



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat Staatsbosbeheer:

1. onvoldoende dan wel onjuiste informatie over zijn contacten met een andere organisatie aan hem heeft verstrekt;
2. afspraken met die andere organisatie heeft gemaakt zonder zijn medeweten.

Beoordeling

Algemeen

I. Bevindingen

1. Tussen Staatsbosbeheer en verzoeker dan wel verzoekers bedrijf, een raadgevend bureau voor communicatie en beleid, heeft langdurig een zakelijke relatie bestaan. Onder verzoeker wordt in het vervolg verzoeker dan wel zijn bedrijf verstaan. In het kader van hun zakelijke relatie spraken zij op 20 december 2005 mondeling af dat verzoeker als ondernemer het zogenoemde Boomkroonpad (een pad, waarbij via bruggen tussen de boomtoppen kan worden gelopen) zou hervestigen (verplaatsen naar een andere plek). De daarbij door verzoeker te maken kosten van € 154.500 zouden door Staatsbosbeheer worden voorgeschoten. Bedoeling was dat dit voorschot later uit de exploitatieopbrengst zou worden terugbetaald. In dit kader richtte verzoeker op 1 januari 2006 T. B.V. in oprichting (hierna te noemen: T.) op. In die periode voerde verzoeker ook onderhandelingen met A. (een publiekrechtelijk lichaam, voortkomend uit een gemeenschappelijke regeling; No) over de deelname van A. als aandeelhouder in T.. Intussen startten er eind april 2006 onderhandelingen tussen Staatsbosbeheer en A. over het pachten door A. van een grote horecagelegenheid in de nabijheid van de plek waar het nieuwe Boomkroonpad zou komen. Deze horecagelegenheid stond op grond van Staatsbosbeheer.

2. Op 19 mei 2006 berichtte verzoeker per e-mail aan Staatsbosbeheer dat de onderhandelingen met A. over deelname aan T. vooralsnog waren afgebroken. Verder stelde verzoeker aan Staatsbosbeheer voor om, alvorens Staatsbosbeheer met A. een erfpachtovereenkomst zou sluiten over de horecagelegenheid, onder leiding van Staatsbosbeheer een samenwerkingsovereenkomst op te stellen tussen T. en A. In deze overeenkomst diende te worden vastgelegd dat en op welke wijze A. met de horecagelegenheid zou opereren als een conceptueel geheel met het nieuwe Boomkroonpad, bijvoorbeeld inzake het afstemmen van tarieven voor consumpties.

3. Sinds juli 2006 trad A. in feite op als exploitant van de horecagelegenheid dichtbij de bestemmingsplek van het nieuwe Boomkroonpad. Op 18 augustus 2006 verzocht

Staatsbosbeheer aan een notaris om een erfpachtakte op te stellen tussen A. en Staatsbosbeheer aangaande de horecagelegenheid. De ontwerpakte voor deze akte zou binnen enkele weken door Staatsbosbeheer aan de notaris worden toegestuurd.

4. Op 18 oktober 2006 deelde verzoeker in een e-mailbericht, gericht aan twee medewerkers van Staatsbosbeheer, onder meer het volgende mee:

"Er zit waarschijnlijk niet veel anders op dan dat ik de verdere ontwikkeling van het project overdraag aan een andere partij die dit (overigens beperkte) risico wel kan dragen, bijvoorbeeld A. Ik heb morgen (19-10) een bespreking met de directie van A., samen met mijn accountant, om een dergelijke overdracht voor te stellen. Mijn rol zou dan beperkt kunnen blijven tot uitwerken en bewaken van het concept en uitwerken van de marketing en promotie. Eventueel met een klein percentage aandelen in T. (5-10%)."

Op 20 oktober 2006 deelde verzoeker zijn contactpersoon bij Staatsbosbeheer mee dat hij onderhandelingen was begonnen met A. over aandeelhouderschap en dat A. in het kader van due diligence (financieel-economisch onderzoek in het kader van een overname) contact zou opnemen met Staatsbosbeheer. Verzoeker gaf aan dat hij ook om persoonlijke redenen aan A. had gevraagd om de trekkersrol in T. over te nemen. Verzoeker zou dan zelf een minderheidsaandeel houden en op de achtergrond het concept bewaken.

5. Verzoeker verbleef in de periode van 23 november 2006 tot 6 januari 2007 in de Verenigde Staten.

6. Op 23 november 2006 was er een eerste bespreking tussen A. en Staatsbosbeheer. In het verslag van deze bijeenkomst, opgesteld door een medewerker van Staatsbosbeheer, staat onder meer het volgende:

"... (Verzoeker; No) doet een stapje terug en gaat per 24 november naar de Verenigde Staten voor een bepaalde tijd. (...) (de vertegenwoordigers van A; No) spreken uit dat ze verzoeker niet meer zien zitten. Is geen zakenman maar moet meer de rol van adviseur gaan vervullen..."

