Rapport

Een onderzoek naar de samenwerking tussen de provincie Noord-Holland, het ministerie van Defensie en de gemeente Haarlemmermeer

Oordeel

Op basis van het onderzoek spreekt de Nationale ombudsman geen oordeel uit over respectievelijk het college van Burgemeester en Wethouders van Haarlemmermeer, het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland en de minister van Defensie. Hij ziet wel aanleiding om de instanties gezamenlijk een aanbeveling te doen.

Datum: 20 januari 2015

Rapportnummer: 2015/014

INHOUDSOPGAVE

Wat ging er aan de klacht vooraf?	2
Wat is de klacht?	3
Uitgangspunten bij de aanvang van het onderzoek?	3
hoe reageerde de provincie Noord-Holland?	4
Hoe reageerde het ministerie van Defensie?	5
Hoe reageerde de gemeente haarlemmermeer?	5
Hoe reageerde De Vries?	6
rondetafelgesprek.....	6
Wat vindt de Nationale ombudsman?	6

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

De heer De Vries¹ woont vlak bij Schiphol, waar hij gedurende lange tijd een tuinbouwbedrijf heeft gehad. Het bedrijf is inmiddels beëindigd. Op het perceel staan nog wel twee woningen en een aantal loodsen. Voor zijn pensioen is de heer De Vries mede afhankelijk van de verkoop van dit perceel met de mogelijkheden die dit biedt voor het verrichten van (bedrijfs-)activiteiten. Het perceel maakt deel uit van een gebied waarvoor plannen ontwikkeld worden voor een andere toepassing, zoals de beoogde realisatie van het Geniepark en het bedrijventerrein Schiphol Logistics Park (verder: SLP).

De provincie Noord-Holland is betrokken bij de plannen voor het SLP en heeft - om realisatie mogelijk te maken – alle grond van naastgelegen eigenaren verworven. Ook met De Vries werd in principe een koopprijs overeengekomen. Daarbij was de voorwaarde gesteld dat de grond niet vervuild mocht zijn en het voorbehoud gemaakt dat het college van gedeputeerde staten moest instemmen. De grond bleek echter wel vervuild te zijn.

Deze vervuiling is veroorzaakt door Defensie en het ministerie heeft ook de verantwoordelijkheid op zich genomen voor de (kosten van de) sanering. Dit betekent dat Defensie de verplichting op zich heeft genomen om bij herontwikkeling de locatie geschikt te maken voor de vigerende bestemming "bedrijventerrein" en dat de heer De Vries daarmee gevrijwaard is van toekomstige kosten voor bodemsanering op het perceel. De provincie liet de heer De Vries in 2011 weten dat zij afziet van aankoop van de grond.

De heer De Vries probeerde de provincie op andere gedachten te brengen. Toen dat niet lukte legde hij de zaak aan de rechter voor. Hij verloor de rechtszaak; de rechter oordeelde dat er geen koop tot stand was gekomen omdat de instemming van het college van gedeputeerde staten ontbrak. De uitspraak van de rechter staat onherroepelijk vast.

¹ Dit is een gefingeerde naam.

WAT IS DE KLACHT?

De heer De Vries voelde zich in een klem gezet en probeerde met de provincie en het ministerie van Defensie tot een oplossing te komen. Dat is niet gelukt, waarna de Nationale ombudsman vervolgens een onderzoek heeft geopend. Het onderzoek richtte zich oorspronkelijk op de provincie en het ministerie. De gemeente Haarlemmermeer werd wel verzocht ook te reageren. Omdat de gemeente Haarlemmermeer als bestemmingsplanautoriteit tevens een rol kan spelen bij het zoeken naar een oplossing, besloot de ombudsman zich in zijn onderzoek ook tot de gemeente te richten.

De Nationale ombudsman onderzoekt de volgende vraag;

Hebben de betrokken overheidsinstanties – en met name de provincie Noord-Holland, het ministerie van Defensie en de gemeente Haarlemmermeer – zich voldoende ingespannen om te bekijken in hoeverre zij gezamenlijk bij kunnen dragen aan een oplossing voor verzoeker?

UITGANGSPUNTEN BIJ DE AANVANG VAN HET ONDERZOEK?

