



# Rapport

Rapport betreffende een klacht over de Provincie Utrecht te Utrecht.

**Datum: 7 november 2012**

**Rapportnummer: 2012/180**

## **Klacht**

Verzoeker klaagt via zijn intermediair over de beslissing van Gedeputeerde Staten van Utrecht om de onderhandelingen met betrekking een verplaatsing van zijn bedrijf stop te zetten en de door hem in verband daarmee gemaakte kosten voor zijn rekening te laten.

## **Bevindingen en beoordeling**

### **Bevindingen**

verzoekers situatie

Verzoeker heeft een veehouderij in de gemeente Woudenberg op een locatie die de Provincie Utrecht vanwege de goede waterkwaliteit belangrijk acht voor het realiseren van een zogeheten ecologische verbindingszone (hierna EHS, Ecologische Hoofd Structuur). Daarvoor dienen de bodem en de oevers van de waterstroom te worden aangepast. Ook moet een deel van de beek die thans ondergronds, onder verzoekers bedrijf loopt weer naar boven worden gehaald.

het deskundigenadvies

De provincie schakelde een extern bureau in voor nader onderzoek naar de haalbaarheid. Dit bracht op 5 mei 2009 advies uit, met daarin een voorstel voor drie mogelijke scenario's voor een oplossing waar alle betrokken partijen bij konden winnen.

Het onderzoeksbureau adviseerde als optimale oplossing een verplaatsing van de twee bedrijven op de desbetreffende locatie naar elders. Mits dat voor de betrokken ondernemers, een timmerfabriek en verzoekers bedrijf, financieel aantrekkelijk zou worden gemaakt. Beide bedrijven zouden daardoor betere bedrijfseconomische perspectieven krijgen. Doordat milieu en natuur belastende functies worden wegge-nomen zou ook meer ruimte ontstaan voor de gewenste planologische ontwikkelingen.

De twee andere mogelijkheden betroffen een verplaatsing van alleen verzoekers bedrijf met aanpassing, dan wel het niet verplaatsen van verzoekers bedrijf, met een aanpassing voor het bovengronds halen van de beek.

Het onderzoeksbureau merkte nog op dat de keuze tussen de scenario's afhankelijk is van de financiële en praktische omstandigheden en de instemming van de betrokken ondernemers. Een beschikbare, geschikte locatie elders werd tevens als onmisbare voorwaarde aangegeven.

het overleg met betrokkenen

De betrokken ondernemers, het adviesbureau, de gemeente Woudenberg en het projectbureau voor de ontwikkeling van het gebied, de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv) voerden op 27 juli 2009 overleg over het advies. De SVGv trad hierbij op als gemachtigde van de provincie. Het overleg resulteerde in de afspraak dat verzoeker een kostenraming voor een totale bedrijfsverplaatsing zou opstellen en dat de gemeente en de provincie de voorwaarden voor een verplaatsing zouden onderzoeken.

de visie van de gemeente Woudenberg

Het college van burgemeester en wethouders van Woudenberg informeerde verzoeker per brief van 28 juni 2010 over de stand van zaken. Het college bevestigde dat er met alle betrokkenen werd gewerkt aan een plan voor de herontwikkeling en een alternatieve locatie voor de bedrijven. Het college wees ook op de onzekerheden rond de planologische haalbaarheid en op de toetsing aan de voorwaarden voor een milieuvergunning voor een intensieve veehouderij, zoals die van verzoeker.

Het college concludeerde dat als er geen geschikt alternatief kwam voor de huidige locatie van verzoekers bedrijf een verplaatsing daarvan niet aan de orde zou komen. Een goede uitwerking van de plannen voor de bestaande locatie zou uiteindelijk bepalend zijn voor de bereidheid om mee te werken aan een vestiging elders.

de stand van zaken begin 2011

Verzoeker nam een makelaar en deskundige in vastgoed in de arm die als zijn gemachtigde bij de besprekingen is opgetreden. Deze gemachtigde wendde zich per brief van 10 januari 2011 tot Gedeputeerde Staten van Utrecht. Daarbij wees hij erop dat hij namens diverse cliënten met de SVGv onderhandelde ten behoeve van de aanleg van de EHS. De gemachtigde schreef verder dat er sinds oktober 2010 twijfel was gerezen aan de uitvoerbaarheid van de plannen, waardoor alle onderhandeling in afwachting van een definitief besluit over de diverse projecten op een laag pitje waren komen te staan. Zijn cliënten, waaronder verzoeker, hadden in de voorbereiding voor een mogelijke grondverwerving echter al kosten moeten maken voor deskundigen, zoals accountants, bedrijfsadviseurs, bouwbegeleiders en onteigeningsdeskundigen. Volgens de gemachtigde worden dergelijke kosten, als onderdeel van de schadeloosstelling, in de regel vergoed. Zijn inziens mocht de schade als gevolg van een eventueel besluit om een project niet door te laten gaan redelijkerwijs niet voor rekening van zijn cliënten te worden gelaten. Hij voegde daaraan toe, dat indien de provincie zou besluiten tot stopzetting van één of meer projecten, de kosten daarvan voor zijn cliënten aan de provincie in rekening zouden worden gebracht.

de stand van zaken voorjaar 2011

Gedeputeerde Staten van Utrecht informeerden de gemachtigde er op 5 april 2011 over dat vanwege het regeerakkoord en het standpunt van de verantwoordelijke staatssecretaris het niet mogelijk was om verplichtingen ten laste van de rijksmiddelen aan te gaan. Om die reden moesten de onderhandelingen op een laag pitje worden gezet, hoezeer het college dat ook betreunde. Verder wees het college op de onderhandelingen tussen rijk en provincies over een nieuw bestuursakkoord en over de herijking van de EHS. Daartoe behoorde ook de discussie over het project Recreatie rondom de Stad (een beoogde uitbreiding van het wandel- en fietsgebied).

Nadat hierover en over de financiering daarvan met rijksmiddelen duidelijkheid zou zijn ontstaan, kon volgens het college per individuele aankoop worden gezien of de onderhandelingen konden worden doorgezet. Tot slot wees het college de gemachtigde er op dat mogelijk met een aantal van zijn cliënten niet verder kon worden onderhandeld als gevolg van het gemis van een financiering uit rijksmiddelen.

de beëindiging van de onderhandelingen

Het projectbureau SVGV deelde verzoeker op 31 mei 2011 mondeling dat was besloten om de gesprekken over een mogelijke aankoop en verplaatsing van zijn bedrijf stop te zetten. De reden daarvoor was de beleidswijziging bij het Rijk en de provincie Utrecht voor de verplaatsing van zijn intensieve veehouderij. Ook ontbrak het aan de benodigde financiële middelen en zou dat naar verwachting ook niet binnen afzienbare tijd anders zijn.

Het projectbureau deelde verzoeker verder mee dat de al gemaakte kosten voor zijn rekening en risico kwamen en het bureau ook geen mogelijkheid voor een tegemoetkoming zag. Dat besluit is verzoeker schriftelijk op 16 juni 2011 bevestigd.

het verzoek om schadevergoeding

Verzoekers gemachtigde stelde Gedeputeerde Staten van Utrecht op 24 juni 2011 aansprakelijk voor de voor zijn cliënt nadelige gevolgen van het besluit om de onderhandelingen te staken. Hij wees er op dat die onderhandelingen namens de provincie zijn gevoerd, met bijstand van twee externe deskundigen. De onderhandelingen waren gevoerd op basis van een volledige schadevergoeding, conform de bepalingen van de Onteigeningswet. Volgens de gemachtigde ging het om kosten die redelijkerwijze niet ten laste van zijn cliënt mochten blijven en bij een aankoop van het bedrijf zouden die kosten ook volledig zijn vergoed. Hij stelde verder dat de noodzaak tot het maken van die kosten of van het inschakelen van hem als deskundige ook nimmer is betwist. Hij verzocht het college daarom om zijn cliënt zijn kosten van € 9.117,09 (ex. BTW) te vergoeden.

de beslissing over de schadeclaim

Gedeputeerde Staten van Utrecht deelden de gemachtigde op 4 oktober 2011 mee dat de provincie niet aansprakelijk was voor verzoekers schade en hem dus geen vergoeding zou worden verleend. Volgens het college zijn er wel onderhandelingen gevoerd, maar waren nog geen juridisch harde verplichtingen aangegaan. Tijdens de gesprekken in de afgelopen jaren is nooit gesteld, en evenmin het vertrouwen opgewekt, dat eventueel gemaakte advieskosten zouden worden vergoed in het geval dat de aankoop/verplaatsing niet zou doorgaan. Het college wees er ook op dat er is onderhandeld op basis van hun goedkeuring, waarbij is aangegeven dat daarbij een vergoeding van de marktwaarde uitgangspunt was en niet, zoals de gemachtigde stelde, een vergoeding op basis van schadeloosstelling. Volgens het college behoren de gemaakte advieskosten ook tot het normale ondernemersrisico.

De reactie van Gedeputeerde Staten in het kader van het onderzoek naar de klacht  
wat betreft het aangaan van de onderhandelingen

Voor grondtransacties was een mandaat/machtiging verstrekt aan het projectbureau SVGV. Omdat het om een zeer complexe situatie ging was tevens een extern adviesbureau gevraagd om een advies over de ecologische verbindingszone. Dat advies is voor verdere behandeling naar SVGZ gestuurd, omdat dit bureau gemandateerd was tot het maken van keuzes voor de aan- en verkoop van grond. SVGV heeft vervolgens verzoeker benaderd en met hem persoonlijke gesprekken gevoerd over een bedrijfsverplaatsing.

Het in het verslag van het gesprek van 27 juli 2009 genoemde onderzoek door de provincie betrof de voorwaarden voor verplaatsing van verzoekers bedrijf. In verband daarmee diende verzoeker op 28 maart 2006 een subsidieaanvraag in, als bedoeld in de Provinciale subsidieverordening verplaatsing intensieve veehouderijen. Op 21 november 2006 is een subsidie van maximaal € 612.275,- verleend voor onder meer het vervangen van de bedrijfsgebouwen en de grond, op de voorwaarde dat hij zijn varkenshouderij uiterlijk 1 januari 2010 geheel zou hebben beëindigd, en dat de verplaatsing naar een geschikte locatie elders binnen 3 jaar zou zijn voltooid. Verzoeker heeft van de toegekende subsidie geen gebruik gemaakt.

Voor zover bekend zijn er geen overeenkomsten over een verplaatsing met verzoeker aangegaan. In november 2010 heeft de door SVGZ ingeschakelde gebiedsmakelaar wel met verzoeker gesproken over het in gang zetten van een gebiedsverwerving.

wat betreft de stopzetting van de onderhandelingen

Rond oktober 2010 is besloten om de onderhandelingen niet voort te zetten en om aanvragen om subsidie voorlopig aan te houden. De aanleiding daartoe was de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 20 oktober

2010, waarin is meegedeeld dat in het licht van het regeerakkoord er een ingrijpende wijziging aan de orde is. Die betreft de bezuinigingen in verband met een herijking van de EHS, de beëindiging van een aantal investeringen en een algemene korting op de budgetten. Zo komen uitgaven voor het verwerven van grond in het kader van het project "Recreatie rondom de Stad" niet langer in aanmerking voor financiering uit het al verleende budget, en kon ook niet worden verzekerd dat na 20 oktober 2010 nog door de provincie aangegane verplichtingen uit het verleende budget mogen worden gefinancierd. Als toch nieuwe verplichtingen worden aangegaan, liepen provincies volgens de staatssecretaris, een reëel risico dat die uit de eigen middelen moeten worden gefinancierd. Tot slot deelde de staatssecretaris mee dat aan provincies op hun verzoek een opschorting van de aankoopplicht kon worden verleend, totdat er een nieuw Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies zou zijn bereikt. Het verzoek van de provincie Utrecht is door de staatssecretaris gehonoreerd.

wat betreft de afwijzing van de aansprakelijkheid

Onder verwijzing naar zijn brief van 4 oktober 2011, stelde het college dat bewust is gekozen voor de formulering van de brief in het licht van de uitspraken van de Hoge Raad over de precontractuele goede trouw (zie **ACHTERGROND**). De situatie van verzoeker verschilt daarmee echter op relevante punten. Zo is verzoeker nooit gevraagd om advies in te winnen over een aankoop en verplaatsing en heeft de provincie bij hem ook nimmer het vertrouwen opgewekt dat dergelijke kosten zouden worden vergoed. De onderhandelaars hebben duidelijk gesteld dat er onderhandeld zou worden onder het voorbehoud van goedkeuring door Gedeputeerde Staten en dat zou worden onderhandeld op basis van het uitgangspunt van een vergoeding van de marktwaarde en niet op basis van schadeloosstelling. In het geval van toekenning van een vergoeding van de marktwaarde worden advieskosten niet vergoed.

### **Beoordeling**

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

In dit geval gaat het om de belangen van de overheid - het Rijk, de provincie Utrecht en de gemeente Woudenberg - bij het realiseren van het beleid met betrekking tot een verbetering en het behoud van de natuur in de leefomgeving van de burgers en om de belangen van een ondernemer bij een rendabele bedrijfsvoering.

Om de plannen te kunnen realiseren hebben beide partijen inspanningen geleverd. De Provincie Utrecht heeft verzoeker op 21 november 2006 een subsidie toegekend als hij zijn bedrijf zou verplaatsen, op voorwaarde dat binnen een bepaalde tijd zijn bedrijf zou zijn verplaatst naar elders. Voor een vestiging elders diende de gemeente ook vergunning te verlenen. Verzoeker heeft van zijn kant onder meer een economische onderbouwing

moeten opstellen. Het is alleszins begrijpelijk dat hij zich in deze voor hem bijzondere situatie, waarin voor hem en zijn bedrijf grote belangen op het spel stonden, heeft willen laten adviseren door deskundigen en zich ook heeft laten vertegenwoordigen door een deskundige makelaar.

De besprekingen en onderhandelingen over een bedrijfsverplaatsing zijn medio 2011 definitief stopgezet. In oktober 2010 bleken er belemmeringen te zijn voor de financiering van de verplaatsing die uiteindelijk in april 2011 resulteerden in het definitieve besluit om niet verder te gaan.

Het onoverkomelijke breekpunt in de besprekingen vormde in feite niet het besluit van Gedeputeerde Staten, maar het standpunt van de regering en de i.c. verantwoordelijke staatssecretaris dat vanwege de noodzakelijke bezuinigingen op overheidsuitgaven de uitgaven voor een verplaatsing niet voor rekening van het Rijk zouden mogen komen.

Verzoekers gemachtigde diende bij Gedeputeerde Staten een claim in tot vergoeding van de door verzoeker tot dan toe gemaakte adviseurskosten. Het college wees die claim af, omdat er wel is onderhandeld, maar nog geen juridisch harde verplichtingen waren aangegaan. Verder was volgens het college nooit gesteld en evenmin het vertrouwen gewekt dat verzoekers adviseurskosten zouden worden vergoed indien de verplaatsing niet zou doorgaan.

Het college kan echter niet in zijn standpunt worden gevolgd.

Weliswaar zijn partijen vrij om hun onderhandelingen af te breken, maar uit een oogpunt van behoorlijkheid mag van een overheid die ten gevolge van een beleidswijziging in een vergevorderd stadium onderhandelingen afbreekt, worden verwacht dat zij daarbij oog heeft voor de gevolgen voor de wederpartij en dat zij beziet of er aanleiding is voor gehele of gedeeltelijke compensatie van door de wederpartij gemaakte kosten.

In dit geval doet zich dat voor. Aan de honorering van verzoekers subsidieaanvraag op 21 november 2006 waren diverse voorwaarden verbonden waaraan verzoeker moest voldoen. Ten aanzien van de financiering van een verplaatsing is geen voorbehoud gemaakt met betrekking tot het eventueel ontbreken van financiële middelen. Nog in oktober 2010 is, namens het door de provincie daartoe gemachtigde projectbureau, met verzoeker gesproken over het starten van de aankoop van grond. Tot in het voorjaar van 2011 heeft de provincie, samen met andere provincies, overigens ook met het Rijk onderhandeld over een bestuursakkoord, dat mede betrekking had op het budget voor de realisatie van de verplaatsing.

Verzoeker en zijn gemachtigde hebben er dan ook lang op mogen vertrouwen dat de plannen doorgang zouden vinden. Ook na oktober 2010. Volgens de provincie zouden de onderhandelingen tussen het Rijk en provincies immers nog kunnen leiden tot een

financieringsmogelijkheid voor de verplaatsing van verzoekers bedrijf.

Het besluit van de regering tot stopzetting van de financiering van projecten als hier aan de orde, was ten tijde van de subsidietoekenning in 2006 en het eerste gesprek met verzoeker in 2009 niet voorzienbaar. Van dat feit kan verzoeker geen verwijt worden gemaakt en in wezen de provincie ook niet. Het is echter de provincie die de keuze heeft gemaakt om de onderhandelingen met verzoeker te stoppen en de verwerving van zijn grond niet uit eigen middelen te financieren.

In zo'n geval is het dan niet redelijk om de kosten die verzoeker heeft moeten maken (geheel) voor zijn rekening te laten.

Het gaat immers om kosten die verzoeker heeft moeten maken voor zijn aandeel in de inspanningen om een overheidsproject waarmee het algemeen belang was gediend tot stand te brengen.

Gedeputeerde Staten hebben bij het nemen van een beslissing over verzoekers schadeclaim een onvoldoende belangenafweging gemaakt. Dat doet geen recht aan verzoeker.

Deze overweging geeft dan ook aanleiding om een aanbeveling te doen.

De onderzochte gedraging van Gedeputeerde Staten van Utrecht is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Provincie Utrecht, is gegrond, wegens strijd met het redelijkheidsvereiste.

## **Aanbeveling**

Gedeputeerde Staten van Utrecht wordt in overweging gegeven om hun beslissing met betrekking tot de afwijzing van verzoekers schadeclaim te heroverwegen en een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van de overwegingen in dit rapport

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

## **Achtergrond**

In het Nederlandse recht is er geen wettelijke regeling voor de verhouding tussen partijen die onderhandelen, met de bedoeling om een overeenkomst te sluiten.



In geschillen over de vraag of een partij die de onderhandelingen afbreekt zijn wederpartij de gemaakte of schade moet vergoeden heeft de Hoge Raad een aantal uitspraken gedaan.

Na het arrest Plas/Valburg (18 juni 1982, NJ 1983/723), dat betref de kosten van het inwinnen van een advies op eigen initiatief, en diverse andere uitspraken kwam de Hoge Raad in de zaak CBB/JPO (HR12-08-2005, NJ 2005/467) tot de volgende overweging, die thans als leidend wordt beschouwd:

"Als maatstaf voor de beoordeling van de schadevergoedingsplicht bij afgebroken onderhandelingen heeft te gelden, dat ieder van de onderhandelende partijen –die verplicht zijn hun gedrag mede door elkaars gerechtvaardigde belangen te laten bepalen– vrij is de onderhandelingen af te breken, tenzij dit op grond van het gerechtvaardigd vertrouwen van de wederpartij in het tot stand komen van de overeenkomst of in verband met de andere omstandigheden van het geval onaanvaardbaar zou zijn. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mate waarin en de wijze waarop de partij die de onderhandelingen afbreekt tot het ontstaan van dat vertrouwen heeft bijgedragen en met de gerechtvaardigde belangen van deze partij. Hierbij kan ook van belang zijn of zich in de loop van de onderhandelingen onvoorziene omstandigheden hebben voorgedaan terwijl, in het geval onderhandelingen onder gewijzigde omstandigheden over een lange tijd worden voortgezet, wat betreft dit vertrouwen doorslaggevend is hoe daaromtrent tenslotte op het moment van afbreken van de onderhandelingen moet worden geoordeeld tegen de achtergrond van het gehele verloop van de onderhandelingen."