7. Op 14 december 2006 was er opnieuw een bespreking tussen A. en Staatsbosbeheer. In het verslag van deze bijeenkomst, zoals opgesteld door een medewerker van A. staat het volgende vermeld:

"Tot grote verrassing van A. geeft een medewerker van Staatsbosbeheer aan, dat Staatsbosbeheer met A. alleen wil verdergaan. Op de vraag van A., hoe dan verder met verzoeker moet worden omgegaan, antwoordt de medewerker van Staatsbosbeheer; Verzoeker is ons probleem en dat probleem lossen wij op."

8. Bij brief van 19 december 2006 deelde A. verzoeker mee niet te willen participeren in T. dan wel de directievoering van verzoeker over te willen nemen.

9. Op 21 december 2006 mailde een medewerker van Staatsbosbeheer naar verzoeker. In dat bericht gaf hij aan dat hij graag een gesprek met verzoeker wilde zodra hij terug was uit Amerika over het vervolg en de voortzetting van de activiteiten rond de verplaatsing en privatisering van het Boomkroonpad. Hij stelde een gesprek voor op 12 januari 2007. Verzoeker mailde hem diezelfde dag terug dat die datum akkoord was. Van het gesprek dat vervolgens op 12 januari 2007 plaats vond tussen drie medewerkers van Staatsbosbeheer en verzoeker en zijn latere echtgenote, is geen gespreksverslag gemaakt.

10. Op 1 februari 2007 stelde verzoeker per e-mail aan een medewerker van Staatsbosbeheer voor om na afwikkeling van financiële zaken een beëindigingsdocument op te stellen tussen Staatsbosbeheer en verzoeker, waarin onder meer zou worden vastgelegd dat verzoeker niet aansprakelijk gesteld kon worden voor ontwikkelingen van het Boomkroonpad vanaf 1 februari 2007. Dit gegeven de door Staatsbosbeheer op eigen initiatief begonnen onderhandelingen met A., waarvan verzoeker pas op 12 januari 2007 kennis had genomen, aldus verzoeker.

11. Bij brief van 14 februari 2007 berichtte het districtshoofd Drents Loo en Aa van Staatsbosbeheer verzoeker onder meer het volgende:

"Na afloop van deze bijeenkomst (van 20 oktober 2006 met Staatsbosbeheer, verzoeker en de gemeente Aa en Hunze; N.o.) heb je verteld dat je je vanwege persoonlijke omstandigheden genoodzaakt zag om je rol in het traject Boomkroonpad drastisch te wijzigen. Je wilde je grotendeels terugtrekken. Je stelde voor om het gesprek met A. weer op te pakken en hen te vragen om de voorttrekkersrol op te pakken, zelf wilde jij met een klein belang van 10% op de achtergrond betrokken blijven.

Verder gaf je aan dat je op korte termijn voor 2 maanden naar Amerika zou gaan en dat je snel wilde handelen. Je zou in januari 2007 weer in Nederland terug zijn. Tenslotte gaf je aan dat je wilde overleggen hoe de opgebouwde schuld aan Staatsbosbeheer zou kunnen worden ingelost. Ik heb daarop gereageerd dat de brief voldoende duidelijk was over de schuld op zich en wat we in een later stadium de wijze waarop de betaling zou plaatsvinden wel konden regelen. Op basis van deze mededeling van jou heb ik aangenomen dat jij je als trekker van het project Boomkroonpad terugtrok.

Voor mij was het niet verwonderlijk dat ik daarna een verzoek kreeg van A. om met hen over Boomkroonpad te praten. Een gesprek met hen vond plaats op 23 november 2006. Ik was verrast dat je daar niet bij was uitgenodigd. Wij hadden elkaar de dag ervoor bij de gemeente nog getroffen en daarbij heb je niet gesproken over jouw contact met A.

Aan (Staatsbosbeheer; N.o.) werd de vraag voorgelegd of SBB in principe bereid was om A. als trekker van het boomkroonpad te aanvaarden. Daar hebben we positief op gereageerd. A. wilde graag met hun algemeen directeur en E. (een directeur van

Staatsbosbeheer; N.o.) een gezamenlijk overleg.

Dat overleg vond plaats op 14 december 2006. Daar is door A. meegedeeld dat zij niet van plan waren opnieuw in T. te stappen, maar dat ze een vervolg met het Boomkroonpad niet schuwden.

Op 21 december 2006 heb ik je via de mail gevraagd om op korte termijn na je terugkeer in Nederland een gesprek te hebben.

Dat gesprek heeft plaatsgevonden op 12 januari 2007, waar vanuit Staatsbosbeheer ook de heren (...) aanwezig waren. In dit gesprek heb je aangegeven te willen stoppen met je activiteiten voor het Boomkroonpad.

Op dit moment is Staatsbosbeheer met A. in gesprek om te proberen opnieuw een intentieovereenkomst af te sluiten.

In je e-mail van 1 februari 2007 lijkt je aan te geven dat Staatsbosbeheer niet verder met jou wil.

Wat Staatsbosbeheer betreft had je nog steeds de mogelijkheid het Boomkroonpad te gaan exploiteren. Op 20 oktober 2006 heb je echter aangegeven dat jij je grotendeels terug wilde trekken uit het traject Boomkroonpad. In het op 12 januari 2007 gevoerde gesprek heb je zelfs aangegeven geheel te willen stoppen met je activiteiten voor het Boomkroonpad. Dat hebben we gezien als een afsluiten van de onderhandelingen tussen jou en Staatsbosbeheer.

Gelet op de inmiddels verstreken tijd en om misverstanden te voorkomen zou ik graag op korte termijn van je willen weten waar we aan toe zijn en helder willen hebben of onze onderhandelingen over het Boomkroonpad-traject inderdaad zijn afgesloten. Graag zie ik binnen twee weken na nu een reactie van je tegemoet.

In je mail gedateerd 14 februari 2007 (door ons ontvangen op 13 februari 2007), verzoek je mij om overleg inzake A. Tot een gesprek hierover ben ik te allen tijde bereid. Echter dit laat onverlet dat wij graag eerst helderheid willen hebben over jouw visie op jouw relatie tot Staatsbosbeheer en het Boomkroonpad."

12. Verzoeker berichtte Staatsbosbeheer op 20 februari 2007 in reactie op bovengenoemde brief onder meer dat hij op 20 oktober 2006 te kennen had gegeven dat hij als gevolg van ingrijpende familieomstandigheden in overweging had genomen zijn betrokkenheid bij de ontwikkeling van het Boomkroonpad anders in te richten. Dit had hij besproken met de beoogde investeerders en op 19 oktober 2006 met het directieteam van A. A. was daarbij gevraagd om de trekkersrol in het project rond het Boomkroonpad van verzoeker over te nemen. Op 19 december 2006 liet A. hem per brief weten dat niet op het participatievoorstel werd ingegaan. Verzoeker ging er vanuit dat de op 14 december 2006

door Staatsbosbeheer aan A. geuite bereidheid om van partner te wisselen (A. in plaats van verzoeker) daaraan ten grondslag heeft gelegen.

13. Na diverse rappels van verzoeker berichtte Staatsbosbeheer hem bij brief van 5 april 2007 onder meer dat het nimmer de bedoeling was geweest van Staatsbosbeheer om bij verzoeker de indruk te wekken dat hij buitengesloten zou worden inzake de onderhandelingen over het Boomkroonpad. De mededeling van A. in het gesprek van 14 december 2006 dat A. niet van plan was opnieuw in T. te stappen, maar dat A. een vervolg van het Boomkroonpad niet schuwde, was voor Staatsbosbeheer geen reden om aan te nemen dat de samenwerking tussen A. en verzoeker wat A. betreft van de baan was. Staatsbosbeheer had namelijk van A. begrepen dat A. wel met verzoeker verder wilde, maar niet met het bestaande businessplan van T.. Nu het voorstel van A. expliciet de ruimte liet voor andere investeerders, had Staatsbosbeheer dat dusdanig geïnterpreteerd dat er nog steeds ruimte was voor de door verzoeker gewenste vorm van samenwerking.

Staatsbosbeheer was gedurende het gesprek van 12 januari 2007 met verzoeker in de veronderstelling dat verzoeker via A. van de lopende onderhandelingen tussen A. en Staatsbosbeheer op de hoogte was. Vanaf het moment dat Staatsbosbeheer bleek dat verzoeker het idee had buitengesloten te worden, waren de onderhandelingen lopend via A. opgeschort en was aan A. te kennen gegeven dat Staatsbosbeheer eerst de stand van zaken tussen verzoeker en Staatsbosbeheer helder wilde hebben. Het aan A. gedane voorstel vloeide rechtstreeks voort uit de onderhandelingen met verzoeker, daarom deed Staatsbosbeheer nu dit voorstel aan verzoeker. Dit voorstel betrof een concept intentie overeenkomst tussen Staatsbosbeheer en T.. In deze overeenkomst stond onder meer het volgende artikel:

"Het is T. B.V. niet toegestaan binnen het Boomkroonpad enigerlei horeca, te hebben, te exploiteren of te laten exploiteren. Anders dan uit een overeenkomst met de erfpachter van het restaurant Nije Hemelriek."