De provincie besloot het perceel van de heer De Vries niet aan te kopen, terwijl eerder alle omliggende percelen wel zijn aangekocht, omdat de grond vervuild bleek te zijn. Hiervoor was een voorbehoud gemaakt. Dit besluit vormt geen onderdeel van het onderzoek nu de rechter hierover al een oordeel heeft gegeven.

Het ministerie van Defensie heeft zich garant gesteld voor de kosten van de sanering, maar dit was voor de provincie geen reden om voorbij te gaan aan het gemaakte voorbehoud. De provincie heeft tevens aangegeven dat zij niet voornemens is alsnog tot aankoop over te gaan. Daarbij spelen de verontreiniging en de gewijzigde ideeën over de bestemming een rol. Tevens speelt mee dat het provinciale beleid met betrekking tot grondaankoop terughoudender is geworden na een aantal voorvallen. De provincie stelt dat de voorgenomen toekomstige bestemming ("groen") van de gemeente Haarlemmermeer geen provinciaal doel of belang dient. De realisatie van een groenbestemming acht de provincie een gemeentelijke aangelegenheid en zij vindt verwerving van de grond door de gemeente (meer) voor de hand liggen.

De huidige bestemming van het perceel is agrarisch, met cultuurhistorische waarde. Op dit moment is er sprake van een beheerverordening, waarmee de bestaande situatie wordt bestendigd. De gemeente Haarlemmermeer heeft een nieuw bestemmingsplan in voorbereiding. Te zijner tijd kan de heer De Vries een zienswijze indienen op het voornemen de bestemming van zijn perceel te wijzigen naar 'groen'.

De heer De Vries kan zijn eigendom (grond en opstallen) niet verkopen, in ieder geval niet voor de prijs die daar normaal gesproken voor gevraagd kan worden vanwege de geplande ontwikkeling van het gebied en de vervuiling. Dat de grond vervuild is staat buiten kijf, maar het betreft hier volgens de beschikking op grond van de Wet

bodembescherming een niet spoedeisend geval waardoor Defensie vooralsnog geen sanerende maatregelen hoeft te treffen. De familie De Vries is als enige overgebleven in een inmiddels rommelig en onaantrekkelijk gebied en heeft een onzeker toekomstperspectief. De ene overheidsinstantie heeft in het verleden de grond vervuild en de andere overheidsinstantie heeft op grond van die vervuiling een opschortende voorwaarde ingeroepen en is uiteindelijk niet tot aankoop overgegaan. De Vries voelt zich daarbij het kind van de rekening.

De rechter geeft in zijn uitspraak van 17 april 2013 in een overweging ten overvloede aan dat hij de situatie waarin de familie De Vries zich bevindt klemmend vindt. Hij overwoog in dat verband; "De economische realiteit is dat eiser klem zit tussen Defensie en Provincie, die onderling kennelijk niet in staat zijn tot een voor De Vries bevredigende oplossing te komen. Naar het oordeel van de rechtbank ligt het thans op de weg van Defensie, als (in elk geval hoofd)verantwoordelijke voor de vervuiling van het perceel, om deze impasse te doorbreken. Het zou de Provincie sieren als zij alle zeilen bij zou zetten om Defensie op haar maatschappelijke verantwoordelijkheid te wijzen teneinde De Vries uit die klem te verlossen." Er heeft vervolgens enkele keren overleg plaatsgevonden tussen de verschillende partijen. Defensie heeft aangegeven dat in deze overweging van de rechter een oordeel wordt gegeven over zijn handelen terwijl Defensie geen partij was in het geding en dus ook geen weerwoord heeft kunnen geven.

De heer De Vries geeft aan dat de provincie Noord-Holland naar zijn mening onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt en niet meer aan overleg deel wil nemen. De provincie geeft aan dat zij vindt dat het ministerie van Defensie de hoofdverantwoordelijke is.

Het ministerie van Defensie geeft aan dat de provincie zich onvoldoende inspant en een grote verantwoordelijkheid heeft.

