



# Rapport

Rapport betreffende een klacht over de provincie Zuid-Holland te Den Haag.

**Datum: 6 december 2013**

**Rapportnummer: 2013/182**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Provincie Zuid-Holland zich onvoldoende heeft ingespannen om zijn probleem als gevolg van een besluit van de provincie op te lossen.

## Bevindingen

De plannen van de provincie en de gevolgen voor verzoeker

Verzoeker heeft een autobedrijf op een bedrijventerrein langs de doorgaande weg tussen Krimpen aan de IJssel en Gouda. Om de verbindingen in de regio te verbeteren besloot de provincie Zuid-Holland tot de aanleg van de Zuid Westelijke Randweg.

Verzoeker gaf per brief aan de provincie van 16 juli 2009 zijn zienswijze op het ontwerp-plan. Hij wees er onder meer op, dat de nieuw aan te leggen weg het bedrijventerrein in tweeën zou delen, en zo dicht langs de toegang tot zijn garage zou komen te liggen dat een normale bedrijfsvoering daardoor onmogelijk zou worden.

Op 11 november 2009 stelde de provincie het plan vast. Verzoeker kwam tegen dit besluit op 8 januari 2010 in beroep bij de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak. Hij voerde onder meer aan, dat door de nieuwe weg de toegang tot zijn bedrijf zou verslechteren, en door de verwachte ernstige geluidsoverlast ook het arbeidsklimaat in het pand slechter zou worden. Hij wees er op, dat hij en zijn partner een groot deel van de werkdagen in het pand aanwezig waren. Verder stelde hij, dat de bereikbaarheid van het deel van het bedrijventerrein waar hij is gevestigd voor verkeer uit de ene rijrichting veel moeilijker zou worden dan voor verkeer uit de andere richting.

Het overleg tussen verzoeker en de provincie over de gevolgen

Naar aanleiding van het beroepschrift nam een medewerker van de provincie contact met verzoeker op. In een overleg op 15 februari 2010 is afgesproken dat verzoeker offerte zou vragen bij een aannemer voor onder meer een verplaatsing van de toegangsdeuren, om zo het probleem van de bereikbaarheid en de toegang tot zijn garage voor grotere voertuigen op te lossen.

Volgens de provincie is dit verzoek gedaan om duidelijkheid te krijgen over de omvang van de gestelde schade en de prijs van een te nemen maatregel. Daardoor kon ook worden vergeleken met andere eventuele maatregelen, zoals de mogelijkheid van een geluidsscherm. Uit de uitspraak van de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak (zie hierna) bleek echter dat geen maatregelen nodig waren.

Verzoeker heeft de offerte op 14 januari 2011 aan twee medewerkers van de provincie overhandigd.

Op 29 april 2011 heeft verzoeker met zijn adviseur en twee medewerkers van de provincie overleg over de kwestie gevoerd, om na te gaan of op minnelijke wijze aan zijn bezwaren tegemoet kon worden gekomen. Dat gesprek heeft de provincie per brief van 18 mei 2011 bevestigd, met het verzoek om informatie over zijn omzet te verstrekken.

Op 19 oktober 2011 stuurde de provincie verzoeker een herinnering. In die brief staat onder meer, dat het doel van het gesprek van 29 april 2011 was om te onderzoeken of op minnelijke wijze aan zijn bezwaren tegemoet kon worden gekomen, en dat was gesproken over een mogelijke omzetsderving, in verband waarmee is gevraagd om omzetcijfers te verstrekken.

De schadeclaim van verzoeker en de wijze van behandelen van een claim

Volgens de provincie bleek een overeenstemming in minnelijk overleg niet mogelijk, waarna er vanuit is gegaan dat verzoeker een verzoek om planschade zou indienen. Het betrof hier een schadeoorzaak in de zin van artikel 6.1. van de Wet ruimtelijke ordening. Op grond van deze bepaling kan in een situatie zoals die van verzoeker een tegemoetkoming in de schade worden verleend. Een verzoek om vergoeding moet worden gericht aan het college van burgemeester en wethouders, dat vervolgens het verzoek doorstuurt naar de bevoegde instantie.

De provincie behandelt een ontvangen claim op grond van de Verordening advisering planschade Zuid-Holland. Gedeputeerde Staten nemen een beslissing op basis van het advies van één of meer onafhankelijk deskundigen op het gebied van planschade.

Er is nog overwogen of sprake kon zijn van aansprakelijkheid voor schade als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek, maar dat was volgens de provincie niet aan de orde, omdat is geconcludeerd dat het hier ging om een rechtmatige overheidsdaad. In zo'n geval kan worden verzocht om nadeelcompensatie of een planschadevergoeding.

Een dergelijke claim van verzoeker is volgens de provincie echter niet ontvangen.

Volgens verzoeker heeft de provincie hem na intern beraad over zijn offerte meegedeeld dat het bedrag te hoog was. De offerte betrof de ombouw van de overheaddeur en van de kantooruimte. De provincie stelde dat verzoeker is meegedeeld dat posten die een verbetering van de locatie betroffen niet voor vergoeding in aanmerking konden komen, en dat alleen na het bereiken van overeenstemming tot vergoeding zou worden overgegaan.

Het verzoek om een voorlopige voorziening

Op 15 april 2011 diende verzoeker bij de Raad van State een verzoek om een voorlopige voorziening in. Hij baseerde zijn verzoek op de omstandigheid dat de aanleg van het nieuwe tracé gestaag vorderde, en daardoor de mogelijkheid dat nog aan zijn bezwaren tegemoet kon worden gekomen verminderde. De voorzitter van de Afdeling

bestuursrechtspraak wees het verzoek af, onder meer omdat door de aanleg van een rotonde nabij het bedrijventerrein het bedrijventerrein bereikbaar zou blijven en dat uit onderzoek was gebleken dat de wettelijke normen voor nog aanvaardbare luchtkwaliteit en de geluidhinder niet zouden worden overschreden.

De behandeling van het beroep en de uitspraak

Op 14 december 2011 deed de Afdeling rechtspraak uitspraak op het door verzoeker en een andere ondernemer ingestelde beroep tegen het inpassingsplan. De Afdeling verklaarde de beroepen ongegrond, waarbij onder meer is overwogen dat de geluidsbelasting en de belasting van de luchtkwaliteit volgens de voor een bedrijventerrein geldende waarden nog aanvaardbaar zijn te achten. Ook overwoog de Afdeling dat het veiligheidsrisico vrijwel gelijk zou blijven.

Volgens het proces-verbaal van de zitting van 28 oktober 2011 heeft de rechter de provincie gevraagd waarom de onderhandelingen met verzoeker niet tot een oplossing hebben geleid. Namens de provincie is daarop geantwoord dat met andere partijen overeenstemming was bereikt, maar nog niet met verzoeker, omdat hij de financiële nadelen nog in kaart diende te brengen en zijn bedrijfsgegevens diende te verstrekken.

Verder verklaarde de vertegenwoordiger van de provincie dat de onderhandelingen met verzoeker nog steeds gaande waren en dat de door hem te verstrekken informatie moest worden beoordeeld.

Verzoekers vertegenwoordiger reageerde hierop met de constatering dat verzoeker van meet af aan had aangegeven dat hij zijn beroep zou intrekken als er een regeling zou komen voor de verplaatsing van de toegang (roldeuren) naar de luwe zijde van het bedrijfspand en een geluidsscherm. De vertegenwoordiger wees er verder op, dat al in het overleg met de provincie, nog vóór een verzoek om een voorlopige voorziening was gedaan, door medewerkers van de provincie was toegezegd dat aan zijn wensen zou worden tegemoet gekomen. Deze toezegging is niet nagekomen.

Op de vraag van de voorzitter van de Afdeling of de provincie de gewenste maatregelen aanvaardbaar achtte, reageerde de vertegenwoordiger van de provincie met het standpunt dat op de desbetreffende locatie een geluidsscherm niet aanvaardbaar is, en een verplaatsing van de roldeuren niet nodig.

De afhandeling van het verzoek

Na herhaalde herinneringen, telefonisch en per e-mail, van de kant van verzoeker deelde een projectleider van de provincie hem op 26 juni 2012 mee, dat binnen de provincie was gezocht naar een mogelijkheid om de planschade die hij had aangegeven in te passen in de bestaande regelingen, maar dat daarvoor bij de provincie geen optie was gevonden.

Volgens verzoeker had de projectleider hem eerder gezegd dat het geraamde bedrag van de kosten te hoog was, waarop verzoeker hem had meegedeeld dat hij met € 38.000 genoeg kon nemen omdat hij de kwestie wilde afsluiten en zich weer met zijn bedrijf wilde bezighouden.

De projectleider verwees verzoeker naar de gemeente als de instantie die bevoegd is om een aanvraag om toekenning van een planschadevergoeding te behandelen.

Verzoeker wendde zich daarop tot de Nationale ombudsman, die op 29 juni 2012 contact opnam met de provincie, met het verzoek deze kwestie als klacht te behandelen. Daarbij is verwezen naar een eerder verzoek van gelijke strekking op 16 januari 2012.

Op 29 november 2012 is verzoeker door de bezwarencommissie van de provincie gehoord, in verband waarmee hij nog eens naar voren heeft gebracht dat het verplaatsen van de roldeuren voor hem het belangrijkste was, omdat daardoor een verslechtering van de toegang tot zijn bedrijf kon worden voorkomen. Hij wees er nog eens op dat in bij herhaling gevoerd mondeling overleg veel goede wil was getoond, maar het vervolgens weer stil bleef, ook na regelmatig navragen van zijn kant. Verzoeker achtte het vreemd, dat een medewerker van het project hem kon toezeggen dat op basis van zijn kostenraming een voorstel voor vergoeding zou worden gedaan, en dat de projectleider na ruim drie jaar onderhandelen per e-mail liet weten dat het niet door ging omdat men niet weet uit welk potje een vergoeding zou moeten worden betaald.

Op 24 januari 2013 bracht de bezwarencommissie advies uit aan Gedeputeerde Staten. De projectleider deelde verzoeker vervolgens mee, dat Gedeputeerde Staten hadden besloten het advies van de bezwarencommissie op te volgen en dat hij daar bericht over zou krijgen. Gedeputeerde Staten deelden verzoeker per brief van 13 februari 2013 mee, dat conform het advies zijn klacht ongegrond was verklaard.

De bezwarencommissie oordeelde dat verzoeker niet overtuigend heeft kunnen aantonen of met documenten heeft kunnen onderbouwen, dat door of namens het college een toezegging tot vergoeding van de gestelde schade was gedaan.

De reactie van de provincie op het verslag van bevindingen

Wat betreft de met verzoeker en anderen gevoerde onderhandelingen lichtte de provincie toe, dat het bereiken van overeenstemming met partijen altijd onderdeel is geweest van het aankopen van percelen of delen van percelen van partijen waar ook sprake is geweest van een vergoeding op grond van de Onteigeningswet voor schade als gevolg van de realisering van de Zuidwestelijke Randweg. De provincie heeft echter alleen een akkoord gesloten met partijen waarvan een aankoop nodig was.

Anders dan verzoeker heeft gesteld is het niet juist dat hem een vergoeding zou worden toegekend als hij zijn bedrijfsgegevens en een onderbouwde claim zou indienen.

Medewerkers van de provincie hebben verzoeker nooit gezegd dat aan zijn wensen zou worden tegemoet gekomen, maar steeds gesteld dat de mogelijkheden zouden worden bezien op basis van de bestaande procedures. **BEOORDELING EN CONCLUSIE**

Het vereiste van betrouwbaarheid houdt in dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt en doet wat zij zegt. In het geval dat een overheidsinstantie een burger een toezegging doet, behoort die toezegging ook te worden nagekomen, tenzij van die instantie in redelijkheid niet kan worden gevraagd dat die toezegging gestand wordt gedaan. Dat is bijvoorbeeld het geval indien een toezegging zo duidelijk in strijd is met een wettelijk voorschrift dat van de overheid niet de nakoming mag worden gevraagd, immers dat zou neerkomen op een handelen in strijd met de wet. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren.

In dit geval verschillen verzoeker en de provincie van mening over de reikwijdte van de afspraken over de behandeling van verzoekers schadeclaim.

Verzoeker stelde dat de aanleg van de nieuwe provinciale weg ertoe leidde dat de toegang tot zijn garage via de voorzijde voor grotere voertuigen ernstig is belemmerd, zodat hij de toegangsdeuren heeft moeten verplaatsen naar de achterzijde. Volgens hem hebben medewerkers van de provincie met hem gesproken over een vergoeding van zijn kosten en mocht hij aan die gesprekken de verwachting ontleen dat de kosten ook zouden worden vergoed.

De provincie bevestigde dat er met verzoeker over zijn schade en de vergoeding daarvan is gesproken, maar uitsluitend is toegezegd dat zou worden bezien of zijn claim binnen de daarvoor bestaande regelingen voor vergoeding in aanmerking kon komen.

In een aantal wetten zijn bepalingen opgenomen die betreffen de aansprakelijkheid voor schade en de verplichting om die schade te vergoeden. De door verzoeker geclaimde schade is het gevolg van een rechtmatig tot stand gekomen besluit van de provincie tot aanleg van een weg. De wettelijke regeling voor een dergelijke schadeclaim houdt in, dat een verzoek tot vergoeding van planschade wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders, dat vervolgens beoordeelt welke instantie een beslissing moet nemen en het verzoek om vergoeding aan die instantie ter behandeling overdraagt. De regeling van de provincie Zuid Holland voor de behandeling van een planschadeclaim houdt in, dat op basis van een onafhankelijk deskundigenadvies wordt beslist.

Er is uit het onderzoek niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat een concrete toezegging tot toekenning van een vergoeding is gedaan. Een dergelijke toezegging door een medewerker zou ook in strijd met de voorschriften zijn geweest, immers alleen Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om te beslissen op een planschadeclaim, en pas nadat een extern deskundigenadvies is ingewonnen.

Niettemin is voorstelbaar dat door de gang van zaken bij verzoeker bepaalde verwachtingen over de toekenning van een vergoeding zijn gewekt. Met diverse ondernemers op het bedrijventerrein waar verzoeker is gevestigd is gesproken over een minnelijke oplossing.

Dat diende het belang van de provincie bij de voortgang in de aanleg van de weg en het voorkomen van eventueel oponthoud als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures.

Verzoeker heeft de provincie ook voldoende duidelijk gemaakt dat hij een nadeel van de wegaanleg zou ondervinden, onder meer via zijn beroepschrift van 8 januari 2010. Naar aanleiding van dit beroepschrift nam de provincie contact met hem op voor overleg over zijn wensen. Het beroep betrof niet de inhoud van het bestreden besluit, maar het uitblijven van een oplossing voor zijn probleem als gevolg daarvan.

De provincie moet zich redelijkerwijs dan ook hebben gerealiseerd wat verzoeker voor ogen stond. Van de provincie mocht worden verwacht dat verzoeker absolute en volledige duidelijkheid was gegeven over de behandeling en beoordeling van zijn schadeclaim. Dat is hier in onvoldoende mate gebeurd.

Bijna 2,5 jaar nadat de provincie verzoeker had benaderd deelde de projectleider van het plan hem per e-mail mee dat er binnen de (plan)schaderegelingen van de provincie geen mogelijkheid was gevonden om hem tegemoet te komen. Volgens de provincie was echter geen schadeclaim van verzoeker ontvangen. Bovendien was het aan het bevoegd gezag, i.c. Gedeputeerde Staten, en niet aan een medewerker om verzoeker mee te delen dat hij niet in aanmerking kon komen voor een vergoeding. Van het verplicht inwinnen van een extern deskundigenadvies is overigens niet gebleken.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat er onvoldoende aanwijzingen zijn om aan te nemen dat aan verzoeker een concrete toezegging tot vergoeding is gedaan. Het is echter voldoende aannemelijk dat de door verzoeker overgelegde offerte voor aanpassing van zijn bedrijf als verzoek om vergoeding is behandeld, en dat daarover is beslist door een daartoe niet bevoegde medewerker, zonder eerst (een verplicht) deskundigenadvies in te winnen. Daarmee is gehandeld in strijd met de Verordening advisering planschade Zuid-Holland. Daaraan doet niet af dat verzoeker zijn schadeclaim niet via de gemeente maar rechtstreeks bij de provincie heeft ingediend.

In zoverre is de onderzochte gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van Gedeputeerde Staten van Zuid Holland, dan ook niet behoorlijk.

Deze overwegingen zijn aanleiding om Gedeputeerde Staten een aanbeveling te doen tot een praktische oplossing.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de provincie Zuid Holland is gegrond, wegens strijd met het vereiste van betrouwbaarheid.

### **Aanbeveling**

Gedeputeerde Staten wordt in overweging gegeven om op basis van de door verzoeker al overgelegde gegevens nu zelf een beslissing te nemen over zijn planschadeclaim, op basis van een onafhankelijk deskundigenadvies.