14. Vervolgens vond er een gesprek plaats tussen Staatsbosbeheer en verzoeker op 19 april 2007. In het gespreksverslag, opgesteld door Staatsbosbeheer, staat onder meer het volgende:

"..Staatsbosbeheer geeft aan verzoeker de tijd te willen geven om met A. over de door hem genoemde mogelijkheden (inzake horeca bij het Boomkroonpad; No) in onderhandeling te treden. Mochten deze onderhandelingen niet slagen, dan is Staatsbosbeheer bereid een poging te doen (eerdergenoemd; No) artikel iets minder scherp te formuleren. (...)

Verzoeker geeft aan dat het op de weg van Staatsbosbeheer ligt om met A. over de door hen genoemde mogelijkheden in onderhandeling te treden (...) Staatsbosbeheer stelt zich op het standpunt dat genoemde mogelijkheden tot samenwerking een

samenwerkingsconstructie tussen A. en verzoeker betreft en dat Staatsbosbeheer daarbij dus geen partij zal zijn. Het ligt niet in de rede dat Staatsbosbeheer hierover de onderhandelingen met A. zal aangaan(...).

Wanneer verzoeker niet zelf met A. in onderhandeling wil treden (...) ziet Staatsbosbeheer dit als een afwijzing door verzoeker van het bij de brief van 5 april 2007 in de vorm van een conceptovereenkomst gedane voorstel van Staatsbosbeheer. Aan de samenwerking tussen verzoeker en Staatsbosbeheer komt alsdan een einde"

15. Na nog de nodige contacten over en weer tussen verzoeker en Staatsbosbeheer, met name over het bovengenoemde artikel, vond er op 12 juli 2007 een overleg plaats tussen Staatsbosbeheer en verzoeker. Daarin gaf Staatsbosbeheer onder meer aan dat definitief was besloten om niet over te gaan tot de exploitatie van een nieuw Boomkroonpad, omdat realisatie daarvan in 2008 niet meer haalbaar werd geacht. Er zou nu geïnvesteerd worden in het bestaande Boomkroonpad. Verder gaf Staatsbosbeheer aan dat het steeds het beleid van Staatsbosbeheer was geweest om het Boomkroonpad op de nieuwe locatie te bundelen met bestaande faciliteiten als de horeca. Een bescheiden horeca-gelegenheid bij het Boomkroonpad diende daarvan onderdeel uit te maken, maar niet als concurrerende activiteit voor de al bestaande horeca-gelegenheid.

16. Bij brief van 13 augustus 2007 diende verzoeker een groot aantal klachten in bij Staatsbosbeheer.

17. Staatsbosbeheer reageerde bij brief van 19 november 2007 op de klachten en achtte deze grotendeels niet gegrond.

18. Op 14 oktober 2008 diende verzoeker een verzoekschrift in bij de Nationale ombudsman. Vervolgens legde de Nationale ombudsman op 28 november 2008 aan Staatsbosbeheer voor, dat verzoeker klaagde over de wijze waarop Staatsbosbeheer zich in het kader van de hervestiging van het Boomkroonpad had opgesteld richting hem, met name wat betreft de contacten met A. Over deze kwestie had verzoeker een klacht bij Staatsbosbeheer ingediend, die op 19 november 2007 door Staatsbosbeheer was afgedaan. Vrijwel tegelijkertijd, op 15 november 2007, deed A. ook een klacht van verzoeker af. Bij de klachtafwikkelingsbrief had A. ook een zogenoemd "Logboek (verzoeker; No)" gevoegd. Verzoeker was van mening dat, als de klachtcommissie van Staatsbosbeheer de beschikking zou hebben gehad over deze gegevens, haar advies over (onderdelen van) zijn klacht wellicht anders had geluid.

Nu Staatsbosbeheer bovengenoemde informatie niet in de klachtafwikkeling had kunnen betrekken, vroeg de Nationale ombudsman of deze informatie Staatsbosbeheer aanleiding gaf om tot een ander oordeel over de klacht van verzoeker te komen.

19. In reactie op bovengenoemde brief deelde Staatsbosbeheer bij brief van 22 december 2008 onder mee dat verzoeker al voordat Staatsbosbeheer gesprekken voerde met A. op 23 november en 14 december 2006 meerdere keren duidelijk had gemaakt zich als trekker van het project inzake het Boomkroonpad te willen terugtrekken. Verzoeker had zelf A. naar voren geschoven om te bekijken wat de rol van A. zou kunnen zijn. Gezien het verblijf van verzoeker in het buitenland en het feit dat het initiatief van A. kwam, in combinatie met de gedragingen van verzoeker ten aanzien van het terugtrekken uit het project, was het volgens Staatsbosbeheer niet onbehoorlijk om met A. in gesprek te gaan over hoe nu verder, waarbij verzoeker niet aanwezig was dan wel hiervan op de hoogte was. Wie er initiatief had genomen met betrekking tot de onderhandelingen zonder verzoeker daarin te betrekken, achtte Staatsbosbeheer daarbij niet van belang, omdat verzoeker zelf zijn activiteiten wilde staken. Voor zover er afspraken zijn gemaakt met A. zonder medeweten van verzoeker, was dit een gevolg van de situatie waarbij verzoeker zich had teruggetrokken als gesprekspartner. Het logboek van A. vormde voor Staatsbosbeheer daarom geen aanleiding om de beoordeling van de klacht te herzien. Tijdens het gesprek met A. op 14 december 2006 was besproken of participatie van verzoeker een randvoorwaarde was. Daarop was door Staatsbosbeheer ontkennend geantwoord. Het al of niet doorgaan van een mogelijke samenwerking tussen A. en verzoeker was een kwestie tussen deze partijen onderling. Verder had Staatsbosbeheer in dit gesprek aangegeven tot een financiële afwikkeling te willen komen met verzoeker, gezien het verzoek van hem daartoe. Gezien de contractuele verhoudingen was dit een zaak van Staatsbosbeheer en verzoeker. De e-mail van 1 februari 2007 van verzoeker had Staatsbosbeheer destijds dan ook bevreemd, omdat hij daarin aangaf dat hij gestopt was met het project door de onderhandelingen met A., terwijl nu juist gesprekken met A. waren gevoerd omdat verzoeker zich teruggetrokken had en dit ook als zodanig had aangegeven in woord en geschrift. Staatsbosbeheer onderkende dat er verschillende belevingen van gesprekken waren, maar achtte haar beweringen gezien de bestaande documentatie voldoende gestaafd. Naar aanleiding van verzoekers e-mail van 1 februari 2007 werden de onderhandelingen tussen Staatsbosbeheer en A. gestaakt, om te onderzoeken of er nog mogelijkheden waren voor verdere onderhandelingen met verzoeker.

20. Verzoeker deelde op 19 januari 2009 aan de Nationale ombudsman mee dat hij zijn verzoekschrift handhaafde. Op 26 februari 2009 opende de Nationale ombudsman vervolgens het onderzoek.

21. In reactie op de klacht en naar aanleiding van vragen deelde Staatsbosbeheer op 20 april 2009 onder meer mee dat Staatsbosbeheer niet de algemene lijn herkende, dat er geen gespreksverslagen of aantekeningen van gesprekken werden gemaakt. Van bijna alle gesprekken had Staatsbosbeheer aantekeningen in het eigen dossier. Wel kan het in de praktijk voorkomen dat niet van alle gesprekken verslag wordt gemaakt. Juist om discussies te kunnen voorkomen zorgt Staatsbosbeheer er daarom voor dat gesprekken zoveel mogelijk met meerdere personen vanuit Staatsbosbeheer gevoerd worden, zodat er

meerdere getuigen zijn die het gesprek zouden kunnen bevestigen. Bij een goede zakelijke relatie wordt niet van elk gesprek een verslag gemaakt. Ook had verzoeker niet steeds aangeven tijdens de gesprekken dat hij behoefte had aan verslaglegging.

Verder gaf Staatsbosbeheer aan dat er op 14 december 2006 geen twijfel bestond bij Staatsbosbeheer over de vraag of verzoeker wilde stoppen met het Boomkroonpad.

De communicatie rondom de afspraak van 20 december 2005 (waarin werd afgesproken dat verzoeker het project inzake het Boomkroonpad op zich zou nemen als ondernemer) had helderder gekund, aldus Staatsbosbeheer. Er had in die tijd een overeenkomst moeten worden opgesteld waarin alles zou worden geregeld. Wat betreft de beëindiging van de samenwerkingsrelatie tussen verzoeker en Staatsbosbeheer, had verzoeker in 2007 een ommekeer gemaakt door verwarring inzake de horecamogelijkheden te benadrukken. Een verbod op horeca was volgens Staatsbosbeheer niet aan de orde. Er was immers altijd aangegeven dat horeca in combinatie met de andere horecagelegenheid mogelijk was. Concurrentie daarmee was niet toegestaan. Als samenwerking niet zou lukken met A., dan was een eenvoudige voorziening met koffie, frisdrank en kleine snacks wel mogelijk. Dit was in de periode tussen mei en augustus 2006 ook aan verzoeker meegedeeld. Het uitgangspunt was destijds dat de al bestaande horecagelegenheid en het Boomkroonpad door één exploitant zouden worden gerund. Toen de afspraak met A. werd gemaakt over verkoop van de horecagelegenheid, had Staatsbosbeheer geen andere informatie dan dat verzoeker en A. samen in T. zouden stappen.

Staatsbosbeheer overlegde een groot aantal stukken bij zijn reactie, waaronder een ontwerpakte van vestiging erfpacht en opstal tussen Staatsbosbeheer en A., gedateerd op 23 oktober 2006. In dat concept stond onder meer als bijzondere voorwaarde dat de horecagelegenheid die A. ging pachten en het horecagedeelte in het paviljoen van het Boomkroonpad werden gezien als één horecavestiging. Daarvoor diende de exploitanten van de horecagelegenheden een nauwe samenwerking te bewerkstelligen. Deze voorwaarde zou als een kwalitatieve verplichting worden opgenomen in de erfpachtaktes.

22. In reactie op het standpunt van Staatsbosbeheer gaf verzoeker bij brieven van 2 juni en 3 augustus 2009 en in een gesprek met een medewerkster van de Nationale ombudsman op 3 augustus 2009 onder meer aan dat Staatsbosbeheer vóór de aanbidding van de concept intentie overeenkomst op 5 april 2007 nooit aan hem had meegedeeld dat aan A. een exclusief recht op horeca rond het Boomkroonpad was toegezegd. Verzoeker concludeerde uit het gegeven dat in de aan hem aangeboden intentie overeenkomst werd gesteld dat horeca-exploitatie bij het Boomkroonpad alleen was toegestaan uit overeenkomst met A. als exploitant van de nabijgelegen horecagelegenheid, dat Staatsbosbeheer destijds in het kader van de onderhandelingen over de pacht van de horecagelegenheid aan A. exclusiviteit met betrekking tot horeca-exploitatie had toegezegd. Verzoeker wilde wel in onderhandeling treden met A. over deze voorwaarde, maar alleen indien Staatsbosbeheer daarbij ook aanwezig zou zijn. Dat wilde

Staatsbosbeheer niet. Dit was één van de redenen waarom het niet tot een exploitatie-overeenkomst rond het nieuwe Boomkroonpad kwam tussen Staatsbosbeheer en verzoeker.

Verzoeker had op 20 oktober 2006 aan twee medewerkers van Staatsbosbeheer gezegd dat hij A. had gevraagd de trekkersrol in T. over te nemen. In het kader van die eventuele overname had hij Staatsbosbeheer gevraagd om de kredietverlening aan hem vast te leggen.

Verzoeker had Staatsbosbeheer tijdens het gesprek op 12 januari 2007 meegedeeld dat A. op 19 december 2006 had aangegeven niet in T. te willen stappen. Volgens verzoeker gaf Staatsbosbeheer aan hiervan al op de hoogte te zijn. Pas nadat verzoeker daar expliciet naar vroeg, gaf Staatsbosbeheer te kennen dat Staatsbosbeheer met A. in onderhandeling was gegaan.

Verder merkte verzoeker nog op dat er in de periode van 20 december 2005 tot en met 12 juli 2007 slechts één keer door Staatsbosbeheer een formeel gespreksverslag was verspreid, namelijk van het gesprek van 19 april 2007. Voor het overige is er alleen sprake van persoonlijke, interne aantekeningen van medewerkers van Staatsbosbeheer.

II. Beoordeling

1. Tussen verzoeker en Staatsbosbeheer heeft gedurende lange tijd een zakelijke relatie bestaan, die in de eerste plaats wordt beheerst door het burgerlijk recht. De Nationale ombudsman is van mening dat aan de overheid ook in de privaatrechtelijke sfeer bijzondere eisen mogen worden gesteld, vanwege het algemene belang dat zij behartigt en de speciale positie die zij als overheid inneemt.

2. Vanaf 20 december 2005 was tussen partijen afgesproken dat verzoeker het zogenoemde Boomkroonpad zou hervestigen, op een andere plaats, en vervolgens de exploitatie van dat pad op zich zou nemen. Verzoeker is een aantal keren in gesprek geweest met A. over mede-exploitatie dan wel medefinanciering van dit project. Ook Staatsbosbeheer had overleg met A., over de exploitatie van een horecagelegenheid vlak bij de plek waar het nieuwe Boomkroonpad zou komen, en later ook over het project rond het Boomkroonpad. In oktober 2006 wilde verzoeker zich voor een groot deel terugtrekken als trekker van het vernieuwde Boomkroonpad en A. die rol laten overnemen. Dit deelde verzoeker in oktober 2006 aan Staatsbosbeheer mee, waarna hij onderhandelingen met A. startte. Terwijl die onderhandelingen liepen, nam A. contact op met Staatsbosbeheer om meer informatie te verkrijgen en zaken te bespreken. A en Staatsbosbeheer bespraken op 14 december 2006, toen verzoeker enkele maanden in het buitenland verbleef, de mogelijkheid van samenwerking zonder betrokkenheid van verzoeker. Na overleg met verzoeker voerde Staatsbosbeheer in 2007 opnieuw onderhandelingen met verzoeker over de exploitatie van het Boomkroonpad. Deze onderhandelingen liepen in de loop van 2007

vast.

3. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd. Dit vereiste brengt met zich mee dat een burger er in een zakelijke relatie met een bestuursorgaan op mag vertrouwen dat dit bestuursorgaan correct met hem omgaat. Dat betekent onder meer dat het bestuursorgaan transparant dient te handelen richting de burger, door hem voldoende te informeren en gemaakte afspraken te bevestigen.

4. Verzoeker klaagde er in de eerste plaats over dat Staatsbosbeheer onvoldoende dan wel onjuiste informatie over zijn contacten met A. aan hem had verstrekt. Het ging verzoeker daarbij met name om het feit dat Staatsbosbeheer hem pas op 12 januari 2007 en niet uit zichzelf, liet weten dat Staatsbosbeheer op 14 december 2006 onderhandelingen met A. was begonnen over samenwerking zonder betrokkenheid van verzoeker. Verder klaagde hij er over dat Staatsbosbeheer afspraken met A. had gemaakt zonder zijn medeweten. Hierbij doelde hij met name op de afspraken tussen Staatsbosbeheer en A. in 2006 in het kader van het pachten van de horecagelegenheid dichtbij het nieuwe Boomkroonpad. Volgens verzoeker had Staatsbosbeheer een exclusief recht op horeca rond het Boomkroonpad toegezegd aan A., zonder dit hem mee te delen. Dit bleek volgens verzoeker met name uit het voorstel dat op 5 april 2007 werd gedaan aan verzoeker. In dit voorstel van 5 april 2007 werd als onderdeel van een overeenkomst tussen Staatsbosbeheer en verzoeker opgenomen dat het T.(de door verzoeker op te richten BV) niet was toegestaan binnen het Boomkroonpad horeca te exploiteren, anders dan uit een overeenkomst met A.

5. Vast staat dat Staatsbosbeheer verzoeker er pas op 12 januari 2007 over informeerde, dat A. en Staatsbosbeheer vanaf 14 december 2006 in overleg waren over de mogelijkheid van onderlinge samenwerking zonder betrokkenheid van verzoeker. Staatsbosbeheer stelde dat verzoeker niet werd geïnformeerd, omdat er bij Staatsbosbeheer op 14 december 2006 geen twijfel bestond over de vraag of verzoeker wilde stoppen met het Boomkroonpad. Daarom achtte Staatsbosbeheer het niet noodzakelijk om verzoeker in te lichten.

De Nationale ombudsman kan Staatsbosbeheer in zijn redenering niet volgen. Ten eerste was verzoeker op 14 december 2006 nog niet gestopt met zijn activiteiten voor het Boomkroonpad en ten tweede was het op dat moment nog niet duidelijk of verzoeker inderdaad geheel of gedeeltelijk zou stoppen met activiteiten rond het Boomkroonpad. Verzoeker was immers op dat moment nog in bespreking met A. over eventuele (gedeeltelijke) terugtrekking van hem uit het project. Indien A. in het gesprek van 14 december 2006 aan Staatsbosbeheer zou hebben gezegd niet met verzoeker in zee te willen gaan, dan zou dat reden te meer moeten zijn voor Staatsbosbeheer om met verzoeker af te stemmen of hij er voor zou voelen dat A. zijn project volledig over zou

nemen, zonder rol voor hem daarbij. Ook ter voorbereiding op het gesprek met Staatsbosbeheer op 12 januari 2007, had verzoeker op de hoogte dienen te zijn van de besprekingen tussen Staatsbosbeheer en A. Nu Staatsbosbeheer een zakelijke relatie met verzoeker had, lag het op de weg van Staatsbosbeheer om verzoeker tijdig te informeren, en mocht er niet van uit worden gegaan dat A. verzoeker zou inlichten. Al met al komt het beeld naar voren dat A. en Staatsbosbeheer achter verzoekers rug om een poging hebben gedaan om samen te gaan werken, zonder een rol voor verzoeker daarbij. Aldus is Staatsbosbeheer onvoldoende transparant naar verzoeker toe geweest, waardoor het vertrouwen van verzoeker in Staatsbosbeheer werd beschadigd. Dat is in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

6. Wat betreft de door Staatsbosbeheer gemaakte horeca-afspraken met A., zonder medeweten van verzoeker, merkt de Nationale ombudsman het volgende op. In ongeveer dezelfde periode (de eerste helft van 2006) onderhandelde verzoeker met A. over deelname aan T. (de B.V. in oprichting ter exploitatie van het Boomkroonpad), en onderhandelde Staatsbosbeheer met A. over het afsluiten van een pachtovereenkomst voor een horecagelegenheid vlak bij de plek waar het nieuwe Boomkroonpad zou komen. Medio mei 2006 werden de onderhandelingen tussen A. en verzoeker afgebroken, terwijl de onderhandelingen tussen A. en Staatsbosbeheer over de horecagelegenheid doorliepen. Staatsbosbeheer nam vervolgens in april 2007 in de concept-overeenkomst met verzoeker over de exploitatie van het Boomkroonpad op, dat T. met A. tot overeenstemming diende te komen over horeca-exploitatie. Verzoeker stelde dat hij er niet van op de hoogte was dat dit kennelijk was afgesproken tussen A. en Staatsbosbeheer in het kader van de onderhandelingen over een pachtovereenkomst. Volgens Staatsbosbeheer was aan verzoeker wel steeds aangegeven dat horeca bij het Boomkroonpad in combinatie met de nabijgelegen horecagelegenheid mogelijk was, waarbij concurrentie echter niet was toegestaan. Daarom diende over een eventuele horecagelegenheid bij het Boomkroonpad overleg te worden gevoerd met A., de pachter van de horecagelegenheid iets verderop. Dit was volgens Staatsbosbeheer ook aan verzoeker meegedeeld.

De standpunten over wat er destijds aan verzoeker op dit punt is meegedeeld, lopen dus uiteen. Dat niet is vast te stellen wat de precieze gang van zaken is geweest, valt aan Staatsbosbeheer te verwijten, nu er ook op dit punt niets richting verzoeker door Staatsbosbeheer is vastgelegd. Het wordt er daarom voor gehouden dat aan verzoeker niet voldoende duidelijk is gemaakt wat er op het punt van horeca-exploitatie tussen Staatsbosbeheer en A. was afgesproken. Ook op dit punt is Staatsbosbeheer onvoldoende transparant geweest en heeft daarmee gehandeld in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

7. Het is de Nationale ombudsman in deze zaak opgevallen dat Staatsbosbeheer van de afspraken die met verzoeker werden gemaakt in het kader van het project rond het Boomkroonpad, vrijwel niets richting verzoeker heeft vastgelegd. Dit acht hij niet juist. Een vastlegging tussen partijen van de gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een afspraken- of besluitenlijstje, is voor beide partijen van belang. Aldus is er gedurende het proces minder kans op onduidelijkheden of misverstanden. Dat bij de gesprekken waarin afspraken zijn gemaakt steeds meerdere medewerkers van Staatsbosbeheer aanwezig zijn geweest, en dat Staatsbosbeheer wel in de meeste gevallen aan interne verslaglegging heeft gedaan, kan niet voorkomen dat er gedurende het proces tussen partijen onduidelijkheden of misverstanden ontstaan. Dat is ook in deze zaak het geval geweest. Bovenstaande geeft aanleiding in dit rapport een tweetal aanbevelingen op te nemen. De eerste aanbeveling is gericht op de toekomst, opdat Staatsbosbeheer in de toekomst meer transparant zal handelen. De andere aanbeveling is erop gericht om middels een goed gesprek te trachten alsnog wederzijdse onduidelijkheden en misverstanden op te lossen, om vervolgens de relatie tussen Staatsbosbeheer en verzoeker op een correcte wijze af te ronden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Staatsbosbeheer te Driebergen, is gegrond, wegens strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft Staatsbosbeheer in overweging om:

in het vervolg bij zakelijke contacten de daarbij gemaakte afspraken tussen partijen ook richting de andere partij vast te leggen;

verzoeker uit te nodigen voor een gesprek om het proces dat in gang gezet is op 20 december 2005 op een correcte wijze af te ronden.

Staatsbosbeheer liet per brief op 3 november 2009 weten dat de eerste aanbeveling uiteraard wordt geïmplementeerd. Daarbij werd opgemerkt dat dit reeds beleid danwel praktijk is bij Staatsbosbeheer. Een aanpassing van beleid is daarvoor niet noodzakelijk. Wel is besloten om de aanbeveling en het rapport onder de aandacht te brengen van alle leden van het landelijk managementteam van Staatsbosbeheer om hier nogmaals de nadruk op te vestigen.

Ten aanzien van de tweede aanbeveling liet Staatsbosbeheer weten dat er inmiddels contact was gezocht met verzoeker en dat verzoeker prijs stelde op een gesprek. Binnenkort zal verzoeker een uitnodiging voor een gesprek ontvangen.

Onderzoek

Op 20 januari 2009 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer V. te Vlagtwedde, met een klacht over een gedraging van Staatsbosbeheer te Driebergen. Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd Staatsbosbeheer verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd Staatsbosbeheer een aantal specifieke vragen gesteld.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reacties van partijen gaven aanleiding het verslag te wijzigen of aan te vullen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

de verzoekschriften van verzoeker van 14 oktober 2008 en 19 januari 2009, met de daarbij behorende bijlagen;

de reacties van Staatsbosbeheer richting de Nationale ombudsman van 22 december 2008 en 20 april 2009 met daarbij gevoegd het gehele dossier aan stukken zoals dat door Staatsbosbeheer ook aan de klachtencommissie was overgelegd;

de brieven van verzoeker van 2 juni en 3 augustus 2009 aan de Nationale ombudsman.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond