

Rapport

Datum: 4 juni 2002

Rapportnummer: 2002/180

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek (RIVO) van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1993 bij de aanvaarding van een verzoek om de beoordeling van een opslagsysteem voor schaaldieren onvoldoende zorgvuldig te werk is gegaan en dat het RIVO bij het uitvoeren van het onderzoek niet de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de aanvaarding van de onderzoekopdracht

1. Voor de beoordeling van de klacht dat het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek (RIVO) van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in 1993 bij de aanvaarding van een verzoek tot beoordeling van een opslagsysteem voor schaaldieren onvoldoende zorgvuldig te werk is gegaan, is het volgende van belang.
2. Bedoeld verzoek vloeide voort uit een meningsverschil tussen enerzijds verzoeker en anderzijds de leverancier (Y) van het - in opdracht van verzoeker vervaardigde - opslagsysteem. Volgens verzoeker voldeed het systeem - een container voor de opslag van langoesten in tropisch zeewater - niet. Een kort geding over de vraag of verzoeker was gehouden tot betaling van de kostprijs mondde uit in een overeenkomst van dading: verzoeker en zijn wederpartij kwamen op 19 maart 1993 overeen dat zij in gezamenlijk overleg aan het RIVO zouden vragen onderzoek te doen naar de geschiktheid van de container voor de opslag van 2.500 kg schaaldieren in de tropen.
3. Het RIVO aanvaardde deze onderzoekopdracht en bracht op 17 mei 1993 rapport uit. Volgens het RIVO bezat het systeem, zoals dat was geoffreerd, de beoogde opslagcapaciteit van 2.500 kg. Het RIVO voegde daar aan toe dat genoemde hoeveelheid als een absoluut maximum moest worden gezien, en onder normale omstandigheden moest worden vermeden.
4. Volgens verzoeker had het RIVO de onderzoekopdracht niet mogen aannemen omdat de leverancier van de containers connecties had met het RIVO. Van onpartijdigheid kon om die reden volgens verzoeker geen sprake zijn.

In dat verband wees verzoeker erop dat hij kort voordat de betrokken medewerker van het RIVO met zijn onderzoek was begonnen van een onbekend iemand die haar naam niet wilde noemen, had gehoord dat hij het onderzoek beter niet door het RIVO kon laten uitvoeren omdat zij wist dat de leverancier van de container een goede relatie had met het RIVO. Daarnaast had verzoeker tussen 6 mei en 17 mei 1993 via via vernomen dat de leverancier van de container "kind aan huis" was bij het RIVO, en dat hij ook werkzaam

was geweest bij het RIVO. Voorts wees verzoeker erop dat hij van een medewerker van de afdeling personeelszaken van het RIVO had vernomen dat bedoelde leverancier van 1 december 1970 tot 1 maart 1971 bij het RIVO werkzaam was geweest.

Alleen al om elke schijn van vooringenomenheid te voorkomen, had het RIVO volgens verzoeker de onderzoekopdracht van de hand moeten wijzen.

5. De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deelde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman mee dat er tussen het RIVO en bedoelde leverancier nooit een arbeidsovereenkomst had bestaan, en dat er - voor zover hem bekend - hooguit sprake was geweest van een connectie tussen de leverancier en één of enkele medewerkers van het RIVO. Daarbij ging het volgens de Minister niet om leden van de directie of om afdelingshoofden van het RIVO. Ook de medewerker die het onderzoek feitelijk had verricht en het rapport van 17 mei 1993 had opgesteld, was tot hij met de onderzoekopdracht te maken kreeg, niet bekend geweest met verzoekers wederpartij, aldus de Minister.

6. Bedoelde medewerker van het RIVO heeft in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman verklaard dat hij de leverancier Y van de container niet had gekend voordat hij het verzoek kreeg om het onderzoek naar de container te verrichten.

7. Bestuursorganen dienen hun taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Indien een onderzoeksinstituut van een bestuursorgaan wordt verzocht een deskundigenadvies uit te brengen, dient te zijn gewaarborgd dat het advies op objectieve wijze tot stand komt. Voor de onderhavige zaak betekent dit dat het RIVO het verzoek tot het uitvoeren van het onderzoek niet had mogen aanvaarden indien de relatie van de heer Y met het RIVO aan een objectieve beoordeling van de desbetreffende kwestie door het RIVO in de weg zou staan.

8. Op grond van de verstrekte gegevens kan niet worden vastgesteld of de heer Y destijds nu wel of niet werkzaam is geweest bij het RIVO. Als de informatie van verzoeker klopt, dan dateert het dienstverband van de heer Y bij het RIVO van ruim 22 jaar vóór de onderzoekopdracht, en heeft dat dienstverband slechts drie maanden geduurd.

9. De Nationale ombudsman heeft geen reden om te twijfelen aan de mededeling van de betrokken medewerker van het RIVO dat hij de leverancier van de containers niet kende voordat hij werd geconfronteerd met het verzoek onderzoek te doen naar de container. Van enige vooringenomenheid van zijn kant is ook niet gebleken.

10. Gezien hetgeen over en weer is verklaard, acht de Nationale ombudsman het ook anderszins niet aannemelijk dat het onderzoek en de beoordeling door het RIVO op enigerlei wijze zijn beïnvloed door een mogelijke relatie van de heer Y met het RIVO.

11. Verzoeker heeft er samen met zijn wederpartij, de leverancier van de containers, voor gekozen het RIVO te verzoeken het onderzoek uit te voeren. Nu verzoeker kennelijk vóórdat het RIVO het onderzoek afrondde van verschillende kanten had vernomen dat zijn wederpartij connecties had met het RIVO, had het naar het oordeel van de Nationale ombudsman op verzoekers weg gelegen om toen direct actie te ondernemen. Dit heeft hij echter pas gedaan nadat het RIVO op 17 mei 1993 had gerapporteerd.

12. Nu het verrichten van onderzoek als het onderhavige paste binnen de taken van het RIVO (zie Achtergrond, onder 1.) en nu niet is gebleken van andere omstandigheden die het RIVO ervan hadden moeten weerhouden de onderzoekopdracht te aanvaarden, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het RIVO op dit punt geen verwijt valt te maken.

Op dit onderdeel is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek

1. Verzoeker heeft er voorts over geklaagd dat het RIVO bij de uitvoering van het onderzoek niet de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen.

2. Het gerechtshof te Amsterdam heeft op 22 januari 1998 arrest gewezen in een door verzoeker tegen de heer Y aanhangig gemaakte procedure tot ontbinding van de overeenkomst inzake de levering van de containers. In zijn arrest heeft het hof aandacht besteed aan het RIVO-onderzoek (zie Bevindingen, onder A.17.). Op grond van het bepaalde in artikel 26 van de Wet Nationale ombudsman dient de Nationale ombudsman de rechtsgronden waarop het arrest van het hof steunt in acht te nemen bij de beoordeling van dit klachtonderdeel (zie Achtergrond, onder 2.).

3. Volgens verzoeker heeft de betrokken onderzoeker van het RIVO bij zijn onderzoek een aantal onjuiste uitgangspunten gehanteerd. Voordat hij zijn onderzoek uitvoerde, had deze onderzoeker volgens verzoeker duidelijkheid moeten verkrijgen over een aantal aspecten. In plaats daarvan heeft hij echter op basis van eigen, volgens verzoeker onjuiste, veronderstellingen een rapportage opgesteld. Verzoeker wees in dit verband onder meer op de rapportage van 3 november 1993 die TNO-milieu en Energie had opgesteld naar aanleiding van een op verzoek van verzoeker uitgevoerd onderzoek naar de koelinstallatie van de container. Volgens verzoeker staan de conclusies daarvan haaks op die van het RIVO-onderzoek.

4. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is gebleken dat het RIVO zich bij het uitvoeren van het onderzoek heeft gebaseerd op de tekst van de overeenkomst van dading tussen verzoeker en de heer Y, van 19 maart 1993. Op grond van deze overeenkomst zou het RIVO de vraag worden voorgelegd “of de eerst geleverde container, mits geleverd conform de offerte, geschikt is voor het levend opslaan van 2.500 kg schaaldieren in de tropen, en zo dit niet zonder meer mogelijk is, welke modificaties dan moeten worden

aangebracht om alsnog aan het gestelde doel te voldoen.”

5. De onderzoeker van het RIVO heeft voorafgaande aan het uitbrengen van zijn rapportage de inmiddels geleverde container in aanwezigheid van verzoeker en de heer Y geïnspecteerd. Volgens de RIVO-onderzoeker hebben beiden bij die gelegenheid aanvullende inlichtingen aan hem verstrekt. Voordat hij de rapportage aan beide partijen verstuurde, heeft hij een koelexpert van het RIVO geconsulteerd en heeft hij zijn concept-rapportage aan de RIVO-directie laten lezen.

6. De betrokken onderzoeker van het RIVO noemde de onderzoekopdracht, zoals opgenomen in genoemde overeenkomst, helder. De technische informatie was volgens hem nogal summier. Daarom heeft hij contact opgenomen met beide partijen. Ook heeft hij gebruik gemaakt van de rapportages die verzoeker inmiddels had laten opstellen.

7. In het kader van de door verzoeker aangespannen procedure tot ontbinding van de overeenkomst tot levering heeft verzoeker zich, onder verwijzing naar het TNO-rapport van 3 november 1993, op het standpunt gesteld dat het advies van het RIVO zodanige onjuistheden bevat dat geen redelijk denkend deskundige tot het in dat advies neergelegde oordeel kon komen. Het hof heeft deze stelling in zijn arrest van 22 januari 1998 verworpen. Met betrekking tot de rapportage van het RIVO heeft het hof onder andere overwogen dat het door verzoeker genoemde uitgangspunt dat het koelsysteem van de container in staat moet zijn de totale hoeveelheid water binnen 24 uur af te koelen tot een temperatuur van 15 graden Celsius, niet is terug te vinden in de overeenkomst van dading en ook allerm minst gebruikelijk is.

8. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman is naar voren gekomen dat de verschillen in de uitkomsten van enerzijds het TNO-onderzoek en anderzijds het RIVO-onderzoek in belangrijke mate zijn terug te voeren op verschillende uitgangspunten. Zo is TNO ervan uitgegaan dat het water in de container ééns in de twee weken in zijn geheel wordt ververst en dat het water in de container binnen 24 uur moet kunnen worden afgekoeld tot de vereiste temperatuur (zie Bevindingen onder **A.14.**).

De betrokken onderzoeker van het RIVO heeft in dat verband aangevoerd dat het water ook geleidelijk aan kan worden ververst en dat niet valt in te zien waarom het water per se binnen 24 uur tot de vereiste temperatuur afgekoeld zou moeten zijn.

9. Vaststaat dat in de overeenkomst van dading niets is opgenomen over bedoelde uitgangspunten. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de betrokken onderzoeker van het RIVO er goed aan had gedaan om eerst zoveel mogelijk inzicht te krijgen in de randvoorwaarden die volgens beide partijen aan de containers gesteld moesten worden, voordat hij zijn onderzoek uitvoerde. Daarmee had wellicht voorkomen kunnen worden dat achteraf zou worden geprocedeerd over de vraag of bij het uitvoeren van het onderzoek de juiste uitgangspunten waren gehanteerd.

10. Tegelijkertijd is de Nationale ombudsman evenwel van oordeel dat de betrokken onderzoeker van het RIVO niet eigenmachtig uitgangspunten heeft gehanteerd die op zichzelf niet redelijk zijn te achten. Net als het hof ziet de Nationale ombudsman niet in waarom het water in de container per se binnen 24 uur op de vereiste temperatuur gebracht zou moeten kunnen worden. Daarnaast ziet de Nationale ombudsman niet in waarom verversing van de totale inhoud van de container per se in een keer zou moeten plaatsvinden, en niet geleidelijk kan gebeuren.

11. Gelet hierop kan het niet-hanteren van de door verzoeker bedoelde - en door TNO wél gehanteerde - uitgangspunten niet leiden tot het oordeel dat de betrokken onderzoeker van het RIVO bij zijn onderzoek is uitgegaan van onjuiste of onredelijke veronderstellingen.

12. Ook overigens ziet de Nationale ombudsman geen aanleiding voor kritiek op de wijze waarop de betrokken onderzoeker van het RIVO het onderzoek naar aanleiding van de overeenkomst van dading tussen verzoeker en de heer Y heeft uitgevoerd.

De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek te IJmuiden (RIVO), die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is niet gegrond.

Onderzoek

Op 25 augustus 1994 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek te IJmuiden.

In verband met een lopende civielrechtelijke procedure die nauw samenhangt met de door verzoeker aan de orde gestelde gedraging, is het verzoek om een onderzoek aanvankelijk afgewezen. Nadat het gerechtshof te Amsterdam op 22 januari 1998 arrest had gewezen, is naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in 2001 alsnog een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 28 juni 2001 verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarbij werd de Minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Na ontvangst van de reactie van de Minister werd een gesprek gevoerd met een medewerker van het Rijksinstituut voor Visserijonderzoek (RIVO).

Vervolgens werden zowel aan de Minister als aan verzoeker enkele specifieke vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de Minister en verzoeker de gelegenheid op de verstrekte inlichtingen te reageren. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De Minister deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

De medewerker van het RIVO gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt.

A. feiten

1. Op 25 augustus 1992 bracht de heer Y aan verzoeker een offerte uit “voor het leveren van een 40 ft. container geschikt gemaakt voor het levend opslaan van 2500 kg schaaldieren.” In de offerte is aangegeven dat de container onder meer zou bestaan uit “1 voor de tropen geschikte demontabele luchtkoelunit om de ruimte tot 12 C te koelen, vermogen 2 Kw. te monteren in het dak van de container, automatische temperatuurregeling met thermostaat, 380 Volt”. Voorts zou de container blijkens de offerte worden voorzien van een “zeewaterbestendige dubbele polyester laag”. Op grond van de offerte gold een garantietijd van zes maanden op de materialen.

2. Verzoeker gaf, als directeur van X B.V., op 25 februari 1992 aan de heer Y opdracht tot levering van twee containers die elk geschikt waren voor de opslag van 2500 kg schaaldieren, een en ander conform bedoelde offerte van 25 augustus 1992.

3. Nadat verzoeker het grootste deel van het totaalbedrag had voldaan aan de heer Y en nadat de eerste container eind november 1992 had proefgedraaid uitte hij klachten over het functioneren van de container. In verband daarmee liet hij twee bedrijven begin 1993 een onderzoek verrichten. De uitkomsten van beide onderzoeken kwamen er op neer dat de container in verschillende opzichten niet deugdelijk was. Volgens één van beide onderzoeken bedroeg de opslagcapaciteit van de container maximaal 495 kg.

Verzoeker weigerde vervolgens het restantbedrag aan de heer Y te betalen.

4. De heer Y daagde verzoeker daarop in kort geding. Tijdens de behandeling in kort geding op 19 maart 1993 kwamen verzoeker en de heer Y overeen het RIVO te IJmuiden te verzoeken om een onderzoek te verrichten naar de deugdelijkheid van de inmiddels

geleverde container. Daartoe sloten verzoeker en de heer Y een overeenkomst van dading. De inhoud van deze overeenkomst luidt als volgt:

“...1. Partijen zullen in gezamenlijk overleg zo spoedig mogelijk aan het RIVO te IJmuiden de vraag voorleggen, of de eerst geleverde container, mits geleverd conform de offerte, geschikt is voor het levend opslaan van 2.500 kg schaaldieren in de tropen, en zo dit niet zonder meer mogelijk is, welke modificaties dan moeten worden aangebracht om alsnog aan het gestelde doel te voldoen.

2. De kosten van dit onderzoek zullen worden voorgeschieden door (verzoeker; N.o.) en uiteindelijk als volgt worden toegerekend:

a. indien het RIVO-onderzoek uitwijst dat de container direct geschikt is voor het gestelde doel, zijn de kosten voor (verzoeker; N.o.);

b. indien het RIVO-onderzoek uitwijst dat er modificaties moeten worden aangebracht, draagt ieder van partijen de helft van de kosten van het onderzoek;

c. indien het RIVO-onderzoek uitwijst dat ook met modificaties de container niet geschikt is te maken voor het gestelde doel, draagt (Y; N.o.) de kosten van het onderzoek.

3. Partijen gaan ervan uit dat het onderzoeksresultaat voor de eerste container gelijk zal zijn te achten voor de tweede container.

4. Voor zover modificaties nodig zijn, zullen deze worden uitgevoerd door en op kosten van (Y; N.o.).

5. Voor zover de eerste en de tweede container nog moeten worden afgebouwd, zal dit gebeuren door (Y; N.o.) (...).

6. Mocht het onderzoek van het RIVO uitwijzen dat de containers niet geschikt zijn en ook niet geschikt zijn te maken voor het gestelde doel, dan zullen partijen in nader overleg met elkaar treden, waarbij (verzoeker; N.o.) zich het recht voorbehoudt zich op ontbinding van de overeenkomst te beroepen...”

5. Namens beide partijen verzocht de (toenmalige) advocaat van verzoeker op 16 april 1993 aan het RIVO om onderzoek te doen naar de geschiktheid van de bedoelde container voor de opslag van 2.500 kg levende kreeften.

6. Het RIVO accepteerde de onderzoeksopdracht. In het kader van het RIVO-onderzoek inspecteerde een onderzoeker van het RIVO op 6 mei 1993 in aanwezigheid van verzoeker en van de heer Y de container.

7. Op 17 mei 1993 bracht het RIVO rapport uit aan verzoeker en aan de heer Y. Aan het slot van het door de RIVO-onderzoeker opgestelde rapport is het volgende gesteld:

“...Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het systeem zoals dat geoffreerd is de beoogde opslagcapaciteit van 2500 kg bezit. Deze hoeveelheid dient als een absoluut maximum gezien te worden en onder normale omstandigheden vermeden te worden...”

8. Verzoekers bedrijfsjuridisch adviseur richtte zich bij brief van 28 juni 1993 tot de betrokken projectleider van het RIVO met een aantal concrete vragen naar aanleiding van zijn rapportage van 17 mei 1993.

9. De projectleider van het RIVO beantwoordde de gestelde vragen bij brief van 9 juli 1993.

10. In vervolg op deze correspondentie vond op 22 juli 1993, op verzoek van verzoekers adviseur, een bespreking plaats bij het RIVO waaraan werd deelgenomen door verzoeker en zijn adviseur, de betrokken onderzoeker van het RIVO, alsmede de plaatsvervangend directeur en de projectleider Techniek en Technologie van het RIVO. Aan verzoekers adviseur werd op 23 juli 1993 een verslag van de bespreking gestuurd.

Onder andere is in dit verslag het volgende gesteld:

“Koelcapaciteit koelinstallatie

(...)

Om bij de gegeven koelcapaciteit de aanwezige 16 m³ zeewater in het opslagsysteem van 28C (als in de tropen) tot 14-15C af te koelen zal met de gegeven koelcapaciteit ongeveer 2 á 3 dagen nodig zijn. Bij deze berekening wordt er dan wel van uitgegaan, dat de beschikbare koelcapaciteit effectief wordt doorgegeven aan het water. Of dit werkelijk het geval zal zijn, zal de praktijk moeten uitwijzen.”

11. Naar aanleiding van enkele aanvullende vragen van verzoekers adviseur berichtte de onderzoeker van het RIVO deze adviseur bij faxbericht van 13 augustus 1993 het volgende:

“...Het is duidelijk dat het grootste knelpunt voor de opslagcapaciteit wordt gevormd door het beschikbare oppervlak. Door de container met meerdere bewaarlagen uit te rusten kan de capaciteit worden vergroot. Dit is een modifikatie die nodig is om de container zonder meer geschikt te maken voor de opslag van 2500 kg kreeft...”

12. De heer Y eiste bij dagvaarding van 9 augustus 1993 dat verzoeker de overeenkomst van dading zou nakomen. Verzoeker stelde zich in het kader van deze procedure op het standpunt dat de overeenkomst tussen de heer Y en hem op grond van ondeugdelijke levering en wanprestatie diende te worden ontbonden. Onder meer voerde hij daartoe aan dat de koelinstallatie niet in staat was om binnen de in de bedrijfstak gewenste termijn van circa tien tot twaalf uur een temperatuur van 14 á 15 graden in de container te bereiken, doch pas na twee tot drie dagen.

13. De president van de arrondissementsrechtbank te Alkmaar wees op 2 september 1993 vonnis in kort geding. In zijn vonnis overwoog hij onder andere het volgende:

“Uit dit rapport (van het RIVO; N.o.) blijkt dat de geleverde container na afbouw de beoogde opslagcapaciteit van 2500 kg zal bezitten, hoewel 2500 kg als het absolute maximum gezien moet worden. Op grond van het vorenstaande is de president van oordeel dat het in de genoemde dading onder 1. bevestigend door het RIVO is beantwoord.

2. Het verweer (van verzoeker; N.o.), dat de container na afbouw niet met voldoende snelheid de door gedaagden (verzoeker en zijn bedrijf; N.o.) gewenste temperatuur zal bereiken en dat de hulpapparatuur niet deugdelijk zou zijn, treft geen doel. Eiser (de heer Y; N.o.) vordert terecht nakoming van de overeenkomst van dading, nu volgens het RIVO de container geschikt is te maken voor het beoogde doel en eiser bereid is daarvoor noodzakelijke voorzieningen te treffen.”

14. In opdracht van verzoeker beoordeelde TNO-Milieu en Energie vervolgens de koelinstallatie van de container. TNO bracht op 3 november 1993 rapport uit aan verzoeker. In dit rapport staat het volgende:

“...Uitgangspunten

De berekening van de benodigde koelcapaciteit is gebaseerd op de volgende gegevens:

(...)

- De container bevat 16,5 m³ water, voor de opslag van 2500 kg langousten.
- Het water in de container wordt één maal in de twee weken ververs.
- Dit water heeft een temperatuur van 28 graden C en behoort binnen 24 uur op de gewenste 15 graden C gekoeld te zijn.

(...)

Conclusies

- Het benodigde koelvermogen is circa een faktor 2,6 groter dan het geïnstalleerde vermogen.
- De koelunit koelt direct de lucht in de container. Het bassin-water kan alleen indirect via de luchtcirculatie gekoeld worden. Zelfs bij voldoende koelcapaciteit van de installatie is het technisch onmogelijk de gewenste temperatuur te realiseren door middel van deze koelmethode.

- De warmtewisselaars van de installatie zijn niet geschikt voor gebruik in een vochtig en zout milieu, waardoor de levensduur van de installatie hooguit 1 à 2 jaar zal zijn.

- Geconcludeerd kan worden dat de geïnstalleerde koelunit niet voldoende koelcapaciteit bezit en dat verder de installatie technisch niet geschikt is om het bassin-water op de gewenste temperatuur te brengen...”

15. Verzoekers (toenmalige) advocaat richtte zich vervolgens bij brief van 27 april 1994 tot de directie van het RIVO. Onder verwijzing naar de hiervoor bedoelde rapportage van TNO stelde deze advocaat het RIVO formeel aansprakelijk voor de materiële en immateriële schade van verzoeker, voor zover die het gevolg was van de RIVO-rapportage. In zijn brief stelde deze advocaat in dat verband het volgende:

“...Het resultaat van dit onderzoek (van TNO; N.o.) komt er heel in het kort op neer dat de geïnstalleerde koelunit onvoldoende koelcapaciteit bezit en dat voorts, óók indien er voldoende koelcapaciteit aanwezig zou zijn, de installatie - gezien de gebruikte koelmethode - als technisch ongeschikt kan worden beschouwd om het bassin-water op de gewenste temperatuur te brengen.

Deze rapportage staat haaks op de inhoud van de rapportage van het RIVO.

Ten aanzien van de RIVO-rapportage wenst cliënt voorts nog het volgende op te merken.

De onderzoekopdracht is vastgelegd in de dadingovereenkomst. Uit punt 1. van die overeenkomst blijkt dat het RIVO diende na te gaan of de door (Y; N.o.) vervaardigde containers beantwoordden aan het doel als gesteld in de offerte.

Volgens de offerte dienden de containers geschikt te zijn voor het levend opslaan van 2500 kg schaaldieren. Het RIVO heeft evenwel in haar rapportage geconcludeerd enerzijds dat het geoffreerde systeem de beoogde opslag van 2500 kg bezit, anderzijds dat deze hoeveelheid als een absoluut maximum gezien dient te worden en onder normale omstandigheden dient te worden vermeden.

In tegenstelling tot hetgeen later wordt gesteld in de aanvullende rapportage van 9 juli 1993 - “deze uitspraak lijkt mij niet voor meerdere uitleg vatbaar”- is voornoemde conclusie in de rapportage van 17 mei 1993 innerlijk tegenstrijdig en mitsdien gebrekkig gemotiveerd.

(...)

Op grond van de andere rapportages, waaronder het TNO-rapport, kan - in tegenstelling tot de inhoud van de RIVO-rapportage - worden geconcludeerd dat het systeem bouwtechnisch, koeltechnisch en biologischtechnisch ondeugdelijk is en nimmer de geoffreerde 2500 kg langoustes zal kunnen bevatten. Bovendien heeft het RIVO in haar

rapportage steeds onjuiste gegevens verwerkt met betrekking tot de koeltechnische aspecten van de koelinstallatie.

Gezien enerzijds de kennis welke van een wetenschappelijk onderzoeksinstituut mag worden verwacht en anderzijds het geleverde resultaat van het RIVO-onderzoek ben ik van mening dat uw instituut opzet dan wel grove schuld te verwijten valt...”

16. Bij brief van 30 mei 1994 wees de directeur van het RIVO alle aansprakelijkheid van het RIVO van de hand. Hij stelde in zijn brief aan verzoekers advocaat het volgende:

“...In de akte van dading, overeengekomen ten overstaan van de fungerend President van de Arrondissementsrechtbank te Alkmaar, zijn uw cliënt, (verzoeker; N.o.) en de heer (Y; N.o.) overeengekomen dat zij aan het RIVO-DLO de vraag zouden voorleggen "of de eerst geleverde container, mits geleverd conform de offerte geschikt is voor het levend opslaan van 2500 kg, schaaldieren in de tropen, en zo dit niet zonder meer mogelijk is, welke modificaties dan moeten worden aangebracht om alsnog aan het gestelde doel te voldoen".

Op grond van de brief van de toenmalige Raadsman van (verzoeker; N.o.), mr. S. waarin deze uit naam van de partijen het RIVO-DLO opdracht tot het onderzoek, heeft het RIVO-DLO op 17 mei, 9 en 23 juli 1993 gerapporteerd. Uit het rapport van 17 mei 1993 blijkt dat de geleverde container na afbouw de beoogde opslagcapaciteit van 2500 kg zal bezitten, hoewel 2500 kg als het absolute maximum gezien moet worden. Dit standpunt is ook door de fungerend President van de Arrondissementsrechtbank te Alkmaar in zijn uitspraak in kort geding van 2 september 1993 overgenomen.

Bij het totstandbrengen van het betreffende rapport is het RIVO-DLO, zoals gebruikelijk, met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te werk gegaan. Ook is het RIVO-DLO uitgebreid ingegaan op de door mr. S. gestelde vragen, en daarnaast bereid geweest tot een nadere mondelinge toelichting. De nauwkeurigheid en zorgvuldigheid waarmee het initiële rapport is opgesteld moge blijken uit het feit dat alle gestelde vragen binnen het kader van dit eerste rapport konden worden beantwoord. Ik acht dan ook geen enkele grondslag aanwezig voor uw stelling dat het RIVO-DLO opzet of grove schuld te verwijten valt, dan wel onzorgvuldig c.q. onrechtmatig zou hebben gehandeld.

Zoals aangegeven is in kort geding op basis van het onderzoeksrapport van het RIVO-DLO vonnis gewezen. Daarbij is in rechte vastgesteld dat uit het onderzoeksrapport blijkt dat de container de opslagcapaciteit zal bezitten. U zult begrijpen dat ik in deze het oordeel van de rechter volg.

Voor wat betreft de opmerkingen van uw cliënt over de rapportage van het RIVO-DLO, volsta ik dan ook met de kanttekening dat deze geen nieuwe feiten of gezichtspunten bevatten die aanleiding zouden geven tot enigerlei aansprakelijkheid van het RIVO-DLO

ten opzichte van uw cliënt.

Dit geldt evenzeer voor het door uw cliënt in een later stadium aan TNO gevraagde rapport, nu aan dit rapport een geheel andere vraagstelling ten grondslag ligt. In de rapportage van TNO-Milieu en energie wordt slechts een deelaspect van de totale installatie beoordeeld, te weten de koelcapaciteit en de technische geschiktheid van de installatie. Reeds derhalve kan het rapport niet worden vergeleken met het rapport van RIVO-DLO, dat, conform de opdracht, uitsluitend inging op de capaciteitsproblematiek van de container. Reeds om deze reden, -een totaal verschillende onderzoeksopdracht- kan het TNO-rapport dan ook niet worden gebruikt als een rapport waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het RIVO-DLO onzorgvuldig dan wel onrechtmatig zou hebben gehandeld jegens uw cliënt. Ook overigens kan het TNO-rapport niet als zodanig dienen, waartoe de navolgende inhoudelijke reactie moge dienen.

De berekening van de benodigde koelcapaciteit voor de container is op zich zelf eenvoudig; de uitkomsten zijn echter sterk afhankelijk van de gehanteerde uitgangspunten. Voor het merendeel zijn de gehanteerde uitgangspunten in de TNO-rapportage juist, echter op een zeer cruciaal punt worden foutieve aannamen gemaakt. Het gaat hier om het zesde uitgangspunt waarin gesteld wordt dat "- het water in de container wordt één maal in de twee weken ververs. Dit water heeft een temperatuur van 28 °C en behoort binnen 24 uur op de gewenste 15 °C te zijn".

Dit uitgangspunt is een nieuw element, dat bij het doorvoeren van het RIVO-DLO onderzoek geen randvoorwaarde vormde, nu hiervan noch in de offerte, noch in de opdracht sprake was. Duidelijk is dat door de toevoeging van deze nieuwe randvoorwaarde de rapportage van TNO reeds hierom niet kan worden opgevoerd als zijnde een aanknopingspunt om de door u beweerde opzet c.q. grove schuld van het RIVO-DLO aan te tonen.

Bij de berekening van de maximaal benodigde koelcapaciteit, worden in het TNO-rapport de vermogens nodig om de bulk hoeveelheid water af te koelen en het vermogen benodigd om een 'steady-state' te onderhouden, bij elkaar opgeteld. Dit is niet noodzakelijk. Immers tijdens de afkoelingsperiode zijn er geen schaaldieren in het systeem aanwezig en is een deel van de elektrische apparatuur uitgeschakeld (circulatiepomp, ventilatie).

Met behulp van het beschikbare vermogen is eenvoudig uit te rekenen hoeveel tijd benodigd is om een afkoeling van 28 °C tot 15 °C te realiseren.

We hanteren de volgende uitgangspunten:

- het beschikbare koelvermogen (Q) voor koeling van het verversingswater bedraagt 6.2-2.2 = 4.0 kW
- $\Delta T = 28 - 15 = 13$ °C

- $M_{\text{water}} = 16.5 \cdot 10^3 \text{ kg}$

$C_p \text{ water} = 4.2 \text{ kJ kg}^{-1} \text{K}^{-1}$

Afkoelingsperiode (t): $t = M_{\text{water}} c_p \text{ water } \Delta T / (3600 \cdot Q) = 63 \text{ uren } (\pm 2.6 \text{ dag})$

Bij de beoordeling van de technische geschiktheid van de installatie wordt in het TNO-rapport gesteld dat de warmte-afgifte aan het wateroppervlak te gering zou zijn om de benodigde koeling te realiseren. In de berekening gaat TNO uit van een water-lucht oppervlak van 20 m². Dit uitgangspunt is onjuist: in de container wordt (volgens offerte) een tricklingfilter geïnstalleerd met een inhoud van 2 m³. In een dergelijk filter is een water-lucht oppervlak aanwezig van ca. 400 m² waar een zeer efficiënte warmte-overdracht kan plaats vinden. Het materiaal dat in dergelijke filters wordt gebruikt is zelfs specifiek ontwikkeld voor gebruik in koeltorens.

In de TNO-rapportage wordt gesteld dat de warmtewisselaars van de koel-unit niet geschikt zijn voor gebruik in een corrosief milieu. Volgens een, door TNO geraadpleegde, leverancier van deze installaties zou de verwachte levensduur van de installatie in dit milieu hoogstens 1 à 2 jaar bedragen.

RIVO-DLO heeft nooit directe uitspraken over de duurzaamheid van de gebruikte materialen gedaan omdat hiernaar niet expliciet gevraagd is. In de brief van mr. S. wordt, zoals boven aangegeven, expliciet gesteld dat de partijen met elkaar zijn overeengekomen om het RIVO-DLO te verzoeken een oordeel te geven over de capaciteitskwestie van de container.

Ook overigens vormen de door uw cliënt aangevoerde bezwaren tegen het rapport van het RIVO-DLO voor mij geen aanleiding om de door u gestelde aansprakelijkheid te aanvaarden...”

17. Verzoeker was inmiddels bij de burgerlijke rechter een procedure gestart met als inzet ontbinding van de overeenkomst met de heer Y tot levering van de containers. Het gerechtshof te Amsterdam wees op 22 januari 1998 arrest in deze bodemprocedure. Het Hof overwoog onder meer het volgende:

“1. Om een tussen hen gerezen geschil over de deugdelijkheid van containers, gebouwd door (de leverancier van de containers, hierna aangeduid als Y; N.o.) in opdracht van (verzoeker; N.o.) te beëindigen hebben partijen op 30 maart 1993 een dading getroffen. Daarbij zijn zij o.m. overeengekomen om bindend advies te vragen aan het RIVO.

2. De krachtens deze dading aan het RIVO voor te leggen vraagstelling valt in twee onderdelen uiteen te weten:

i) zijn de containers - indien deze conform de offerte afgebouwd worden - zonder meer geschikt voor de opslag van 2500 kg kreeft in de tropen?

ii) indien de containers - afgebouwd conform de offerte - niet zonder meer voldoen aan het gestelde doel, welke wijzigingen zouden moeten worden aangebracht?

3. Het RIVO heeft op 17 mei 1993 haar bindend advies uitgebracht. Uit de inhoud daarvan is echter onvoldoende duidelijk af te leiden, wat het antwoord op de gestelde vragen is.

2.3. (Verzoeker; N.o.) heeft in zijn "uitlating na comparitie" aangevoerd dat de hiervoor onder 2. weergegeven vraagstelling innerlijk tegenstrijdig is en mitsdien ondeugdelijk. Het hof kan (verzoeker; N.o.) in die stelling niet volgen.

De door het hof weergegeven vraagstelling - die is ontleend aan de tussen partijen getroffen dading - is duidelijk en van innerlijke tegenstrijdigheid is geen sprake. Aan de deskundige is onder i) de vraag voorgelegd of de containers - indien afgebouwd als geoffreerd - geschikt zijn voor het gestelde doel. Indien dit niet zonder meer het geval is, wordt onder ii) gevraagd welke aanpassingen ten opzichte van de offerte daartoe nodig zijn.

2.4. Om alsnog vast te stellen wat het antwoord van het RIVO op de hiervoor onder 2.2. weergegeven vragen luidt, heeft het hof nadere inlichtingen doen verstrekken door (...), wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het RIVO (hierna aangeduid als Z; N.o.), die ook het schriftelijk advies van het RIVO van 17 mei 1993 heeft opgesteld. Het hof beschouwt hetgeen Z ter zitting heeft verklaard als een aanvulling op dit schriftelijk advies.

2.5. Voor wat betreft vraag i) heeft Z nader verklaard dat de containers, afgebouwd conform de offerte, 'onvoldoende bodemoppervlakte hebben voor de in de offerte aangegeven hoeveelheid kreeft.

In het licht van deze nadere verduidelijking staat thans vast dat de containers - indien deze worden afgebouwd conform de offerte - niet zonder meer geschikt zijn voor de opslag van 2500 kg kreeft in de tropen. De onder i) geformuleerde vraag is dus door het RIVO ontkennend beantwoord.

2.6. Daarvan uitgaande hebben partijen geen belang bij beantwoording van de in de conclusies na comparitie nog opgeworpen vraag, of in de oorspronkelijke offerte de levering van een grofvuilfilter was voorzien. Het grofvuilfilter komt hieronder bij de behandeling van vraag ii) nader aan de orde.

2.7. Met betrekking tot de tweede aan het RIVO voorgelegde vraag - te weten welke wijzigingen zouden moeten worden aangebracht om de containers alsnog geschikt te maken voor het gestelde doel - is het volgende komen vast te staan:

- **Het bodemoppervlak** van de container kan volgens Z door het aanbrengen van een systeem van etages zodanig worden vergroot dat de gewenste hoeveelheid kreeft daarin continu kan worden opgeslagen.

- **Het filtersysteem** wordt door Z adequaat geacht; daarbij gaat deze er van uit dat ook een grofvuilfilter wordt geleverd.

- **Het koelsysteem** wordt door Z toereikend geacht. Daarbij is deze uitgegaan van de opslag van kreeft bij een werkend systeem, hetgeen impliceert dat de kreeften pas in de container worden gebracht als het water op de voor kreeften geschikte overlevingstemperatuur van circa 15 graden is gebracht.

2.8. (Verzoeker; N.o.) heeft de nader door Z aangevoerde gezichtspunten in zijn "uitlating na comparitie" op een aantal onderdelen bestreden. Daarop overweegt het hof als volgt.

- Bodemoppervlak en filtersysteem:

(Verzoeker; N.o.) heeft betoogd dat de door Z aangegeven wijzigingen niet als modificaties zijn te beschouwen. Door toevoeging van etages en een grofvuilfilter worden volgens (verzoeker; N.o.) een of meer essentiële onderdelen toegevoegd, waardoor een geheel ander product ontstaat. Het hof kan (verzoeker; N.o.) in deze stelling niet volgen. De aangegeven, volgens de dading door en op kosten van Y uit te voeren, wijzigingen zijn erop gericht de container te doen beantwoorden aan het in de offerte gestelde gebruiksdoel. Dat is precies wat partijen bij de dading met "modificaties" hebben beoogd.

- **Koelsysteem:**

a) zeewaterbestendigheid. (Verzoeker; N.o.) heeft aangevoerd dat de levensduur van de koelapparatuur door Z wordt geschat op 1 à 2 jaar, hetgeen volgens (verzoeker; N.o.) ver beneden de gemiddelde levensduur ligt. Ook op die grond zijn de containers naar zijn mening niet geschikt te achten voor het overeengekomen gebruik.

Het hof verwerpt ook deze stelling. De vraagstelling aan het RIVO betrof de geschiktheid van de container voor het gestelde doel, te weten opslag van 2500 kg kreeft in de tropen. Een eventuele relatief korte levensduur van de apparatuur maakt de containers niet ongeschikt tot dat doel.

Omtrent overigens aan de container te stellen kwaliteitseisen is in de dading niet voorzien.

b) capaciteit. Naar Z bij zijn nadere toelichting nog heeft verduidelijkt, heeft het RIVO in zijn bindend advies tot uitgangspunt genomen dat het koelsysteem er op berekend moet zijn om bij een werkend systeem de factoren die tot verhitting van de watertemperatuur kunnen leiden (bijvullen met kleinere hoeveelheden vers zeewater, warmteafgifte door pompen en verlichting, deuropenen) te neutraliseren. Daarvan uitgaande acht het RIVO de

koelcapaciteit toereikend; modificatie van het systeem op dit onderdeel wordt niet voorgeschreven.

(Verzoeker; N.o.) heeft bij herhaling betoogd dat het koelsysteem in staat moet zijn om de totale capaciteit aan water in de container binnen 24 uur af te koelen van een aanvangstemperatuur van 28 graden tot een temperatuur van 15 graden.

Dit uitgangspunt is echter niet terug te vinden in de tussen partijen gesloten overeenkomst en is - aldus begrijpt het hof de nadere verklaring van Z - ook allerm minst gebruikelijk. De stelling van (verzoeker; N.o.) op dit onderdeel wordt door het hof dan ook verworpen.

2.9. Al het voorgaande in aanmerking genomen, moet geconcludeerd worden dat het RIVO vraagstelling ii) aldus heeft beantwoord dat de containers weliswaar na afbouw conform de offerte nog niet zonder meer geschikt zijn voor het gestelde doel doch daarvoor alsnog geschikt zijn te maken door het aanbrengen/toevoegen van een systeem van etages en van een grofvuilfilter.

2.10. Het hof komt thans toe aan een verdere beoordeling van de door (verzoeker; N.o.) voorgedragen grieven.

2.11. Het hof zal daarbij wederom allereerst overgaan tot behandeling van grief III.

Met betrekking tot die grief rest nog te beoordelen de vraag, of met name uit het rapport van TNO (IMET) - dat op verzoek van (verzoeker; N.o.) werd opgesteld nadat de dading werd getroffen en dat door (verzoeker; N.o.) als een "novum" wordt aangeduid - moet worden afgeleid dat het bindend advies van het RIVO zodanige onjuistheden bevat dat geen redelijk denkend deskundige tot het in dat bindend advies neergelegde oordeel kon komen. Onder die omstandigheden zou immers kunnen worden aangenomen dat het bindend advies wat de inhoud betreft zozeer indruist tegen de maatstaven van redelijkheid en billijkheid dat het onaanvaardbaar is dat (verzoeker; N.o.) daaraan wordt gehouden.

2.12. Bij zijn beoordeling op dit onderdeel neemt het hof tot uitgangspunt hetgeen in r. o. 2.8. onder b) werd overwogen en beslist met betrekking tot de koelcapaciteit van de containers.

Nu in het TNO rapport is uitgegaan van het door (verzoeker; N.o.) voorgestane doch door het hof verworpen uitgangspunt dat de totale inhoud aan water in de container binnen 24 uur van 28 graden tot 15 graden gekoeld moet kunnen worden, biedt de in dat rapport bereikte conclusie - dat de koelunit onvoldoende koelcapaciteit bezit - geen steun aan de stelling van (verzoeker; N.o.) dat het bindend advies van het RIVO op dit onderdeel volstrekt ondeugdelijk is en dat geen redelijk denkend deskundige tot de in dat advies neergelegde conclusie kon komen. Dit leidt tot verwerping van de in grief III neergelegde stelling van (verzoeker; N.o.) dat hij in redelijkheid niet aan dit bindend advies kan worden gehouden. De grief faalt dus in al zijn onderdelen.

2.13. Met betrekking tot de grieven I en II overweegt het hof nog als volgt.

(Verzoeker; N.o.) heeft in dit geding ontbinding gevorderd van de met Y gesloten overeenkomst tot levering van containers. Ingevolge artikel 6 van de tussen partijen gesloten dading had (verzoeker; N.o.) zich het recht daartoe voorbehouden, indien de aan het RIVO voorgelegde vraagstelling in die zin wordt beantwoord dat de containers i) niet geschikt zijn en ii) ook niet geschikt zijn te maken zijn voor het gestelde doel, te weten opslag van 2500 kg kreeft in de tropen.

Uit het in r. o. 2.5. overwogene volgt dat het RIVO in zijn bindend advies heeft geoordeeld dat de containers niet zonder meer geschikt zijn voor het gestelde doel. Grief II slaagt in zoverre. Uit hetgeen is weergegeven in rechtsoverwegingen 2.7 t/m 2.9. volgt echter dat het RIVO op vraag ii) als antwoord heeft gegeven dat de containers door het aanbrengen van enige modificaties wel tot het gestelde doel geschikt gemaakt kunnen worden. Voor ontbinding van de tussen (verzoeker; N.o.) en Y gesloten overeenkomst bestaat dus geen grond.

2.14. De in zijn eerste grief aangedragen stelling van (verzoeker; N.o.) dat een geslaagd proefdraaien onderdeel uitmaakt van de dadingsovereenkomst wordt door het hof verworpen. Het in de oorspronkelijke overeenkomst geregelde proefdraaien had immers kennelijk ten doel, vast te stellen of de containers voldeden aan de daaraan te stellen eisen. Deze vraagstelling is krachtens de dading aan het RIVO voorgelegd en door deze beantwoord.

2.15. Al het voorgaande leidt tot de volgende slotsom. De grieven I en III falen, terwijl de gegrondheid van grief II niet tot vernietiging van het vonnis leidt.”

18. Het RIVO is per 1 juni 1999 verzelfstandigd.

B. Standpunt verzoeker

Het standpunt van verzoeker is samengevat weergegeven onder Klacht.

Met betrekking tot zijn klacht over de aanvaarding van de onderzoeksopdracht door het RIVO stelde verzoeker in een brief aan de Nationale ombudsman van september 1994 het volgende:

“...Tussen 6 mei 1993 en 17 mei 1993 vernam ik van een bevriende relatie die e.e.a. zelf via een andere kennis had vernomen, dat ik (...) de fout heb begaan de onderzoeksopdracht aan het RIVO te geven. Men zei toen reeds dat de zaak stonk. Men vroeg zich af of ik niet geweten had dat leverancier (...) daar kind aan huis was, en dat hij daar ooit zelf werkzaam was geweest.

Omdat ik mij toen reeds gesterkt voelde door de diverse rapporten (...) verwachtte ik dat het onderzoeksresultaat in mijn voordeel zou uitvallen.

Van mevr. (...), afd. Personeelszaken van het RIVO, vernam ik dat leverancier (...) slechts voor een korte periode, 1 december 1970 tot 1 maart 1971 in dienst bij het RIVO was geweest en ook op eigen verzoek met ontslag ging.

Hoewel de werkzame periode van leverancier bij het RIVO van een zeer ruime tijd in het verleden dateert, blijkt de informatie uit het informele circuit toch te kloppen.

Indien leverancier tijdens het eerste kort geding e.e.a. over zijn relatie tot het RIVO kenbaar had gemaakt, had ik via de president alsnog kunnen afdwingen dat het onderzoek door het TNO zou worden verricht. Immers, het waren de enige twee instituten die door ons als potentiële onafhankelijke onderzoeksinstituten werden genoemd..."

De kritiek van verzoeker op de wijze waarop het RIVO het onderzoek heeft uitgevoerd, blijkt uit hetgeen onder **A. FEITEN** is opgenomen.

c. Standpunt Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

1. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman beantwoordde de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 20 juli 2001 een aantal vragen.

Onder meer wees de Minister erop dat tussen de heer Y en het RIVO nooit een arbeidsovereenkomst had bestaan, en dat voor zover de heer Y al bij het RIVO bekend was dat bij het RIVO geen enkele rol had gespeeld bij de beslissing in 1993 op het verzoek het systeem te beoordelen.

De Minister deelde voorts mee dat op het RIVO voldoende deskundigheid beschikbaar was geweest om in deze kwestie tot een adequate beoordeling te komen. Daarbij merkte hij op dat dat, althans op het moment van de dadingsovereenkomst, ook de opvatting van beide betrokken partijen was geweest.

Over de deskundigheid van de betrokken onderzoeker van het RIVO deelde de Minister het volgende mee:

"...De heer (Z; N.o.) beschikte als specialist van het RIVO op het gebied van de aquacultuur over specifieke deskundigheid, op grond waarvan hij is aangewezen om het opslagsysteem te beoordelen. Tot deze specifieke deskundigheid behoort onder meer kennis op het gebied van de opslag van levende aquatische organismen, de beheersing van de watertemperatuur daarbij, de zuurstofbehoefte van deze organismen en de verwijdering van hun afbraak- en excretieproducten..."

2. In antwoord op de vraag of de offerte van 25 augustus 1992 en de opdracht uit de akte van dading zodanig duidelijk waren dat het RIVO zonder nadere vraagstelling aan de betrokken partijen kon overgaan tot het uitbrengen van een advies deelde de Minister mee dat het uitgangspunt voor de beoordeling was gevormd door de brief van verzoekers advocaat van 16 april 1993, de offerte van 28 augustus 1992 en de tekst van de akte van dading van 30 maart 1993. De Minister wees er in dat verband op dat tijdens de inspectie van de container op 6 mei 1993 door zowel verzoeker als door de heer Y aanvullende informatie was verstrekt aan de medewerker van het RIVO. De Minister stelde in dat verband:

“...Naar ik aanneem waren beide partijen daarbij de mening toegedaan voldoende informatie te hebben verstrekt...”

De Minister verwees voor wat betreft de kritiek van verzoeker op het RIVO-onderzoek naar de brief van de directeur van het RIVO van 30 mei 1994 (zie FEITEN, onder 16.).

D. standpunt betrokken medewerker RIVO

1. De betrokken medewerker van het RIVO, de heer Z, verklaarde in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman het volgende:

"...Ik werk sinds 1986 bij het RIVO. Mijn opleiding heb ik genoten in Wageningen, waar ik visteelt heb gestudeerd. Ik ben deskundig op het terrein van recirculatie-systemen (dat zijn gesloten systemen). In Nederland zijn er niet veel deskundigen op dat terrein. Het lag daarom voor de hand dat ik in 1993, toen het RIVO werd gevraagd een onderzoek te verrichten naar de opslagcapaciteit van de bewuste container, werd belast met het onderzoek.

Het RIVO kreeg en krijgt regelmatig dit soort verzoeken tot onderzoek. Bij ons werkt immers een aantal specialisten op terreinen waarop niet veel mensen deskundig zijn. Bijzondere regels of aanwijzingen voor het aanvaarden van dit soort onderzoekopdrachten zijn er niet. De kosten voor zo'n onderzoek worden doorberekend aan de opdrachtgever. In dit geval was bij de dading bepaald dat de kosten voor rekening zouden komen van de partij die in het "ongelijk" zou worden gesteld.

De onderzoekopdracht, zoals opgenomen in de dadingsovereenkomst, was helder. De technische informatie was echter nogal summier. Op één A-4-tje stond wat moest worden onderzocht. Ik heb mede daarom direct met beide partijen, Y en (verzoeker; N.o.), contact opgenomen, en van hen verschillende rapportages gekregen die er al waren. Het ging onder meer om een rapportage van (...) van 19 februari 1993.

Daarnaast heb ik op 6 mei 1993 samen met de heer Y en (verzoeker; N.o.) de desbetreffende container, die zich vlakbij het RIVO in IJmuiden bevond, bekeken. Bij die gelegenheid hebben (verzoeker; N.o.) en Y mij aanvullende inlichtingen verstrekt.

Vervolgens heb ik mijn rapportage opgesteld. De zaak was voor mij niet echt ingewikkeld, ook omdat ik goed op de hoogte ben van de literatuur op dit gebied. Nadat ik het rapport in concept klaar had, heb ik dat aan de RIVO-directie laten lezen, en vervolgens is het op 17 mei 1993 naar de partijen gestuurd. In dit rapport is ook aangegeven op welke punten de container nog niet was afgebouwd. Zo moest er nog een zogenoemd tricklingfilter worden ingebouwd. Zo'n filter zorgt onder meer voor de overbrenging van de warmte-energie van lucht naar water. In het systeem van (verzoeker; N.o.) was namelijk gekozen voor koeling van de lucht. Het filter moet er dan voor zorgen dat de gekoelde lucht het water in de container - ongeveer 20.000 liter - afkoelt tot de gewenste temperatuur.

(Verzoeker; N.o.) was ervan overtuigd dat hij gelijk had; daarom zal de uitkomst van het RIVO-onderzoek hem erg zijn tegengevallen.

Op een gegeven moment bracht (verzoeker; N.o.) de TNO-rapportage in. Die rapportage bevat niet echt nieuwe informatie. Omdat TNO is uitgegaan van andere veronderstellingen, is de uitkomst van hen ook anders. Overigens bestrijkt de TNO-rapportage alleen het punt van het koelen, terwijl in mijn rapportage van 17 mei 1993 op vier aspecten wordt ingegaan, te weten: 1) de opslagcapaciteit van de container; 2) de capaciteit van het koelsysteem; 3) de zuurstofinbreng; 4) de verwijdering en afbraak van excretieproducten van de opgeslagen dieren.

Dat TNO op het punt van het koelen tot andere conclusies komt, is te verklaren uit het feit dat zij van andere veronderstellingen zijn uitgegaan. Dan worden de uitkomsten ook anders. Het gaat in dit verband om twee aspecten.

In de eerste plaats gaat TNO ervan uit dat het water in de container binnen 24 uur op de gewenste temperatuur gebracht zou moeten kunnen worden. Wij hebben die aanname niet gehanteerd, omdat daar in de onderzoekopdracht en in de offerte geen sprake van was, én omdat niet valt in te zien waarom het water binnen 24 uur op temperatuur zou moeten zijn. Gedurende de koelperiode bevinden zich immers geen kreeften in de container. Dus of je nu één of drie dagen over het koelen doet, maakt in wezen niet uit.

Verder gaat TNO ervan uit dat de gehele inhoud van de container elke twee weken in zijn geheel wordt verversd. Ook die aanname hebben wij niet gehanteerd. Je kunt elke dag een deel verversen, of continue een deel verversen, in plaats van de gehele inhoud in één keer.

Overigens hebben wij hier bij het RIVO ook een koel-expert in huis, de heer K. Hij heeft de zaak ook bekeken, en heeft ingestemd met mijn rapport.

Naar aanleiding van de grieven van (verzoeker; N.o.) en zijn aansprakelijkstelling van het RIVO in 1994 heeft de directie van het RIVO hem steeds schriftelijk geïnformeerd.

In zijn algemeenheid gaat het in deze hele zaak volgens mij om een herhaling van zetten.

De punten die nieuw zijn, zoals het TNO-rapport, zijn ook al in de correspondentie met (verzoeker; N.o.) aan de orde geweest.

Een punt waarop (verzoeker; N.o.) wel gelijk heeft, is het gebruik, in mijn rapport van 17 mei 1993, van het woord langoustines. Het ging inderdaad om langoustes. Dit is direct aan (verzoeker; N.o.) toegegeven. Voor de conclusie van ons onderzoek maakt dit overigens niet uit. Voor het overige zou ik, als ik nu weer zo'n zaak zou krijgen, eenzelfde rapport schrijven.

De manier waarop (verzoeker; N.o.) wilde gaan werken, met opslagcontainers voor kreeften, is vrij bijzonder maar niet uniek of geheel nieuw. Er bestaan handboeken waarin aandacht wordt besteed aan dergelijke opslagsystemen..."

2. De betrokken medewerker van het RIVO voegde aan het bovenstaande nog toe dat hij de heer Y niet kende voordat hem werd gevraagd het onderzoek naar de desbetreffende container te verrichten.

e. reactie verzoeker

1. Verzoekers advocaat liet weten zeer teleurgesteld te zijn in de reactie van de Minister. Volgens hem ontbeert het antwoord van de Minister wezenlijke informatie voor de beoordeling van de handelwijze van het RIVO bij de aanvaarding en bij de uitvoering van de onderzoekopdracht als bindend adviseur in het kader van een overeenkomst van dading.

2. Desgevraagd gaf hij nog de volgende aanvullende informatie over de connectie van de heer Y met het RIVO:

"...De eerste reactie die hij (verzoeker; N.o.) op de aanwijzing van het RIVO kreeg, was afkomstig van een dame die haar naam niet wilde zeggen, maar die hem afraadde het onderzoek te laten doen door het RIVO, omdat zij wist dat de heer (Y; N.o.) daarmee een goede relatie had. Dit voorval speelde voordat de heer (Z; N.o.) met zijn onderzoek begon.

Voorts heeft (verzoeker; N.o.) inmiddels contact gehad met de heer (...) die destijds bij het RIVO werkzaam was, maar inmiddels een jaar of zes geleden is vertrokken. De heer (...) kan bevestigen dat de heer (Y; N.o.) korte tijd bij het RIVO werkzaam is geweest en dat hij de heer (Y; N.o.), na diens ontslag, zeer regelmatig bij het RIVO is tegengekomen.

Uitgaande van de juistheid van deze feiten kan het volgende worden vastgesteld: er bestond - ook ten tijde van de advisering door het RIVO - een, naar aannemelijk is, vriendschappelijke relatie tussen (medewerkers van) het RIVO en de heer (Y; N.o.)..."

Hij voegde daar het volgende aan toe:

“...Artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult en dat het bestuursorgaan ertegen waakt dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben de besluitvorming beïnvloeden. Uit de jurisprudentie van de bestuursrechter met betrekking tot dit artikel blijkt dat in dit kader met name scrupuleus wordt onderzocht of bepaalde persoonlijke relaties van invloed geweest zouden kunnen zijn op de beslissing. Niet aangetoond behoeft te worden dat die beïnvloeding er is geweest, voldoende is dat elke schijn van vooringenomenheid wordt voorkomen...”

Volgens hem bood reeds de feitelijke relatie tussen de heer Y en het RIVO meer dan voldoende aanknopingspunt voor het oordeel dat van aan dergelijke schijn van vooringenomenheid sprake is.

3. Verzoeker wees er voorts op dat de onderzoeker van het RIVO de inhoud van de dadingsovereenkomst en de daaruit voortvloeiende onderzoeksopdracht had voorzien van een eigen interpretatie. Verzoeker noemde het exemplarisch voor deze zaak dat bedoelde RIVO-onderzoeker “voortdurend van veronderstellingen blijkt uit te gaan die hij a) niet expliciteert, waarvan hij b) (ook zelf) de juistheid niet controleert, dan wel c) waaraan hij, zelfs nadat de onjuistheid daarvan is gebleken, geen consequenties verbindt.” In dat verband noemde hij als voorbeelden de door TNO genoemde koelingsperiode van 24 uur en de verversingsfrequentie. Volgens hem had de RIVO-onderzoeker niet duidelijk gemaakt of de door hem gehanteerde uitgangspunten een persoonlijke waardering van deze aspecten inhielden, of dat zijn zienswijze was gebaseerd op handboeken over opslagsystemen.

4. Met betrekking tot het RIVO-onderzoek merkte verzoeker voorts op dat zijn contacten met de RIVO-onderzoeker uiterst summier waren geweest, en dat hij zich niet kon herinneren dat de RIVO-onderzoeker hem enige vraag had gesteld over zijn veronderstellingen over de essentiële aspecten waaraan het systeem volgens hem moest voldoen.

Volgens verzoeker heeft de RIVO-onderzoeker voorafgaand aan zijn onderzoek niet in voldoende mate onderzocht wát hij nu eigenlijk werd gevraagd te onderzoeken.

5. Ten slotte stelde verzoeker dat in de adviezen van het RIVO nauwelijks wordt gerept over de Bevindingen en conclusies die zijn opgenomen in de deskundigenrapporten die op verzoek van verzoeker zijn opgesteld. Volgens verzoeker heeft het RIVO de inhoud van die rapporten slechts gebruikt voor zover zij gegevens bevatten die het RIVO op dat moment goed kon gebruiken.

F. Reactie Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

1. Met betrekking tot de verhouding tussen de heer Y en het RIVO deelde de Minister in een nadere reactie nog het volgende mee:

“...Voor zover mij bekend was er hooguit sprake van een connectie tussen de heer (Y; N.o.) en een of enkele medewerkers van het RIVO. Tot die medewerkers behoorden in ieder geval geen leden van de directie of afdelingshoofden van het RIVO. (De betrokken onderzoeker Z; N.o.) was op het moment dat het verzoek (tot het instellen van het onderzoek; N.o.) werd aanvaard niet bekend met de heer (Y; N.o.)...”

2. Naar aanleiding van de vraag naar regels of richtlijnen waaruit blijkt dat het aan het RIVO was toegestaan onderzoeksopdrachten als de onderhavige te aanvaarden, wees de Minister op artikel 2 van de Instellingsbeschikking Rijks-Instituut voor Visserijonderzoek (zie Achtergrond, onder 1.). Volgens de Minister bood het tweede lid van dat artikel het RIVO de mogelijkheid bedoeld onderzoek uit te voeren.

Achtergrond

1. **Instellingsbeschikking RIVO** (besluit van de Minister van Landbouw en Visserij van 19 maart 1987, nr. J. 95, Stcrt. 57)

Artikel 1

“Er is een Rijksinstituut voor Visserijonderzoek, hierna te noemen: Instituut.

Het Instituut is gevestigd te IJmuiden.”

Artikel 2:

“1. Het Instituut heeft tot taak het door gericht biologisch, technisch en chemisch onderzoek leveren van bijdragen tot het oplossen van visserijproblemen en de daarmee samenhangende milieuvraagstukken.

2. De in het eerste lid genoemde werkzaamheden kunnen zelfstandig of in samenwerking met derden worden verricht.”

Het RIVO is op 1 juni 1999 verzelfstandigd.

2. Wet Nationale ombudsman

Artikel 26

“1. De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid al dan niet behoorlijk heeft gedragen.

2. Indien ten aanzien van de gedraging waarop het onderzoek van de ombudsman betrekking heeft anders dan ingevolge een wettelijk geregelde administratiefrechtelijke voorziening door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, neemt de ombudsman de rechtsgronden waarop die uitspraak steunt of mede steunt, in acht.”