Tussen het ministerie en de provincie is er na de uitspraak van de rechter in 2013 een briefwisseling geweest, waarin over en weer wordt aangegeven dat deze instanties graag samen willen bekijken wat de mogelijkheden zijn. Tot een gesprek lijkt dit echter niet te hebben geleid.

HOE REAGEERDE DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND?

De provincie voelt zich niet verantwoordelijk voor de vervuiling, noch voor de daardoor ontstane situatie. Zij wil wel naar oplossingen zoeken. De provincie heeft na constatering van de vervuiling onderzocht op welke manier wel tot aankoop kon worden overgegaan. Bij voorbeeld wanneer de vervuiler (het ministerie van Defensie) de kosten van de sanering zou dragen of daar zelf zorg voor zou dragen. Ook is er contact met de gemeente geweest. Die gaf eerst aan dat zij tot aankoop zou willen overgaan. Dat voorstel is later weer ingetrokken. Het ministerie van Defensie heeft alleen een voorwaardelijke toezegging gedaan.

Na de besluitvorming is er overleg geweest; eerst bij LTO en daarna nogmaals in oktober 2011. Op 11 oktober 2011 heeft de provincie met De Vries gesproken. Tijdens dat

gesprek werd afgesproken Defensie te vragen tot een oplossing te komen, zoals het saneren van de grond en het zoeken van een vervangende locatie. Daarna heeft de provincie nogmaals bekeken of er toch tot aankoop kon worden overgegaan, terwijl de plannen voor de grond gewijzigd waren in verband met de voorgenomen realisatie van het Geniepark. Dit is besproken met de provinciale projectmanager 'Stelling van Amsterdam'. Die gaf aan dat de aankoop van gronden voor het Geniepark bij de gemeente hoort en niet bij de provincie. De provincie heeft wel een paar keer per brief contact gezocht met het ministerie van Defensie in verband met tijdelijke huisvesting of grondruil. Dat is op niks uitgelopen; de provincie heeft na de brief van 9 juli 2013 niets meer van het ministerie van Defensie vernomen.

HOE REAGEERDE HET MINISTERIE VAN DEFENSIE?

Defensie heeft geen voorwaarden gesteld aan de toezegging om te saneren. Verder was er een overleg tussen alle partijen gepland op 12 juli 2013. Daarvoor was ook de provincie uitgenodigd. De provincie heeft bij die afspraak verstek laten gaan.

Het ministerie van Defensie vindt dat de provincie weigert oplossingsgericht te denken. Voor Defensie zelf geldt dat de sanering van de grond niet spoedeisend is, omdat het om een historische vervuiling gaat en er geen actuele risico's zijn. Dat heeft de provincie ook in de beschikking op grond van de Wet bodembescherming aangegeven. Het ministerie vindt dat het door het aanvaarden van de aansprakelijkheid voor de sanering de belemmeringen voor de verkoop heeft weggenomen. Defensie heeft daarmee op zich voldoende gedaan, maar wil wel een actieve bijdrage leveren aan het zoeken naar een mogelijke oplossing. Daartoe stelt zij een bespreking voor met de provincie in het bijzijn van de Nationale ombudsman, waarbij de ombudsman mogelijk bemiddelend kan optreden.

HOE REAGEERDE DE GEMEENTE HAARLEMMERMEER?

De gemeente vindt dat de provincie aan moest kopen, omdat er vanwege de onderhandelingen een (precontractuele) plicht bestond. In de toekomst komt in dit gebied het Geniepark. Dit is bedoeld als overlap met andere projecten, zoals de Stelling van Amsterdam. Daarom is de provincie Noord-Holland ook deelgenoot in het opdrachtgeversoverleg van het Geniepark. Het voorlopig ontwerp is in 2011 vastgesteld door de gemeenteraad van Haarlemmermeer. Uitgangspunt is dat de omliggende projecten (zoals Schiphol Logistics Park) een bijdrage leveren aan de aanleg van groen. In het gebied van de heer De Vries wil de gemeente een bomenweide van 50 meter breed aanleggen. De benodigde grond is niet in eigendom van de gemeente, maar gedeeltelijk van De Vries, van een andere particulier, van het Hoogheemraadschap van Rijnland en van de provincie Noord-Holland.

De gedachte van de gemeente is, dat de provincie haar gronden om niet beschikbaar stelt, inclusief de grond van De Vries. De provincie is namelijk lid van het opdrachtgeversoverleg Geniepark. Dit is echter nog niet intensief besproken. Realisatie en inrichting van het Geniepark is pas over meer dan tien jaar gepland. Op dit moment is er bij de gemeente geen budget beschikbaar.

Het staat nog niet vast dat de gronden van De Vries in het komende bestemmingsplan een "groen" bestemming krijgen. De specialist van de gemeente denkt zelfs, dat de huidige bestemming gehandhaafd zal worden als er nu geen oplossing rond deze grond komt. In dat geval zal het namelijk niet langer zeker zijn dat de bestemming "groen" binnen de bestemmingsplanperiode gerealiseerd kan worden.

Voorlopig wordt voor de grond een conserverende bestemming overwogen. Vanwege de termijn waarop de nieuwe plannen gerealiseerd worden, is een geleidelijke uitbreiding van de mogelijkheid van opslag in de kassen van het (beëindigde) bedrijf van de heer De Vries wellicht mogelijk.

HOE REAGEERDE DE VRIES?

De Vries vindt dat de provincie Noord-Holland hem onrecht aandoet. De provincie schrijft dat er een overleg is geweest in oktober 2011, maar bij dat gesprek was de vertegenwoordiger van de provincie niet aanwezig. Hij belde een uur tevoren af. Verder klopt het niet dat de plannen gewijzigd waren, omdat van meet af aan de bestemming van zijn grond al duidelijk zou zijn geweest. De heer De Vries geeft aan dat hij er last van heeft dat hij als enige bewoner in een verder ontvolkt gebied achter is gebleven.

Hij heeft onlangs ook enkele oplossingsmogelijkheden geformuleerd, waarvan de eerste (het in gebruik nemen van enkele gebouwen) inmiddels is achterhaald, omdat die gebouwen zijn gesloopt.

RONDETAFELGESPREK

De ombudsman heeft vervolgens een rondetafelgesprek georganiseerd. In dat gesprek heeft de ombudsman vertegenwoordigers van de provincie, het ministerie, de gemeente en vader en zoon De Vries en hun advocaat gevraagd samen te bekijken of er een oplossing mogelijk was. Dit heeft echter niet tot een oplossing geleid. De overheidsinstanties gaven aan weinig tot geen financiële ruimte te hebben. Tijdens het gesprek zijn wel een aantal ideeën naar voren gebracht, waaronder de mogelijkheid dat het ministerie van Defensie het voor de sanering begrote bedrag aan één van de andere overheidsinstanties zou uitbetalen en een eventuele grondruil waarin het perceel van De Vries of delen daarvan een rol zou kunnen spelen.

WAT VINDT DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid op eigen initiatief in het belang van de burger samenwerkt met andere (overheids-)instanties en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt.

Dit impliceert dat overheidsinstanties - binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid - het belang van de burger voorop dienen te stellen.

De verschillende overheidsinstanties en De Vries hebben allen een ander belang. De heer De Vries wil zijn grond verkopen. Het liefst tegen een goede prijs, want deze grond

vormt zijn pensioenvoorziening. Verkoop is effectief niet mogelijk. Enerzijds vanwege de vervuiling, anderzijds vanwege de bestemmingswijziging op termijn. Door de wijziging van de bestemming wordt de grond waarschijnlijk minder waard, terwijl een opvolgende koper geen recht zal hebben op vergoeding van planschade.

De instanties zien allemaal wel dat De Vries zich in een situatie bevindt, waarin hij de komende jaren zijn grond niet particulier voor een goede prijs kan verkopen. Bij het bestaan van die situatie zijn alle drie de overheidsinstanties betrokken; de provincie heeft de grond van De Vries niet aan willen kopen; Defensie is verantwoordelijk voor de historische vervuiling en de gemeente Haarlemmermeer is verantwoordelijk voor het bestemmingsplan en de eventuele wijziging van die bestemming van de grond in "groen".

Een oplossing voor De Vries werd nog niet gevonden. Alle drie de instanties geven aan dat de financiële ruimte beperkt is. Dat is begrijpelijk. De ombudsman constateert echter dat de instanties vooral naar elkaar wijzen; de gemeente verwacht dat de provincie de grond aan zal kopen en om niet beschikbaar zal stellen voor de bestemming "groen"; de provincie legt de verantwoordelijkheid bij Defensie als vervuiler en Defensie meent dat de provincie ten onrechte niet tot aankoop is overgegaan. Defensie is wel bereid de kosten van de sanering eerder te betalen en stelt voor om te onderzoeken of een grondruil tot een oplossing kan leiden.

De provincie stelt dat de verantwoordelijkheid verder volledig bij Defensie ligt. De ombudsman is van oordeel dat de provincie wel mede-verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane situatie, omdat de provincie alle omliggende grond wel heeft aangekocht en de provincie ook een rol speelt bij de invulling van de toekomstige bestemmingen van het gebied. Van de provincie mag om die reden meer (eventueel financiële) inspanning worden verwacht.

Defensie draagt een verantwoordelijkheid vanwege de vervuiling. Defensie heeft enkele mogelijkheden aangegeven. Het beschikbaar stellen van het saneringsgeld is daarbij op zich geen adering voor Defensie, die kosten komen vanwege de vervuiling al voor haar rekening, zij het pas op termijn. Van Defensie mag worden verwacht dat ook zij een extra (eventueel financiële) inspanning levert. Echter, Defensie heeft wel aangegeven de oplossing graag te zoeken in mogelijkheden van grondruil. Die mogelijkheden zouden serieuzer aandacht moeten krijgen.

De gemeente speelde geen rol bij de oorspronkelijke grondaankoop. De gemeente is echter wel de centrale instantie bij de toekomstige bestemmingen van het gebied. Dat speelt zowel bij de onzekerheid in de periode tot een nieuw bestemmingsplan van kracht is, als bij de invulling van het nieuwe bestemmingsplan. Dat maakt dat ook van de gemeente een (eventueel financiële) inspanning mag worden gevraagd.

Vanwege de betrokkenheid van alle drie de instanties mag verwacht worden dat zij zich gezamenlijk inspannen voor een oplossing. Dat is tot op heden niet gelukt. Van samenwerking in het belang van de burger blijkt tot nu toe onvoldoende.

De ombudsman hecht eraan om in dit verband ook aan te geven dat van de heer De Vries zelf ook een samenwerkende en oplossingsgerichte houding mag worden verwacht.

Het bedrag dat hem eerder is geboden, ligt in het verleden. De ombudsman is van mening dat het in deze situatie voor alle partijen nodig is om water bij de wijn te doen. Dat geldt dan zowel voor de overheidsinstanties als voor de heer De Vries.

CONCLUSIE

De Nationale ombudsman kiest ervoor om in dit geval geen oordeel uit te spreken over de vraag of de instanties zich voldoende samenwerkend hebben opgesteld. Hij constateert dat alle instanties en de heer De Vries een rol hebben bij het zoeken naar een oplossing. Dit is voor hem aanleiding om wel een aanbeveling te doen en een aantal uitgangspunten voor het zoeken naar een oplossing te benoemen.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de instanties aan om met De Vries om de tafel te gaan zitten om een oplossing voor deze patstelling te vinden.. Daarbij geeft hij als suggestie de volgende benadering in overweging;

- Vaststellen wat een redelijk bedrag is voor de grond door een onafhankelijk taxateur, vanuit de abstractie dat de ontwikkelingen rond de grond na 2009 geen rol spelen;
- Vaststellen welke overheidsinstantie het meeste belang heeft bij de overname van de grond. Die instantie neemt de grond over;
- Defensie brengt bij aankoop in ieder geval het bedrag van de saneringskosten in;
- Het resterende bedrag van aankoop wordt door de drie instanties in een redelijke verhouding gedeeld; het aandeel van de gemeente bestaat daarbij in ieder geval uit de planschade die in de toekomst zou ontstaan bij wijziging van het bestemmingsplan in "groen", de instantie die de grond overneemt betaalt de reële prijs op basis van de toekomstige bestemming, de resterende kosten worden gelijkelijk gedeeld door Defensie en de provincie.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman