

Vergaderjaar 2005–2006

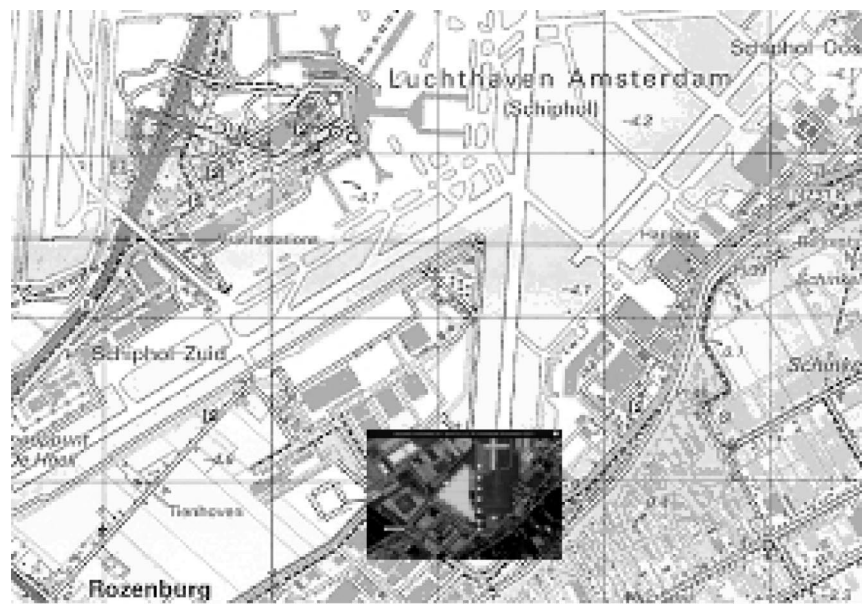
**30 518**

## **Conflict over de bebouwing van het Groenenbergterrein in de gemeente Haarlemmermeer**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**





## **Conflict over de bebouwing van het Groenenbergterrein in de gemeente Haarlemmermeer**

Voorstel tot verificatie van de conclusies van het onderzoek van het lid Adri Duivesteijn betreffende het conflict over de bebouwing van het Groenenbergterrein in de gemeente Haarlemmermeer tussen de Staat der Nederlanden, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam, de gemeente Haarlemmermeer, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) enerzijds, en de gebiedsontwikkelaar Chipshol anderzijds.

### **DE KWESTIE**

Hoe het begon: Chipshol verwierf het Groenenbergterrein in 1990 op verzoek van Schiphol Area Development Company. Het Groenenbergterrein gelegen aan het uiteinde van de Aalsmeerbaan in de gemeente Haarlemmermeer. De SADC is een gebiedsontwikkelaar waarin zowel de gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland als ook de NV Luchthaven Schiphol aandeelhouder zijn.

Vanaf 1996 verzet de LVNL zich tegen de bebouwing van het Groenenbergterrein en geeft aan dat zij zich baseert op eigen onderzoek waaruit blijkt dat de voorgestelde bebouwing een verstoring veroorzaakt van de navigatiefunctie die strijdig is met de «internationale regels voor de luchtvaart». Er is eveneens verzet tegen de mogelijke bebouwing door de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) en Schiphol Real Estate (SRE). De laatste maatschappij tekent – soms zelfstandig, soms namens de NV Luchthaven Schiphol – bezwaar aan tegen de verschillende publiekrechtelijke regelingen die bebouwing wettelijk mogelijk moeten maken. Al deze bezwaren worden óf niet ontvankelijk verklaard, óf verworpen door de Raad van State. Op 4 september 2002 – twaalf jaar na de overeenkomst tussen SADC en Chipshol om grond te verwerven ten behoeve van ontwikkeling – zijn alle beroepsprocedures tegen het uitwerkingsplan uitgeput. Chipshol kan een begin maken met de aanvraag voor de bouwvergunning en een aanvang maken met de bouw van kantoren en bedrijfsgebouwen op het Groenenbergterrein. Tenminste dat dacht men.

Op 3 oktober 2002 begint er in volstreekte beslotenheid een – voor Chipshol – onnavolgbaar proces dat zal uitmonden in «een verzoek» van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat mw. drs. M.H. Schultz van Haegen tot het nemen van een voorbereidingsbesluit voor o.a. het Groenenbergterrein. Doel van het voorbereidingsbesluit is het opschorten van de bestaande regelgeving en de gemeente in de gelegenheid te stellen een nieuw bestemmingsplan voor een gebied op te stellen. In het geval van het Groenenbergterrein moeten die nieuwe regels in overeenstemming zijn met het Luchthavenindulingsbesluit (LIB) dat op 20 februari 2003 in werking zal treden. Hoewel er – naar de opvatting van de staatssecretaris – voor de gemeente geen noemenswaardige juridische risico's zijn, gaat zij akkoord met het vrijwaren van schadeclaims die de gemeente mogelijk zouden kunnen treffen. Het is deze vrijwaring die er voor zorgt dat de gemeenteraad op donderdag 21 november 2002 – in een besloten avondvergadering – instemt met het verzoek van een hogere overheid. Nog geen halve dag na het raadsbesluit – vrijdag 22 november omstreeks 10.00 uur – ontvangt Chipshol van het College van B&W haar bouw-aanvraag retour met het stempel «GEWEIGERD». Het voorbereidingsbesluit zal op zaterdag 23 november 2002 ingaan.

Door deze weigering is Chipshol haar bouwrecht kwijtgeraakt. De indiening van een nieuwe bouwaanvraag, ná de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, geeft de gemeente Haarlemmermeer de mogelijk-

heid om de toetsing ervan op te schorten totdat er een nieuw bestemmingsplan is waarin de regels voor het LIB zijn opgenomen. Doordat Chipshol, via een anoniem telefoontje, wordt getipt om een voor hen belangrijke advertentie in de Staatscourant te lezen, begrijpt Chipshol dat zij haar wettelijke bouwrechten nog diezelfde dag kwijt zal raken. De resterende uren worden door Chipshol gebruikt om nog voor het ingaan van het voorbereidingsbesluit een nieuwe – aangepaste – bouwaanvraag in te dienen. Hierdoor blijft het bouwrecht voor het Groenenbergterrein te elfder ure overeind en, indien de bouwaanvraag voldoet aan de dan nog geldende wet- en regelgeving, is de gemeente wettelijk verplicht een vergunning af te geven. Door de actie van Chipshol is de «zorgvuldig» gecoördineerde actie van o.a. de gemeente Haarlemmermeer mislukt.

Nu het bouwrecht van Chipshol overeind is gebleven wordt er opnieuw binnenskamers gezocht naar mogelijkheden om op een ander wijze bebouwing van het Groenenbergterrein te voorkomen. Nu richten de NV Luchthaven Schiphol en de LVNL zich tot de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Deze kan immers met gebruikmaking van afdeling 4 van het Hoofdstuk IV van de (oude) Luchtvaartwet voor het Groenenbergterrein een bouwverbod opleggen. Ook nu is er sprake van een gecoördineerd optreden. Een bouwverbod is immers alleen mogelijk onder het regiem van de Luchtvaartwet. Met de invoering van de LIB vervalt deze wet en daarmee de mogelijkheid tot het nemen van een bouwverbod omdat het LIB uitgaat van de bestaande situatie, waaronder de acceptatie van bestaande bouwrechten. Op 11 februari 2003 geeft de gemeente Haarlemmermeer een bouwvergunning voor het bouwplan Groenenbergterrein af. Op 19 februari 2003, 24 uur voor het aflopen van deze Luchtvaartwet, legt de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een bouwverbod voor het Groenenbergterrein op.

Na de afkondiging van het bouwverbod voor het bouwplan van Chipshol voor het Groenenbergterrein verplaatst het conflict zich naar de rechtbank. De betrokken partijen communiceren uitsluitend nog met elkaar via advocaten die elkaar aan de tafels van beroepscommissies en de rechtbank van Haarlem treffen. De tussenstand van al die juridische procedures toont het schokkend beeld van een particuliere ondernemer versus betrokken overheden en aan overheidsgelieerde partijen:

### **Provincie Noord-Holland**

- Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben bij besluit van 10 oktober 2000 goedkeuring onthouden aan het besluit van B&W Haarlemmermeer van 4 juli 2000 tot vaststelling van een wijzigingsplan voor het Groenenberg-terrein. Bij uitspraak van 5 september 2001 heeft de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het besluit van GS van 10 oktober 2000 vernietigd.
- GS keurden bij besluit van 12 februari 2002 in tweede instantie de wijziging van de agrarische bestemming naar de bedrijfsbestemming goed. Nu werd echter aan de ontsluiting van het Groenenbergterrein goedkeuring onthouden. Bij uitspraak van 4 september 2002 heeft de Raad van State het besluit van GS van 12 februari 2002 vernietigd. De voorzitter van de Raad van State heeft van zijn bevoegdheid gebruik gemaakt om zelf in de zaak te voorzien door in plaats van GS zelf de ontsluiting goed te keuren.
- Door Chipshol is in 2002 een schadeprocedure aangespannen tegen de provincie. In die procedure is vergoeding gevorderd van alle schade welke geleden is ten gevolge van de onrechtmatige daad welke de provincie heeft begaan door het tot twee maal toe afwijzen van het

wijzigingsplan. Op 21 januari 2004 is in deze procedure vonnis gewezen. De Rechtbank heeft geoordeeld dat de provincie aansprakelijk is voor de door Chipshol geleden vertragingsschade vanaf het moment van de eerste weigering tot het moment van goedkeuring door de Raad van State. Bij arrest van 15 december 2005 heeft het Gerechtshof te Amsterdam de aansprakelijkheid van de Provincie bevestigd en een deskundigenbericht gelast. Deskundigen van Chipshol ramen de schade op € 65 miljoen.

### **Gemeente Haarlemmermeer**

- Onmiddellijk na de goedkeuring door de Raad van State van het bestemmingsplan heeft Chipshol per 12 september 2002 een bouw-aanvraag voor de eerste fase van het Groenenbergterrein ingediend. Per 20 november 2002 weigerde de gemeente vergunning af te geven voor deze bouw-aanvraag. Chipshol is daartegen in beroep gegaan. Op 15 juni 2005 oordeelde de Raad van State het beroep van Chipshol ongegrond. Naar aanleiding van de feitenreconstructie van B&W van 22 februari jl. heeft Chipshol de Raad van State op 15 maart 2006 verzocht om heropening van haar beroep.
- Op diezelfde periode dat de gemeente de bouw-aanvraag voor fase I weigerde, nam de gemeente een voorbereidingsbesluit teneinde bebouwing van het Groenenbergterrein onmogelijk te maken. Chipshol heeft beroep aangetekend tegen het voorbereidingsbesluit. Op 29 december 2004 verklaarde de Raad van State het beroep van Chipshol gegrond.
- In de ochtend van 22 november 2002 krijgt Chipshol een anoniem telefoontje over het feit dat de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit heeft genomen. Toen duidelijk werd dat de ingediende bouw-aanvraag geweigerd was, heeft Chipshol nog diezelfde middag een nieuwe bouw-aanvraag ingediend
- Op 15 januari 2005 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarbij aan Chipshol spijt werd betuigd voor het gebeuren, en met de opdracht aan B&W om met Chipshol te overleggen over een schade-vergoeding. Chipshol heeft de gemeente schriftelijk verzocht haar aansprakelijkheid te erkennen.

### **NV Luchthaven Schiphol**

- Toen er opnieuw sprake was van een rechtsgeldige bouw-aanvraag voor het Groenenbergterrein heeft president-directeur Cerfontaine van de luchthaven op 10 januari 2003 de staatssecretaris verzocht een bouwverbod af te kondigen. De bevoegdheid tot het opleggen van een bouwverbod ontleent de Staat aan de Luchtvaartwet. Artikel 50 van de Luchtvaartwet bepaalt dat de exploitant van de Luchthaven aan degene die door het opgelegde bouwverbod schade lijdt, een schade-loosstelling aanbiedt. De Luchthaven heeft dit nagelaten. Artikel 52 Luchtvaartwet bepaalt dat in dat geval de schadegerechtigden zelf, binnen één jaar, een vordering tot schadevergoeding kunnen indienen tegen de Luchthaven bij de burgerlijke rechter. Chipshol heeft dat op 16 september 2003 gedaan. In deze procedure wordt een vergoeding van de geleden schade gevorderd. Deskundigen van Chipshol ramen de schade op € 97,2 miljoen. Op 12 januari en 30 maart 2005 heeft de Rechtbank Haarlem tussenvonnissen gewezen. De Rechtbank heeft de luchthaven veroordeeld tot de betaling van de door Chipshol geleden schade die het gevolg is van het bouwverbod. De Rechtbank heeft voor de vaststelling van de precieze schade drie deskundigen benoemd. De

deskundigen ramen de schade in een voorlopig rapport op € 17,0 miljoen schade. Op 15 januari 2004 heeft de NV Luchthaven Schiphol de Staat der Nederlanden gedagvaard teneinde een vrijwaring van de aan Chipshol te betalen schadeclaim te bewerkstelligen. Op 26 oktober 2005 heeft de advocaat van de Luchthaven de staatssecretaris verzocht het bouwverbod voor het Groenenbergterrein op te heffen.

#### **De LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland)**

- Op 7 maart 2006 heeft Chipshol de LVNL middels een dagvaarding in gebreke gesteld voor het door haar verrichtte onderzoek naar de gevolgen van de bebouwing van het Groenenbergterrein voor het gebruik van de Aalsmeerbaan dat, naar later bleek uit een rapportage van deskundigen (Nooitgedagt/Schippers), onjuiste stellingen bevatte. Chipshol acht de LVNL daarmee verantwoordelijk voor de vertraging die ontstaan is in de bestemmingswijziging en de totstandkoming van het bouwverbod. Deskundigen van Chipshol ramen de schade op € 67 miljoen. Op 18 oktober 2005 heeft de LVNL de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat laten weten dat het bouwverbod kan worden opgeheven.

#### **De Staat der Nederlanden (staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat)**

- Op 2 maart 2006 heeft Chipshol III de Staat der Nederlanden door middel van een concept-dagvaarding aansprakelijk gesteld voor het instellen van een onrechtmatig aanwijzingsbesluit, ten gevolge waarvan een gedeelte van het Groenenbergterrein moest worden opgeofferd aan een veiligheidszone waardoor deze niet in de bouwplannen kon worden betrokken. Deskundigen van Chipshol ramen de schade op € 31 miljoen.

#### **Alle genoemde partijen**

- Chipshol heeft aangekondigd dat zij een procedure in voorbereiding heeft tegen Schiphol en diverse overheden inzake samenspanning en stelselmatige tegenwerking met betrekking tot verschillende gebiedsontwikkelingen waarbij Chipshol betrokken is (geweest).

De slag om het Groenenbergterrein is inmiddels uitgegroeid tot een kafkaësk verhaal waarbij iedereen naar elkaar verwijst en niemand zich echt verantwoordelijk acht voor de ontstane situatie. De betrokken overheden, de LVNL en de NV Luchthaven Schiphol proberen zich te verschuilen achter een «formele werkelijkheid» van rechtsregels om wat zich achter de coulissen heeft afgespeeld aan het oog te onttrekken.

De vraag waarom het bouwplan voor het Groenenbergterrein van Chipshol moest worden tegengehouden wordt, naarmate de achtergronden meer en meer bekend worden, steeds moeilijker te beantwoorden. Dit geldt nog meer nu blijkt dat in dezelfde bebouwingszone van het LIB (maximaal bouwhoogte 3,5 meter) aan de andere zijde van de Aalsmeerbaan het nieuwbouwplan Kronenberg werd gerealiseerd, een ruim tien meter hoog kantoor met drie verdiepingen en bedrijfshallen. Dit kon gebeuren zonder enige tegenwerking van wie dan ook. Uit de antwoorden van de staatssecretaris (10 maart 2006) van Kamervragen blijkt dat er naar de bouwaanvraag Kronenberg door de LVNL zelfs in het geheel geen onderzoek is gedaan. In dit geval voldeed, in de woorden van de staatssecretaris, het gebouw «aan de maximale bouwhoogten». Maar dat kan nooit de bouwhoogte zijn van het LIB want deze beperken de bouwhoogte tot maximaal 3,5 meter. Hier blijkt het bestemmingsplan wel het referen-

tiekader te zijn geweest voor het afgeven van een bouwvergunning (waarbij het de vraag is of er een goedgekeurd bestemmingsplan voor dit gebied voorlag). Hoe kan het dat in gelijke gevallen ongelijk wordt gehandeld door de overheid en overheidsinstanties?

Meer en meer dringt de vraag op hoe gegrond de aannahme was dat met de bouw op het Groenenbergterrein de vliegveiligheid in gevaar zou komen. Hoe zorgvuldig is het onderzoek van de LVNL in dezen? Speelden er op de achtergrond wellicht geheel andere motieven een rol die bijvoorbeeld voor de NV Luchthaven Schiphol aanleiding waren om zich tegen Chipshol en haar bouwplan te keren? Het is een vraag die zich niet laat beantwoorden, maar het is wel een feit dat Chipshol één van de weinige concurrenten is van Schiphol Real Estate. Ook zal het publiekelijk ageren van Chipshol tegen de aanleg van de vijfde baan de relatie met de NV Luchthaven Schiphol bepaald niet in positieve zin hebben beïnvloed.

Wat de motieven ook mogen zijn, de echte werkelijkheid komt in ieder geval niet boven in de veelvoud van juridische procedures die inmiddels verworden zijn tot een soap waaraan iedere dag nieuwe afleveringen worden toegevoegd. Het Groenenbergterrein is daarmee een goudmijn voor juristen geworden. Het trieste is dat al die advocaten uiteindelijk betaald zullen worden uit gemeenschapsgelden. Chipshol heeft inmiddels op grond van rechterlijke uitspraken recht op een forse schadeloosstelling.

Het is de taak van de Tweede Kamer om na te gaan wie er nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de ontstane situatie. Het gaat inmiddels over een miljoenendebacle waarin de staatssecretaris, de provincie, de gemeente en de Staat der Nederlanden, samen met het bestuursorgaan de LVNL en het overheidsbedrijf NV Luchthaven Schiphol een rol spelen. Al deze hoofdrolspelers lijken niet in staat te zijn om te streven naar een redelijke oplossing van het ontstane conflict. Iedereen lijkt zich in te graven in juridische loopgraven bij het enige onderdeel van de trias politica die in dit conflict nog onkreukbaar is: de rechterlijke macht.

Alleen de gemeente Haarlemmermeer onderscheidt zich sinds kort in positieve zin van de andere publieke partijen. De gemeenteraad heeft – in het openbaar dit keer – in niet mis te verstane woorden in een raadsbesluit politiek afstand genomen van het vroegere handelen van het College en de Raad. Zij heeft haar excuses aan Chipshol aangeboden voor het niet rechtmatig handelen en erkent dat Chipshol hierdoor in haar belangen is geschaad. De gemeenteraad overweegt thans om aan de hand van een eigen feitenreconstructie en de antwoorden van de staatssecretaris een eigen onderzoek te starten.

In de Provinciale Staten van Noord-Holland heeft de fractie van de SP een voorstel gedaan om een enquête te houden naar het handelen van GS in deze zaak.

Thans is het aan de Tweede Kamer om haar verantwoordelijkheid te nemen. De Tweede Kamer kan zich niet meer verschuilen achter een gebrek aan informatie om uitspraken te doen in de kwestie Groenenbergterrein. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft, dank zij de vragen van de Kamer, uitgebreid de kans gekregen om zich te verantwoorden voor haar handelen in deze.

### **Beschikbaar materiaal kwestie Groenenbergterrein**

- Notulen van de besloten vergadering van de Raad der Gemeente Haarlemmermeer op donderdag 21 november 2002 om 15.30 uur.

- Beantwoording van de schriftelijke vragen van het Kamerlid Wynand Duyvendak van GroenLinks inzake het Groenenbergterrein op 8 februari 2005.
- Het Groenenbergterrein, van bouwrecht tot bouwverbod, een feitenreconstructie van 1990 tot 2005, Adri Duivesteijn, Tweede Kamerlid PvdA (8 november 2005).
- Beantwoording van de vragen gesteld door Adri Duivesteijn in het Algemeen Overleg d.d. 29 november 2005 door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (kenmerk DGTL06006665, 7 februari 2006).
- Verduidelijking n.a.v. hoorzitting 21 mei 2003 Besluit Staatssecretaris ex artikel 38 (kenmerk S&I/NAV 15 513, 6 juni 2003).
- Onderzoek naar invloed van bebouwing op het Groenenbergterrein op ILS van Aalsmeerbaan, Ir. Sj. Nooitgedagt (ATN), Dr. Ir H. Schippers. April 2005.
- Gemeente Haarlemmermeer, Reconstructie gebeurtenissen voorbereidingsbesluit, 22 februari 2006.

Op basis van bovenstaand materiaal moet de Tweede Kamer in staat zijn te komen tot een oordeel over de verdere behandeling van de kwestie Groenenbergterrein. Ondergetekende heeft op basis van een viertal vragen nader onderzoek verricht. In de bijlage van deze initiatiefnota wordt de kwestie Groenenbergterrein dan ook uitgebreid geanalyseerd en voorzien van conclusies. Korthedshalve zal ik in deze initiatiefnota volstaan met het opnemen van de vragen en conclusies. Aan het slot van de nota zal de Tweede Kamer worden gevraagd een uitspraak te doen in de kwestie Groenenbergterrein.

#### **Vraag 1: Wie heeft het initiatief genomen tot het nemen van een voorbereidingsbesluit?**

- Het initiatief voor het ongedaan maken van de bouwaanvraag voor het Groenenbergterrein komt van Schiphol. Zij deed dat nadat zij langs alle publiekrechtelijke wegen in het ongelijk was gesteld en het Uitwerkingsplan voor het Groenenbergterrein onherroepelijk is goedgekeurd. De NVLS, in het bijzonder de SRE – de concurrent van Chipshol – verkent, onderzoekt, en doet juridische voorstellen om de bouwaanvraag ongedaan te maken. Het is onduidelijk welke rol de LVNL in de initiatieffase heeft. Duidelijk is wel dat de brief van de LVNL van 30 oktober 2002 voor de gemeente reden is om nu plotseling wel mee te werken aan met het onschadelijk maken van de bouwaanvraag van Chipshol. Hoewel een oplossing langs de lijn van een minnelijke schikking (grondruil door Schiphol) verschillende malen wordt overwogen verdwijnt deze mogelijkheid achter de horizon. Dit gebeurt nadat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de gemeente heeft gevrijwaard voor schadeclaims. Nu dat het geval is schroomt het college van Haarlemmermeer niet de eigen gemeenteraad te misleiden met een – door de gemeente zelf opgestelde – brief van de staatssecretaris waarin haar «verzoek» tot het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt gepresenteerd als een initiatief van de Staat der Nederlanden. De staatssecretaris heeft geen schroom mee te gaan met deze door het College in scène gezette misleiding van de gemeenteraad. Een brief met de aanhef «ik ga graag in op uw verzoek tot het nemen van een voorbereidingsbesluit» werd door haar blijkbaar ook als minder kansrijk bij de gemeenteraad geacht.

#### **Vraag 2: Is er een poging ondernomen om met Chipshol tot een minnelijke schikking te komen?**

- De gemeente onderkent het pad van een minnelijke schikking op 31 oktober 2002 als optie (3–Grondruil door Schiphol). De mogelijkheid

van een minnelijke schikking wordt in een memo aan het ministerie van VROM al gauw letterlijk tussen haakjes geplaatst: «(daarnaast loopt natuurlijk het derde spoor van grondruil door Schiphol)». Het feitelijke initiatief en de uitwerking tot een mogelijke schikking laat de gemeente over aan de NVLS.

- De gemeente lijkt zich vooral te concentreren op het nemen van een voorbereidingsbesluit waarbij de eventuele (plan)schadeclaims afgewenteld moeten kunnen worden op óf Schiphol, óf de Rijksoverheid. De ambtenaren van het ministerie V&W schatten in dat er geen sprake is van planschade, vandaar dat zij eventuele schadeclaims «met vertrouwen tegemoet zien».
- Schiphol heeft, zoals blijkt uit de reconstructie, geen werk gemaakt van het «derde spoor»: de optie grondruil door Schiphol.
- Geen enkele overheidsinstantie heeft ook maar één serieuze poging ondernomen om het bouwrecht van Chipshol langs een minnelijke weg te schikken.
- Inmiddels is de kwestie Chipshol verworpen tot een woud van juridische claims waar vooral advocaten heel rijk van worden. De kosten van alle spelers worden afgewenteld op de samenleving. Alle overheidsspelers schijnen hierover tevreden te zijn. Ook thans ontbreekt nog steeds ieder initiatief om te komen tot een minnelijke oplossing. De teller tikt door.

### **Vraag 3: Heeft de LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) haar rol in de kwestie Groenenbergterrein naar behoren vervuld?**

- De LVNL heeft nooit op een transparante wijze verslag gedaan van haar onderzoek. Noch de gemeente Haarlemmermeer, noch de staatssecretaris, noch Chipshol was in staat de bevindingen van de LVNL te controleren.
- De LVNL heeft nagelaten de gemeente Haarlemmermeer, de aanvrager, de NV Luchthaven Schiphol en naar wij moeten aannemen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op de hoogte te stellen van het feit dat er «slechts» sprake was van een probleem dat veroorzaakt werd door de situering van een «bewaakte Truckparking». Een simpele wijziging (180 graden draaien van de situering van de vrachtauto's) had het gehele conflict uit de wereld kunnen halen. Door dit niet te doen is het conflict geëscaleerd.
- Op basis van bovenstaande moet worden geconcludeerd dat de LVNL ernstig in gebreke is gebleven in het vervullen van haar adviserende rol ten tijde van de bouwaanvraag voor het Groenenbergterrein en in de voorbereiding van het bouwverbod. Zij is daarmee (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming van een miljoenen schade bij zowel de aanvrager als ook bij de NV Luchthaven Schiphol en de verschillende overheden. Per saldo betaalt de gemeenschap de prijs.

### **Vraag 4: Heeft de overheid op correcte wijze gebruik gemaakt van haar publiekrechtelijke instrumentarium?**

- Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit gaat het om een maatregel die een generiek karakter heeft. Zowel de gemeente als de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat beroepen zich in deze om een maatregel van algemeen belang. In werkelijkheid gaat het echter om een specifieke bouwaanvraag, namelijk die van Chipshol voor het Groenenbergterrein.
- Het gaat naar de mening van de gemeente blijkbaar om zo'n groot en spoedeisend nationaal belang dat ook een beroep kon worden gedaan op artikel 4.11 AWB, als legitimatie van het feit dat het voorbereidingsbesluit kan worden genomen in een besloten vergadering van de gemeenteraad van Haarlemmermeer.

- Vermoedelijk om de gemeenteraad te laten instemmen met het voorbereidingsbesluit kiezen de gemeente Haarlemmermeer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat ervoor om het voorstel te presenteren als «een verzoek» van de staatssecretaris. In werkelijkheid komt het initiatief van de NV Luchthaven Schiphol en heeft de gemeente Haarlemmermeer, onder de voorwaarde dat het Rijk haar vrijwaart voor mogelijke schadeclaims, het verzoek gedaan.
- Feitelijk is er sprake van misleiding van de gemeenteraad van Haarlemmermeer. Later zal de gemeenteraad hiervoor haar spijt betuigen in een motie.
- De gelijktijdige behandeling van een drietal andere bouwaanvragen doet vermoeden dat er sprake is van willekeur. Blijkbaar worden in dit gebied niet alle gevallen gelijk behandeld.

## **VOORSTEL KAMERUITSPRAAK**

De Kamer,

kennisgenomen hebbende van,

de initiatiefnota «Conflict over de bebouwing van het Groenenbergterrein in de gemeente Haarlemmermeer»,

het voorstel tot de verificatie van de conclusies van het onderzoek van het lid Adri Duivesteijn betreffende het conflict over de bebouwing van het Groenenbergterrein in de gemeente Haarlemmermeer tussen de Staat der Nederlanden, de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer, de Lucht Verkeersleiding Nederland (LVNL) en de NV Luchthaven Schiphol (NVLS) enerzijds, en de gebiedsontwikkelaar Chipshol anderzijds,

spreekt als haar mening uit dat in opdracht van het parlement een onafhankelijk commissie van deskundigen belast dient te worden met een verificatie van het bovengenoemde onderzoek en de daarbij behorende conclusies en hierover zo snel mogelijk aan het de Tweede Kamer rapporteert;

en gaat over tot de orde van de dag,

**Vraag 1: Wie heeft het initiatief genomen tot het nemen van een voorbereidingsbesluit?**

*Toelichting:* Onduidelijkheid bestaat er over de vraag wie de initiator is van het voorbereidingsbesluit. Volgens de verklaring van wethouder Schoenmaker aan de gemeenteraad van Haarlemmermeer was dat de staatssecretaris. Zij heeft immers het «verzoek» gedaan. Door de staatssecretaris is ontkend dat het initiatief bij haar vandaan is gekomen. Zij geeft aan dat het juist «op verzoek van Haarlemmermeer was» dat zij «het verzoek» heeft gedaan. Wil de echte initiatiefnemer opstaan?

**Gedragingen van de NV Luchthaven Schiphol**

*3 oktober 2002:* «In het kernoverleg luchthavenzaken (intern gemeentelijk overleg) wordt melding gemaakt dat het beroep van Schiphol (NVLS) tegen de bouwaanvraag van Chipshol niet ontvankelijk is verklaard. De gemeente Haarlemmermeer heeft een ambtelijk overleg met de NVLS waarin wordt gesproken over de gevolgen die de bebouwing van het Groenenbergterrein heeft voor de luchthaven. De NVLS zal twee aspecten nader onderzoeken.»

1. Wat zijn de gevolgen voor het gebruik van de Aalsmeerbaan.
2. *Juridische trajecten om bebouwing te voorkomen* (cursivering AD).  
(bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006)

*11 oktober 2002:* «Uit informatie van Schiphol (d.d. dec. 2005) blijkt dat zij begin oktober 2002 een advies heeft gevraagd aan Pot Jonker advocaten. Het advies gaat in op mogelijke trajecten ter voorkoming van bebouwing van het Groenenbergterrein. Dit advies was op 11 oktober 2002 beschikbaar. Hierin worden *een voorbereidingsbesluit en een bouwverbod* (cursivering AD) genoemd. Het advies geeft ook aan dat er beperkingen gelden voor de bouwhoogte van het Groenenbergterrein t.g.v. het LIB» (dat op dat moment nog niet van kracht is – AD). (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006)

*17 oktober 2002:* In een ambtelijk overleg van de gemeente Haarlemmermeer ter voorbereiding van het Bestuurlijk overleg met de NVLS: «Gemeld wordt dat NVLS terzake mededelingen zal doen over mogelijke juridische wegen om bebouwing te voorkomen». (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006)

*28 oktober 2002:* «Bestuurlijk overleg van de gemeente Haarlemmermeer met Schiphol: hier wordt gemeld dat SRE (NVLS) juridische mogelijkheden onderzoekt om bebouwing van het Groenenbergterrein te voorkomen. Uit het verslag blijkt dat de CEO van Schiphol aangeeft dat bebouwen van het Groenenbergterrein beperkingen oplevert voor het gebruik van de Aalsmeerbaan. Hij verzoekt de gemeente geen medewerking te verlenen aan dit bouwplan.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006)

*31 oktober 2002:* «Vanuit SRE wordt een memo gezonden aan de gemeente Haarlemmermeer waarin een aantal zaken betreffende de bouwaanvraag voor het Groenenbergterrein worden behandeld. Citaat: «(...) «Het wijzigingsplan vigeert inmiddels zodat een bouwvergunning die past binnen de regels van dit plan niet geweigerd kan worden. De eigenaar heeft een bouwplan ingediend. De LVNL laat nu weten dat de voorgenomen bebouwing ernstige gevolgen heeft voor het gebruik van de Aalsmeerbaan, vanwege de verstoring van de ILS (...), wat tot een onaanvaardbare beperking van het gebruik leidt.» (...) «Van de gemeente begrijpen wij dat het ingediende verzoek om bouwvergunning niet gehonoreerd kan worden omdat de gevraagde bouwhoogte groter is dan in het

wijzigingsplan is toegestaan. De aanvrager stelt nu op korte termijn een nieuw bouwplan op. De vraag is hoe voorkomen kan worden dat het bouwplan, dat straks in overeenstemming zal zijn met het bestemmingsplan maar in strijd met het LIB, gerealiseerd gaat worden.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006)

*8 april 2003:* De CEO van de NVLS verheldert zijn eigen rol en die van de NVLS in de brief aan de Staatssecretaris van 8 april 2003 waarin hij bezwaar aantekent tegen het feit dat de NVLS «opdraait» voor de schadeclaim die Chipshol kreeg toegewezen door de uitspraak van de Rechtbank van Haarlem: «Dat nu de rekening gepresenteerd wordt aan uitgerekend de partij die tevoren met klem gewaarschuwd heeft tegen onjuistheid van de voorgenomen bestemmingswijziging en, toen dit signaal genegeerd werd, vervolgens alles in het werk heeft gesteld om de zeer kwalijke gevolgen hiervan te keren, is in de ogen van de Luchthaven niet alleen apert in strijd met redelijkheid en billijkheid maar tevens met de voor het bestuursrecht fundamentele beginselen van behoorlijk bestuur. Ook in deze situatie moet worden vastgehouden aan het in onze rechtstaat verankerde beginsel dat de veroorzaker van de schade zal moeten betalen.» Het mag duidelijk zijn dat de veroorzaker in dit geval, naar de opvatting van de CEO, «de staatssecretaris», is. Deze had met tijdige besluitvorming over het LIB een dergelijk situatie kunnen en moeten voorkomen. (Bron: Adri Duivesteijn: Het Groenenbergterrein van bouwrecht tot bouwverbod. Een feitenreconstructie 1990–2005, 18 november 2005, p. 49.)

### **Gedragingen van de LVNL**

*30 oktober 2002:* Op 16 oktober schrijft het College van B&W een brief naar de LVNL. Deze brief ontbreekt in de reconstructie Haarlemmermeer. Het antwoord van de LVNL op 30 oktober 2002 is duidelijk: «Als lid van de Toetsingscommissie Schiphol–Rijk heeft de luchtverkeersleiding Nederland het bouwplan voor het Groenenbergterrein ontvangen». De LVNL geeft aan dat «bebouwing van het Groenenbergterrein leidt tot een sterke beperking van de Landingsbaan 01R (Aalsmeerbaan)» en verzoekt het college «om het aangevraagde bouwplan af te wijzen en het bestemmingsplan voor het Groenenbergterrein alsnog in overeenstemming te brengen met het komende LIB». (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 feb. 2006 en de brief van LVNL van 30 oktober 2002 : ATM/P&C//2002/1768)

### **Gedragingen van de gemeente Haarlemmermeer**

*7 oktober 2002:* «In een ambtelijk overleg van de gemeente Haarlemmermeer ter voorbereiding van Bestuurlijk overleg (van 28 oktober – AD) met de NVLS wordt besproken dat er geen gronden zijn voor de gemeente om de aanvragen voor bouwvergunningen van Chipshol voor het Groenenbergterrein te weigeren. Gemeld wordt dat de NVLS terzake mededelingen zal doen over mogelijke juridische wegen om bebouwing te voorkomen.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*16 oktober 2002:* Het College van B&W stuurt een brief naar de LVNL. Inhoud onbekend.

*28 oktober 2002:* «Bestuurlijk overleg van de gemeente Haarlemmermeer met Schiphol: hier wordt gemeld dat de SRE (NVLS) juridische mogelijkheden onderzoekt om bebouwing van het Groenenbergterrein te voorkomen. Uit het verslag blijkt dat de CEO van de NVLS aangeeft dat bebouwen van het Groenenbergterrein beperkingen oplevert voor het gebruik van de Aalsmeerbaan. Hij verzoekt de gemeente geen medewerking te verlenen aan dit bouwplan». (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*30 oktober 2002:* LVNL beantwoordt de brief van het college van B&W van 16 oktober 2002 met daarin de conclusie dat bebouwing van het Groenenbergterrein leidt tot sterke beperking van de landingsbaan 01 R (Aalsmeerbaan). De LVNL verzocht het (...) het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen met het komende LIB. Deze signalen (het belang van het gebruik van de Aalsmeerbaan en daarmee de gebruiksmogelijkheden van de luchthaven) zijn vervolgens leidend geweest bij de verdere stappen van de gemeente rond het Groenenbergterrein. (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*31 oktober 2002:* «Mede op basis van de brief van LVNL worden bij luchtvaartzaken interne acties gecoördineerd om tot een oplossing te komen rond de bouw aanvragen voor het Groenenbergterrein. Er wordt een actielijst geformuleerd waarop 3 opties worden genoemd: 1. vernietiging door minister, 2. Voorbereidingsbesluit nemen, 3. Grondruil door Schiphol. Voorlopig wordt door de gemeente ingezet op de eerste twee sporen. Het derde spoor doorloopt Schiphol.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*1–6 november 2002:* «Ambtelijk wordt per e-mail teruggekoppeld over contacten met het ministerie van VROM over het Groenenbergterrein: vanmorgen contact gehad met het ministerie van VROM. VROM stelt voor ons te blijven richten op de twee sporen: de voorbereiding van het voorbereidingsbesluit en eventuele vernietiging van bouwvergunning (daarnaast loopt natuurlijk het derde spoor van grondruil door Schiphol).» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

Binnen de gemeente Haarlemmermeer wordt vanaf nu actief gewerkt aan de opties die moeten voorkomen dat een vergunning voor de bebouwing van het Groenenbergterrein moet worden afgegeven. Vier opties worden in een memo opgesomd ter onderbouwing van een nader te nemen collegebesluit. Optie 4 is het voorbereidingsbesluit maar «deze optie leidt echter tot juridische en daarmee financiële risico's voor de gemeente». Het concept memo vervolgt «aan het nemen van dit raadsbesluit de voorwaarde te verbinden dat hetzij het Rijk, hetzij de Schipholgroep schriftelijk heeft bevestigd de eventueel daaruit voortvloeiende aansprakelijkheidschade op zich te nemen.» Er vinden vanaf dan actieve onderhandelingen plaats wie «opdraait» voor de mogelijke schade die Schiphol zou kunnen claimen. De gemeente maakt in de richting van Schiphol, het ministerie van VROM en V&W haar medewerking afhankelijk van een regeling voor de vrijwaring van schade. Schiphol werkt aanvankelijk voorstellen uit voor de vrijwaring maar ziet daar vanaf. «Schiphol Group is gisteren niet akkoord gegaan met het voor haar rekening nemen van de schade» (6 november 2002). Maar «de ontwikkelingen volgen elkaar momenteel snel op, (...) 1. bij het ministerie van V&W is bereidheid om een afspraak te maken over de verhaalbaarheid van eventuele schadeclaims. Volgens ambtenaren van het ministerie (V&W – AD) is er geen sprake van planschade in deze, vandaar dat zij een eventuele schadeclaim «met vertrouwen tegemoet zien» (6 november 2002). (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*12 en 13 november 2002:* Aan het eind van de middag zijn aan de wethouder luchthavenzaken de vervolgstappen met betrekking tot het Groenenbergterrein voorgelegd en uit dit gesprek is het volgende te melden: «Het ministerie van V&W heeft ons gevraagd zelf een concept-brief op te stellen (m.b.t. het te nemen voorbereidingsbesluit en de verhaalbaarheid van schadeclaims), waar zij vervolgens hun akkoord op kunnen geven. Juridische zaken zal een concept-brief opstellen.» Op 13 november 2002: «Door Juridische zaken van Haarlemmermeer is een concept brief opgesteld n.a.v. de opdracht van 12 november. Het Minis-

terie van V&W zal deze aan het college dienen te sturen met betrekking tot het schadeloos stellen van de gemeente Haarlemmermeer bij het nemen van een voorbereidingsbesluit.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd23 februari 2006)

### **Gedragingen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat**

*18 november 2002:* De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stuurt het college van de gemeente Haarlemmermeer (per fax) een verzoek om een voorbereidingsbesluit te nemen «voor delen van haar grondgebied» (brief kenmerk: DGL/02 422 537). In de brief motiveert zij dit door aan te geven dat het Luchthavenindelingsbesluit Schiphol op 20 februari 2003 van kracht zal worden. De staatssecretaris uit de zorg «dat er in de daaraan voorafgaande periode ontwikkelingen kunnen optreden die niet in lijn zijn met het geformuleerde beleid». In haar brief wordt niet concreet verwezen naar de bouwvraag van Chipshol. De staatssecretaris vrijwaart in haar brief namens de Staat der Nederlanden de gemeente Haarlemmermeer voor eventuele schade welke als gevolg hiervan zou kunnen ontstaan. Daarbij tekent zij overigens aan dat zij de kans op een schadeclaim die wordt toegekend niet hoog inschat.

*13 september 2005:* Drie jaar later geeft de staatssecretaris naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer haar visie op wie het initiatief heeft genomen: «Een ambtenaar van het ministerie van V&W was begin november 2002 gewaarschuwd door een ambtenaar van Haarlemmermeer voor een bouwplan dat een belemmering van het gebruik van de luchthaven op zou leveren. De gemeente Haarlemmermeer zou bereid zijn om een voorbereidingsbesluit te nemen als V&W zich garant zou stellen voor eventuele schade.» (bron: Toekomst van de Nationale Luchthaven, Lijst van vragen en antwoorden, Stuk 26 959, nr. 104 HERDRUK, vastgesteld 13 september 2005.)

Naar aanleiding van Tweede Kamer vragen eind 2005/begin 2006: «Er lag op dat moment (begin november 2002) geen verzoek van het ministerie voor een voorbereidingsbesluit. Dat verzoek, met een vrijwaring voor mogelijke financiële schade die uit het besluit zou kunnen voortvloeien, was juist het gevolg van het overleg tussen de gemeente en verkeer en waterstaat.» «Vanuit het ministerie is er geen rol van Schiphol bekend in deze fase.» (bron: Staatssecretaris Schultz van Haegen, DGTL06 006665, 7 februari 2006.)

### **Gedragingen van wethouder Schoenmaker van Haarlemmermeer**

*21 november 2002:* Wethouder Schoenmaker informeert de raad tijdens een besloten vergadering. «De Staatssecretaris heeft ons namens de Staat der Nederlanden maandag (d.i. 18 november 2002, AD) per fax het verzoek gedaan om vooruitlopend op het LIB ongewenste onomkeerbare zoveel mogelijk tegen te gaan. Ik wil er op wijzen dat dit verzoek ook naar andere gemeenten is uitgegaan.» (...) «Wij behoeven dit besluit niet te nemen. Wij kunnen ook tegen de Minister of Staatssecretaris zeggen dat zij ervoor hadden moeten zorgen dat hun handeltje op orde was. Omdat dit niet het geval is, wordt ons nu verzocht deze stap te zetten.» (bron: notulen besloten gemeenteraadsvergadering Haarlemmermeer, d.d. 21 november 2002)

### **Gedragingen van de gemeenteraad van Haarlemmermeer**

*21 november 2002 Besloten raadsvergadering:*

Van der Jagt: «Wij hebben zojuist een half uur gekregen om de stukken door te lezen en bij het lezen zijn vele vragen als raketten op me afgekomen. (...) Wij vragen ons af of hetgeen rondom de Aalsmeerbaan gebeurt strijdig kan zijn met het algemeen belang, (...) De wetgever heeft als datum in de opbouw van de wet 20 februari 2003 bepaald.»

Van Velsen-Nelissen: «Het gevoel is ontstaan dat wij, door dit besluit te nemen, voor het rijk de kastanjes uit het vuur halen.»

Gehrels: «Kunt u ons uitleggen waarom ons wordt gevraagd dit besluit en niet een ander besluit te nemen? (...)

Boerman: «Wij hebben het gevoel dat we behoorlijk onder druk gezet worden.»

Nobel: Het Ministerie van V&W heeft aangegeven dat dit besluit nodig is om een aantal vervelende ontwikkelingen te kunnen tegengaan. Ik kan me niet voorstellen dat men daar pas de vorige week achter is gekomen.» (bron: notulen besloten gemeenteraadsvergadering Haarlemmermeer, d.d. 21 november 2002)

*13 januari 2005:* De gemeenteraad neemt een motie aan waarin zij haar spijt betuigt over het in 2002 genomen besluit. Zij betreurt in deze kwestie op basis van de toen bekende informatie verkeerd te hebben besloten. (Bron: Adri Duivesteijn: Het Groenenbergterrein van bouwrecht tot bouwverbod. Een feitenreconstructie 19 902 005, 18 november 2005, p. 58.)

### **Conclusies:**

- Het initiatief komt noch van de Staatssecretaris, noch van de gemeente Haarlemmermeer maar is in de meest directe zin afkomstig van de NV Luchthaven Schiphol en in het bijzonder van haar CEO. Hij blijkt de drijvende kracht te zijn achter de verschillende acties om «bebouwing te voorkomen».
- Toen voor de NV Luchthaven Schiphol de publiekrechtelijke middelen waren uitgeput (het uitwerkingsplan was na een lange gang langs beroepscommissies van de gemeente, de provincie en de Raad van State onherroepelijk goedgekeurd) heeft zij haar verzet voortgezet in het reguliere ambtelijk en bestuurlijk overleg dat de CEO van de NV Luchthaven Schiphol voert met de gemeente Haarlemmermeer.
- De NV Luchthaven Schiphol – in het bijzonder de vastgoedontwikkelaar SRE, de directe concurrent van Chipshol – heeft zich actief betoond in de juridische ondersteuning van de gemeente. Hun advocaten dragen de gemeente «mogelijke trajecten ter voorkoming van bebouwing van het Groenenbergterrein» aan, zoals de mogelijkheid van het nemen van een «voorbereidingsbesluit dan wel bouwverbod».
- De LVNL heeft vanaf 1996 aangegeven niet voor bebouwing te zijn op het Groenenberg-terrein. De vraag is intrigerend waarom het College van B&W op 16 oktober 2002 de LVNL een brief schreef en waarom deze brief geen plaats heeft in de reconstructie van Haarlemmermeer zelf. Het antwoord van de LVNL op 30 oktober 2002 lijkt cruciaal voor het verder handelen van de gemeente: «Op basis van de brief van de LVNL worden binnen de gemeente interne acties gecoördineerd om tot een oplossing te komen rond de bouwaanvragen voor het Groenenbergterrein». In de woorden van een ambtenaar van de gemeente Haarlemmermeer: «De ontwikkelingen volgen elkaar momenteel snel op.»
- De gemeente krijgt nu zelfs de regie voor de presentatie van het voorstel in eigen hand: het ministerie van V&W vraagt de gemeente op 12 november 2002 een concept-brief op te stellen over het voorberei-

dingsbesluit en de verhaalbaarheid van schadeclaims. De gemeente dit doet de dag daarop. Op 18 november faxt het ministerie de (door de gemeente opgestelde) brief terug aan het college en nu is het formeel de staatssecretaris geworden die de gemeente verzoekt om een voorbereidingsbesluit te nemen.

- Op 21 november 2002 vergadert de gemeenteraad van Haarlemmermeer in een besloten vergadering over het te nemen voorbereidingsbesluit. Op dat moment is nog niet bekend dat er sprake is van een staatsrechtelijk novum: wethouder Schoenmaker (VVD) leest voor uit eigen werk. Schoenmaker: «De Staatssecretaris heeft ons namens de Staat der Nederlanden maandag (d.i. 18 november 2002) per fax het verzoek gedaan om vooruitlopend op het LIB ongewenste onomkeerbare ontwikkelingen zoveel mogelijk tegen te gaan. Ik wil er op wijzen dat dit verzoek ook naar andere gemeenten is uitgegaan.» De gemeenteraad voelt zich door de staatssecretaris «behoorlijk onder druk gezet».
- Nu de gemeente en Schiphol eventuele schadeclaims hebben afgewend op de Staat der Nederlanden is een eventuele minnelijke schikking met Chipshol niet meer aan de orde. Een mogelijke grondruil door Schiphol met Chipshol komt niet meer in het verdere verloop van de reconstructie voor.

**Samenvattend:** Het initiatief voor het ongedaan maken van de bouw-aanvraag voor het Groenenbergterrein komt van Schiphol. Zij deed dat nadat zij langs alle publiekrechtelijke wegen in het ongelijk was gesteld en het Uitwerkingsplan voor het Groenenbergterrein onherroepelijk is goedgekeurd. De NVLS, in het bijzonder de SRE – de concurrent van Chipshol – verkent, onderzoekt, en doet juridische voorstellen om de bouw-aanvraag ongedaan te maken. Het is onduidelijk welke rol de LVNL in de initiatief-fase heeft. Duidelijk is wel dat de brief van de LVNL van 30 oktober 2002 voor de gemeente reden is om nu plotseling wel mee te werken aan met het onschadelijk maken van de bouw-aanvraag van Chipshol. Hoewel een oplossing langs de lijn van een minnelijke schikking (grondruil door Schiphol) verschillende malen wordt overwogen verdwijnt deze mogelijkheid achter de horizon. Dit gebeurt nadat het ministerie van Verkeer en Waterstaat de gemeente heeft gevrijwaard voor schadeclaims. Nu dat het geval is schroomt het college van Haarlemmermeer niet de eigen gemeenteraad te misleiden met een – door de gemeente zelf opgestelde – brief van de staatssecretaris waarin haar «verzoek» tot het nemen van een voorbereidingsbesluit wordt gepresenteerd als door de Staat der Nederlanden verzocht. De staatssecretaris heeft geen schroom mee te gaan met deze door het College in scène gezette misleiding van de gemeenteraad. Een brief met de aanhef «ik ga graag in op uw verzoek tot het nemen van een voorbereidingsbesluit» werd door haar blijkbaar ook als minder kansrijk bij de gemeenteraad geacht.

## **Vraag 2: Is er een poging ondernomen om met Chipshol tot een minnelijke schikking te komen?**

Toelichting: Goedgekeurde bestemmingsplannen (w.o. een uitwerkingsplan) zijn een onderdeel van onze rechtsstaat. Het verankert het eigendomsrecht en in het verlengde daarvan het recht om te mogen bouwen conform de bepalingen in het bestemmingsplan. Wanneer een overheid om haar moverende redenen van mening is dat de bestaande bestemming niet meer passend is dan heeft zij de mogelijkheid dit plan te wijzigen. Zij kan hiertoe een voorbereidingsbesluit nemen waarmee in feite een «stand still» wordt bewerkstelligd. In de kwestie Groenenbergterrein zien wij dat Chipshol een bouw-aanvraag heeft ingediend dat vrijwel voldoet aan het uitwerkingsplan. De gemeente staat juridisch in haar recht wanneer zij een dergelijk bouw-aanvraag weigert. Het is normaal dat initia-

tiefnemer en overheid in onderling overleg tot een passende bouw-aanvraag komen. Indien er echter redenen zijn om van een bouwrecht af te komen, dan is minnelijk overleg een normale route. Hoe ging dit in de kwestie Groenenbergterrein?

### **Gedragingen van de gemeente Haarlemmermeer**

*31 oktober 2002:* (zie ook vraag 1) Bij luchthavenzaken van de gemeente worden interne acties gecoördineerd om tot een oplossing te komen rond de bouwaanvragen voor het Groenenbergterrein. Er wordt een actielijst geformuleerd waarop 3 opties worden genoemd:

1. Vernietiging bouwvergunning door minister
2. Voorbereidingsbesluit nemen
3. Grondruil door Schiphol.

Voorlopig wordt door de gemeente ingezet op de eerste twee sporen. Het derde spoor doorloopt Schiphol. (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*1 november 2002:* Ambtelijk wordt per e-mail teruggekoppeld over contacten met het ministerie van VROM over het Groenenbergterrein «vanmorgen contact gehad met het Ministerie van VROM. VROM stelt voor ons te blijven richten op de twee sporen: de voorbereiding van het voorbereidingsbesluit en eventuele vernietiging van bouwvergunning (daarnaast loopt natuurlijk het derde spoor van grondruil door Schiphol). VROM onderzoekt op dit moment de mogelijkheid tot vernietiging van de bouwvergunning. Dit zou mogelijk kunnen via de Wet Luchtvaart. Daarnaast zou ook de schadeloosstelling via de Wet Luchtvaart moeten lopen (ministerie van V&W). Er is een werkgroepje van medewerkers van het Ministerie van VROM en V&W dat op dit moment e.e.a. uitzoekt. De CEO van de Schiphol Group zal contact opnemen met de staatssecretaris van V&W, om e.e.a onder haar aandacht te brengen.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*1 november 2002:* «Binnen de gemeente wordt ambtelijk gewerkt aan een memo ter onderbouwing van te nemen besluiten. In een concept staan vier denkbare opties: **a.** weigeren bouwvergunning, **b.** vernietigen bouwvergunning door minister, **c.** ombuigen bouwaanvraag via minnelijke schikking, **d.** voorbereidingsbesluit. Het verwoorde voorstel in dit concept: «..weigeren bouwvergunning ... die niet passen binnen het LIB is geen optie.» « ...hebben opties b en c vanuit een oogpunt van aansprakelijkheidsrisico's voor de gemeente de voorkeur. ... opties worden onderzocht ... grote mate van onzekerheid over de haalbaarheid.» «Met optie d ... kan effectief voorkomen worden dat voor de inwerkingtreding van het LIB bouwaanvragen gehonoreerd moeten worden ... ». «Deze optie leidt echter tot juridische en daarmee financiële risico's voor de gemeente».

Het conceptmemo vervolgt: «Dit alles afwegende luidt het voorstel om in te stemmen met de volgende handelwijze: **1.** het bij ministers van VROM en V&W aandringen op spoedige helderheid over de mogelijkheid en bereidheid om bouwvergunningen die strijdig zijn met het LIB – voor zover het gaat om bouwvergunningen die leiden tot een directe beperking van het baangebruik – te vernietigen, **2.** Het voorbereiden van een voorbereidingsbesluit waarbij vanwege het spoedeisende karakter ingezet wordt op voorbereidingsbesluit dat in de raadsvergadering van 7 november 2002 wordt bekrachtigd; **3.** De werking van het voorbereidingsbesluit niet te beperken tot het gebied waarvoor een bouwaanvraag is ingediend, doch het gebied te laten omvatten waarin blijkens opgave van LVNL risico's bestaan zoals deze naar voren zijn gekomen bij de bouwaanvraag door Chipshol;» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

6 november 2002: «In een overleg van direct betrokkenen wethouders wordt gesproken over de koers zoals de gemeente Haarlemmermeer die kiest met betrekking tot het Groenenbergterrein. In de discussie worden de volgende uitgangspunten geformuleerd; – het besluitvormingsproces moet open en helder zijn. Al naar gelang het besluit kunnen claims van Chipshol of Schiphol worden ingediend. – de Gemeente Haarlemmermeer zal geen voorbereidingsbesluit nemen. – te ondernemen actie ligt primair bij het Rijk. – de gemeente zal inzicht proberen te krijgen in de bereidheid van het Rijk om garant te staan of bij te dragen in geval van een schadeclaim. – dinsdag 12 november zal een gesprek plaatsvinden van de directeur RWE met vertegenwoordigers van Chipshol. En er staat binnenkort een gesprek gepland van Schiphol met vertegenwoordigers van Chipshol. (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

12 november 2002: De vervolgstappen worden aan de wethouder luchthavenzaken voorgelegd en uit dit gesprek is het volgende te melden: «1– de wethouder wil, i.v.m. de bespreking van de begroting in de Raad a.s. donderdag, deze week het voorbereidingsbesluit *niet* in de Raad bespreken. Dit betekent dat alles een week opschuift; – Met de publicatie van het besluit in de staatscourant moeten we wachten; – de officiële weigering van de bouwaanvraag zal deze week ook niet verstuurd worden;» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

12 november 2002: «Vandaag is een afspraak van de directeur RWE met vertegenwoordigers van Chipshol. In dit gesprek zal Chipshol worden geïnformeerd over het afwijzen van de bouwaanvragen voor het Groenenbergterrein op grond van het bestemmingsplan (overschrijding bouwhoogte met een meter – AD).» 13 november 2002: «De afwijzing van zijn bouwplannen op basis van het bestemmingsplan wordt door hen (Chipshol AD) bestreden.» 14 november 2002: in de taakgroep ter voorbereiding van het Bestuursforum Schiphol wordt besproken: «Compliceerende factor tot slot is het feit dat er begin deze week (week van 14 november 2002) een nieuwe (aangepaste) tekening is ingediend voor het Groenenbergterrein.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

#### **Gedragingen van wethouder Schoenmaker van Haarlemmermeer**

21 november 2002: «Ik heb eerder gezegd dat twee sporen worden gevolgd. (...) dit voorbereidingsbesluit (...) en de Staatssecretaris heeft toegezegd de daaruit voortvloeiende schade te betalen. (...) Mochten in de tussenliggende periode (...) bouwaanvragen binnenkomen die strijdig zijn met de bedoelingen van de wetgever dan zal natuurlijk het tweede traject worden doorlopen.» (bron: notulen besloten gemeenteraadsvergadering Haarlemmermeer, d.d. 21 november 2002)

#### **Gedragingen van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat**

7 februari 2006: In antwoord op de vraag van de Tweede Kamer naar de inzet van de NV Luchthaven Schiphol: «Of Schiphol aan Chipshol een poging heeft ondernomen een schadevergoeding aan te bieden is mij niet bekend.» (bron: Staatssecretaris Schultz van Haegen, DGTLO6.006665, 7 februari 2006.)

#### **Conclusies:**

- De gemeente onderkent het pad van een minnelijke schikking op 31 oktober 2002 als optie (3. Grondruil door Schiphol). De mogelijkheid van een minnelijke schikking wordt in een memo aan het ministerie van VROM al gauw letterlijk tussen haakjes geplaatst: «(daarnaast

loopt natuurlijk het derde spoor van grondruil door Schiphol)». Het feitelijke initiatief en de uitwerking tot een mogelijke schikking laat de gemeente over aan de NVLS.

- De gemeente lijkt zich vooral te concentreren op het nemen van een voorbereidingsbesluit waarbij de eventuele (plan)schadeclaims afgewenteld moeten kunnen gedragen worden op of Schiphol of de Rijks-overheid. De ambtenaren van het ministerie V&W schatten in dat er geen sprake is van planschade, vandaar dat zij eventuele schadeclaims «met vertrouwen tegemoet zien».
- Schiphol heeft, zoals blijkt uit de reconstructie, geen werk gemaakt van het «derde spoor» de optie: grondruil door Schiphol.
- Geen enkele overheidsinstantie heeft ook maar één serieuze poging ondernomen om het bouwrecht van Chipshol langs een minnelijke weg te schikken.
- Inmiddels is de kwestie Chipshol verworden tot een woud van juridische claims waar vooral advocaten heel rijk van worden. De kosten van alle spelers worden afgewenteld op de samenleving. Alle overheidsspelers schijnen hierover tevreden te zijn. Ook thans ontbreekt nog steeds ieder initiatief om te komen tot een minnelijke oplossing. De teller tikt door.

### **Vraag 3: Heeft de LVNL (Luchtverkeersleiding Nederland) haar rol in de kwestie Groenenbergterrein naar behoren vervuld?**

Toelichting: De LVNL heeft een cruciale rol gespeeld in het conflict rondom het Groenenbergterrein. Zij is dé spil in het conflict. Het is immers het advies van de LVNL geweest dat in de formele positiebepaling van de NV Luchthaven Schiphol de basis was van haar bezwaren tegen de voorgenomen bouwplannen van Chipshol. Hoewel het advies van de LVNL voor de gemeente Haarlemmermeer nooit aanleiding is geweest voor een aanpassing van haar uitwerkingsplan werd door B&W in een brief van 16 oktober 2002 (deze brief is niet opgenomen in de reconstructie Haarlemmermeer) opnieuw om het oordeel gevraagd van de LVNL. De daaropvolgende brief van 30 oktober 2002 van de LVNL waarin het bouwplan als «desastreus» werd omschreven is medebepalend (hoewel als argument naar buiten toe nooit gehanteerd) om de gemeenteraad het voorstel te doen in te stemmen met een voorbereidingsbesluit. Later zal de LVNL stellingname dé legitimatie zijn voor de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat voor het opleggen van een bouwverbod voor het Groenenbergterrein. De conclusie is dat zonder het advies van de LVNL er geen kwestie Groenenbergterrein zou zijn geweest.

Om te kunnen beoordeling of de LVNL haar rol naar behoren heeft vervuld zal een aantal vragen worden beantwoord. Deze zijn: 3a) Wat is de formele rol van de LVNL in de kwestie Groenenbergterrein? 3b) Waarop baseert de LVNL haar advies? 3c) Hoe heeft de LVNL zich in haar advisering verantwoord? 3d) Hoe oordelen deskundigen over het advies van de LVNL? 3e) Hoe heeft de LVNL zich in andere vergelijkbare gevallen opgesteld?

#### *3a) Wat is de formele rol van de LVNL in de kwestie Groenenbergterrein?*

In haar beantwoording van de Kamervragen (eind 2005/begin 2006) geeft de staatssecretaris aan dat in het bestemmingsplan Schiphol-Zuidoost van de gemeente Haarlemmermeer is opgenomen een «toetsingscommissie». Deze toetsingscommissie heeft als taak B&W van de gemeente Haarlemmermeer te adviseren omtrent bouwplannen. In de toetsingscommissie hebben zitting een aantal afdelingen van de gemeente en de SADC (de aandeelhouders van deze private gebiedsontwikkelaar zijn de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland en de NV Luchthaven Schiphol – AD). De «LVNL

mocht deelnemen in een adviserende rol. De adviezen betroffen eventuele consequenties van bouwplannen op de veilige, ordelijke en efficiënte afwikkeling van het luchtverkeer. Adviezen van LVNL kon de gemeente naast zich neerleggen». (staatssecretaris van Verkeer en Watersstaat, DGTLO6.006665, 7 februari 2006)

*3b) Waarop baseert de LVNL haar advies?*

De LVNL beziet bij de beoordeling van bouwplannen de (mogelijke) gevolgen voor de luchtverkeersdienstverlening voor wat betreft de beïnvloeding op communicatie, navigatie en surveillance functie, vliegveiligheidsaspecten en zichtlijnen. Zij baseert zich hierbij op eisen en richtlijnen die zijn opgesteld door de International Civil Aviation Organisation (ICAO) zoals neergelegd in Annex 10, volume 1 Radio Navigation Aids, paragraaf 3.1 en attachment C (hoofdstuk 2) van voornoemde annex.

In het geval van het bouwplan voor het Groenenbergterrein is er volgens de LVNL sprake van een verstoring van het glijpadsignaal van het Instrument Landings Systeem (ILS). Vliegtuigen gebruiken dit signaal voor precisienaderingen en -landingen, in het bijzonder ook onder slechtzicht omstandigheden.

Deze eisen en richtlijnen van het ICAO kenden – tot de invoering van het LIB (20 februari 2003) – in Nederland geen wettelijke basis. De gemeente was dus niet gebonden aan de adviezen van de LVNL. Anders gezegd: indien er sprake is van een verstoring van het «glijpad» dan kon dit, binnen het toen vigerend wettelijke kader, worden opgevangen door aanpassing van het bouwplan, dan wel aanpassing of verplaatsing van het «baken» dat de «glijpadsignalen» afgeeft. Gebeurt dit niet dan heeft dit gevolgen voor de categorisering van de start- en landingsbaan. In het geval van de Aalsmeerbaan ging het om een vermindering van de functionaliteit van de baan. In het geval van het Groenenbergterrein waren er twee oplossingen: 1. aanpassing van de bebouwing en acceptatie van een eventuele planschadeclaim door de gemeente, dan wel 2. verplaatsing van het baken en acceptatie van de kosten door de LVNL dan wel Schiphol.

*3c: Hoe heeft de LVNL zich in haar advisering verantwoord?*

De vaststelling van de mogelijke invloed van een bebouwing op «glijpadsignaal» vindt plaats aan de hand van een computersimulatie waarin de situatie gesimuleerd wordt. De uitkomst worden in hoge mate bepaald door de parameters die worden gehanteerd. Deze zijn in de kwestie Groenenberg-terrein al snel bepalend voor een negatieve uitkomst. Zo wordt bij voorbeeld als uitgangspunt gehanteerd dat «aanpassing c.q. verplaatsing glijpad niet mogelijk i.v.m. positie holding 01R.» Los van de vraag of dit juist is, heeft de invoering ervan vergaande consequenties voor de uitkomst. Dat geldt ook voor de wijze waarop de LVNL het bouwplan invoert. Het is namelijk de LVNL zelf die aan de hand van het ingediende «vlekkenplan» (1998) dan wel de ingediende plantekeningen (2002 en 2003) de omtrek van de gebouwen bepaald. Dat de LVNL het onderzoek op deze wijze invult valt binnen haar verantwoordelijkheid. Daar het echter gaat om de uitvoering van een publieke taak mag van de LVNL verwacht worden dat zij transparant is in de onderbouwing van haar adviezen en deze dan ook inhoudelijk verantwoordt naar de partijen die zij adviseert (gemeente Haarlemmermeer, de staatssecretaris en eventuele belanghebbenden), en jegens diegene waarover zij adviseert (de aanvrager). In dit verband gaan wij eerst na waaruit – op de cruciale momenten – deze verantwoording bestond.

### **Eerste onderzoek (Brief LVNL aan Landvision: 5 november 1998)**

In een schrijven aan Landvision (=Chipshol) maakt de LVNL haar standpunt duidelijk in een brief welke hier integraal is opgenomen: «Geachte heer Poot, Naar aanleiding van ons schrijven d.d. 19 oktober 1998, kenmerk LVB 800 957, delen wij u mee dat de simulatie resultaten bekend zijn. Uit het onderzoek blijkt dat voor het gebied A de maximale bouwhoogte 3 meter mag zijn. Voor het gebied B is geen bebouwing en/of een parkeerterrein toegestaan. Aangezien de simulatie resultaten zeer technisch van aard zijn willen wij deze gaarne toelichten». (*Bron: Brief LVNL – LVB 801019*).

### **Tweede Onderzoek (Brief LVNL aan College Haarlemmermeer: 30 oktober 2002)**

In deze brief bestaande uit 10 regels zet de LVNL uiteen dat «na bestudering van de bouwtekeningen en het uitvoeren van obstakelberekeningen» de Aalsmeerbaan «niet meer inzetbaar is voor omstandigheden waarbij het zicht minder is dan 1500 meter». De LVNL stelt dat zij «tevens de alternatieven heeft onderzocht voor eventuele verplaatsing van het ILS.» Dit wordt niet mogelijk geacht omdat dit zou leiden tot dezelfde «desastreuze gevolgen». *Bron: Brief LVNL: – ATM/P&C/2002/1768*

### **Derde onderzoek (brief LVNL aan college Haarlemmermeer: 16 december 2002)**

In een brief bestaande uit 6 regels schrijft de LVNL aan het college van Haarlemmermeer dat zij het «herziene bouwplan voor het Groenenbergterrein ontvangen en beoordeeld» heeft. Naar de opvatting van de LVNL staan alle bezwaren «conform onze brief ATM//P%C/2002/1768 d.d. 30 oktober 2002 onverkort overeind». De LVNL geeft aan bereid te zijn tot een mondelinge toelichting «indien u dit noodzakelijk acht». Het is niet bekend of de gemeente Haarlemmermeer van dit aanbod gebruik heeft gemaakt. In ieder geval heeft zij zich er niet doorlaten weerhouden om op 11 februari 2003 een bouwvergunning voor het Groenenbergterrein af te geven. Dit bouwplan zal op 19 februari 2003 door een bouwverbod worden getroffen.

In de vragen van de Tweede Kamer is nadrukkelijk gevraagd om de openbaarmaking van de rapporten die de LVNL heeft opgesteld naar aanleiding van de verschillende onderzoeken die zij heeft verricht. Concreet gaat het dan om de rapporten voor het onderzoek dat in 1998 is gedaan en de twee onderzoeken die de NVNL in 2002 heeft verricht.

De staatssecretaris heeft voor de door LVNL verrichte onderzoeken GEEN rapport(en) aan de Kamer doen toekomen. Wel stuurde zij enkele onderliggende stukken uit het LVNL archief die moeten aantonen dat er sprake is geweest van onderzoek. Dit betreft naar aanleiding van de bouwaanvraag van 12 september 2002 een drietal bijlagen te weten: twee plantekeningen, één (ongedateerde) simulatie en meetvluchtgegevens en een afschrift van de eerder aangehaalde brief van 30 oktober 2002 van de LVNL aan het college van Haarlemmermeer. Naar aanleiding van de bouwaanvraag van 22 november stuurt zij een viertal bijlagen, te weten: twee plantekeningen, een (ongedateerde) simulatie en meetvluchtgegevens en een afschrift van de eerder aangehaalde brief van 16 december 2002 aan het college van Haarlemmermeer. Van het onderzoek dat de LVNL in 1998 verrichtte stuurde zij eveneens een tweetal (ongedateerde) computersimulaties tekeningen en enkele brieven aan Landvision waaronder de eerder aangehaalde brief van 5 november 1998.

Wel heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een interne notitie van 6 juni 2003 van de LVNL openbaar gemaakt. Het betreft «verduidelijking nav hoorzitting 21 met 2003 Besluit Staatssecretaris ex. artikel 38». Dit is echter een verklaring cq toelichting van het handelen van de LVNL achteraf op het onderzoek welke ten grondslag lag aan het bouwverbod. De Kamer vroeg nadrukkelijk om de rapporten die voor het voorbereidingsbesluit en voor het bouwverbod zijn opgesteld. Het lijkt meer en meer gerechtvaardigd te veronderstellen dat de LVNL helemaal geen rapporten in deze kwestie heeft opgesteld. Deze zijn, naar wij zo langzamerhand moeten aannemen helemaal niet aanwezig. Het onderzoek lijkt zich te beperken tot een enkele computersimulatie en meetvluchtgegevens. De conclusie wordt in een brief medegedeeld en daar moet de ontvanger het maar meedoen. Op het moment dat er verantwoording wordt gevraagd, zoals de Tweede Kamer bijvoorbeeld doet naar het onderzoek in 1998, laat de LVNL weten dat «het onderzoek en de beoordeling door de LVNL moet in de context van deze brieven gezamenlijk worden gezien». (bron: LVNL, 29 maart 2006, LA 32881) Anders gezegd, er is geen zelfstandige rapportage over het onderzoek in 1998.

### *3d) Hoe oordelen deskundigen over het advies van de LVNL?*

Nadat het bouwverbod is genomen en, nadat er op 21 mei 2003 een hoorzitting is gehouden naar aanleiding van het bezwaar van Chipshol, besluit de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat alsnog een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Luchtvaartwet in te stellen. Deze commissie moet haar zienswijze geven over het bouwverbod. De Luchtvaartwet regelt haar samenstelling. De rechtbank van Haarlem benoemt conform artikel 44 de deskundigen die een advies moeten geven over de onderbouwing waarop het bouwverbod van 19 februari 2003 is gebaseerd. Tevens moeten deze deskundigen aangeven of bij het doorgaan van de bebouwing van Chipshol er grote problemen zijn te verwachten voor de status van de ILS op de Aalsmeerbaan (36.R). De deskundigen baseren zich op de «verduidelijking nav hoorzitting 21 met 2003 Besluit Staatssecretaris ex. artikel 38» en toetsen deze gegevens.

Op basis van deze contra-expertise komen de deskundigen Ir. S.j. Nooigedagt (ATN), Dr. Ir. H. Schippers (NLR) met hun «onderzoek naar invloed van bebouwing op Groenenbergterrein op ILS van Aalsmeerbaan» (NLR-CR-2005-113). Enkele uitkomsten en conclusies:

#### *Uitkomsten:*

«De geschatte additionele verstoring is enkel het gevolg van geparkeerde vrachtauto's» op een grote «bewaakte Truckparking» aan de westkant van Kavel 1 van de voorgestelde bebouwing;

«De gevels van de gebouwen op bestekstekening (...) zullen geen noemenswaardige verstoring zullen hebben op het signaal van de ILS glijpad antenne»;

#### *Conclusies:*

«Op basis van bestekstekening V.2002W813bl01, 29-10-2002 is de omvang van de additionele verstoring ten gevolge van de voorgenomen bebouwing op het Groenenbergterrein gering, en kan met behulp van een computer simulatie niet worden aangetoond dat deze verstoring leidt tot een de-classificatie van de ILS op de landingsbaan 36.R. De verstoring is louter het gevolg van de aanwezigheid van geparkeerde vrachtwagens op een «bewaakte Truckparking» aan de westkant van Kavel 1.»

«LVNL heeft geen duidelijkheid kunnen verschaffen over de marges van de onnauwkeurigheid in de resultaten van deze computersimulaties»;

De onderbouwing van het bouwverbod voor het Groenenbergterrein is (gezien de uitkomsten van het onderzoek) gebaseerd op de technische conclusie dat het statische verstoringsbudget met 13,3% wordt overschreden, wat louter het gevolg is van de aanwezigheid van geparkeerde vrachtauto's op het Groenenbergterrein».

«Bij de onderbouwing van het bouwverbod heeft de LVNL in referentie 1 **niet** vermeld dat de verstoring van het glijpad signaal enkel het gevolg is van de aanwezigheid van geparkeerde vrachtauto's op een grote «bewaakte Truckparking»aan de westkant van Kavel 1».

«De validatie van het computerprogramma laat naar het inzicht van de deskundigen te wensen over (LVNL heeft geen duidelijkheid kunnen verschaffen over de marges van de onnauwkeurigheid in de berekeningen van het AXIS programma)».

De deskundigen ontdekken tijdens hun onderzoek dat Chipshol haar bouwplan naar aanleiding van een verzoek van de gemeente Haarlemmermeer heeft aangepast (bestekstekening V.2002W817b101, d.d. 27-03-2003). De gewraakte Truckparking is vervangen door een waterpartij. Deze plan-tekening is door de gemeente Haarlemmermeer niet aan de LVNL verstrekt. Computersimulatie van de deskundigen (ism de LVNL) wijzen uit dat:

«Indien deze bestekstekening beschikbaar was geweest **voor** de afkondiging van het bouwverbod zou dit tot een andere technische conclusie hebben geleid, en welke niet had kunnen dienen voor het uitvoerdigen van het bouwverbod voor het Groenenbergterrein.»

Onafhankelijk van bovengenoemde ontwikkeling kan het onderzoek van de twee onafhankelijke deskundigen naar de bouwaanvraag van 22 november 2002 niet anders worden aangemerkt dan als een volledige diskwalificatie van het onderzoek en handelen van de LVNL. Op ieder niveau wordt het LVNL onderzoek in keurig opgestelde woorden gekraakt. Slechts de situering van een tweetal vrachtauto's parallel aan de Aalsmeerbaan waardoor er reflectie optreedt, veroorzaakt de verstoring. Een draai van 180 graden van de parkeerplaats (met de kop naar de Aalsmeerbaan) zou de verstoring al volledig hebben weggenomen. Hoe kan het dat de LVNL – die zelf verantwoordelijk is voor de invoergegevens van het computersimulatie – deze constatering noch aan Chipshol, noch aan de Toetsingscommissie, noch in de correspondentie over het bouwplan aan het College van Haarlemmermeer, noch aan de staatssecretaris die vergaande beslissingen moest nemen over het opleggen van een bouwverbod, meldde? Door deze melding achterwege te laten is de LVNL primair verantwoordelijk voor het escaleren van het conflict rondom het Groenenbergterrein. Een simpele melding zou het gehele probleem hebben doen verdwijnen.

Kanttekening: De deskundigen hebben zich in hun onderzoek beperkt tot de referenties welke de LVNL heeft opgenomen in haar later opgestelde toelichting op het bouwverbod. Onduidelijk is waarom zij niet hebben nagegaan of deze referenties ook daadwerkelijk stroken met het daadwerkelijk gehouden onderzoek ten tijde van de behandeling van de bouwaanvraag. Opsteller van de nota heeft vraagtekens of de genoemde referenties overeenkomen met het werkelijk gehouden onderzoek.

*3e) Hoe heeft de LVNL zich in andere, vergelijkbare gevallen opgesteld?*

Het bouwplan van Chipshol is niet de enige bouwaanvraag die moet worden behandeld in de periode voordat het LIB op 20 februari 2003 in werking treedt. Voor bijvoorbeeld het Kronenberg project dat grenzend aan het Groenenbergterrein wordt gebouwd, heeft de LVNL geen negatief advies uitgebracht, terwijl dit gebouw hoger is dan het Groenenbergproject. Hoe kan dat? De procesgang bij een drietal andere bouw-aanvragen (zie verder onder vraag 4) doet vermoeden dat er sprake is van willekeur. Blijkbaar worden niet alle gevallen door de LVNL gelijk behandeld.

*3f) Beschikte de staatssecretaris toen zij besloot tot het nemen van een bouwverbod daadwerkelijk over de onderzoeken van de LVNL?*

«Ik beschikte over de resultaten van het onderzoek naar de bouwplannen van Chipshol» (Bron: Staatssecretaris Schultz van Haegen, DGTL06.006665, 7 februari 2006.)

De staatssecretaris beschikte, toen zij overging tot het nemen van een bouwverbod, blijkbaar slechts over «de resultaten van het onderzoek» van de LVNL. Onduidelijk is wat hiermee wordt bedoeld. Uit bovenstaande analyse is duidelijk geworden dat er naast enkele ongedateerde computersimulaties er in feite geen sprake is van een adequaat onderzoek, in ieder geval niet van een transparant onderzoeksrapport. De vraag is gerechtvaardigd of de staatssecretaris ooit kennis genomen heeft van het onderzoek van de LVNL.

*3h) Beschikte de staatssecretaris over een afdoende juridische onderbouwing voor haar besluit tot het nemen van een bouwverbod?*

Uit de beantwoording van de staatssecretaris blijkt dat «geen juridische adviezen» beschikbaar zijn. De «juridische advisering (alleen Hoofddirectie Juridische Zaken: AD) heeft, gelet op de zeer krappe termijn, mondeling plaatsgevonden». Dit antwoord van de staatssecretaris komt weinig overtuigend over. Vanaf 6 november is het ministerie van Verkeer en Waterstaat actief met dit dossier bezig. Vanaf 22 november ligt er een bouwplan waarvoor de Gemeente Haarlemmermeer, op grond van het bestemmingsplan, een vergunning moet afgeven. Het is niet geloofwaardig om dan de tijdsfactor als een argument te gebruiken voor het feit dat er «geen juridische adviezen» zijn. (Bron: Staatssecretaris Schultz van Haegen, DGTL06.006665, 7 februari 2006.)

**Algemene conclusies:**

- De LVNL heeft nooit op een zodanig transparante wijze verslag gedaan van haar onderzoek dat de gemeente Haarlemmermeer, de staatssecretaris, dan wel Chipshol in staat waren de bevindingen van de LVNL te controleren.
- De LVNL heeft nagelaten de gemeente Haarlemmermeer, de aanvrager, de NV Luchthaven Schiphol en naar wij moeten aannemen de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op de hoogte te stellen dat er «slechts» sprake was van een probleem dat veroorzaakt werd door de situering van een «bewaakte Truckparking». Een simpele wijziging (180 graden draaien van de situering van de vrachtauto's») had het gehele conflict uit de wereld kunnen halen. Door dit niet te doen heeft het conflict zich kunnen escaleren.
- Op basis van bovenstaande moet worden geconcludeerd dat de LVNL ernstig in gebreke is gebleven in het vervullen van haar adviserende rol ten tijde van de bouw-aanvraag voor het Groenenbergterrein en in

de voorbereiding van het bouwverbod. Zij is daarmee (mede)verantwoordelijk voor de totstandkoming van een miljoenschade bij zowel de aanvrager als ook bij de NV Luchthaven Schiphol en de verschillende overheden. Per saldo betaalt de gemeenschap de prijs.

#### **Vraag 4: Heeft de overheid op correcte wijze gebruik gemaakt van haar publiekrechtelijke instrumentarium?**

Toelichting:

De gemeente en V&W maken gebruik van het voorbereidingsbesluit – een publiekrechtelijk instrument – om het bouwplan van Chipshol te voorkomen. De vraag is of zij in overeenstemming met de Algemene Wet Bestuursrecht hebben gehandeld. De AWB bepaalt onder meer «Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend» (artikel 3:3).

Ook heeft de gemeente gebruik gemaakt van artikel 4:11 waarin bepaald is dat een belanghebbende niet in de gelegenheid behoeft te worden gesteld haar zienswijze kenbaar te maken indien

- a. de vereiste spoed zich daartegen verzet;
- b. de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan, of
- c. het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

#### **Gedragingen van direct betrokkenen in de aanloop van het voorbereidingsbesluit**

*1 november 2002:* aan direct betrokkenen wordt een e-mail verstuurd met de laatste stand van zaken: «Voorbereidingen voorbereidingsbesluit zijn in volle gang»... «SRE heeft met advocaat Koeman van Stibbe advocaten en notarissen gesproken over het Groenenbergterrein. Hieruit kwam de volgende informatie: (...) In eerste instantie inzetten op voorbereidingsbesluit en de mogelijkheid tot vernietiging «achter de hand houden». (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*1 november 2002:* Binnen de gemeente wordt ambtelijk gewerkt aan een memo: (...) De werking van het voorbereidingsbesluit niet te beperken tot het gebied waarvoor een bouwaanvraag is ingediend, doch het gebied te laten omvatten waarin blijkens opgave van LVNL risico's bestaan zoals deze naar voren zijn gekomen bij de bouwaanvraag door Chipshol; (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*4 november 2002:* Tussen Schiphol en de gemeente bestaat in deze periode contact over de verhaalbaarheid van de schade op Schiphol. Schiphol stuurt een tekstvoorstel naar de gemeente: «Indien de gemeente Haarlemmermeer als gevolg van het treffen van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in (...), voorzover dit betrekking heeft op het partijen bekende «Groenenbergterrein», (...) schadevergoedingsplichtig wordt (...) zal Schiphol Nederland BV deze schadevergoeding voor haar rekening nemen ... » (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*6 november 2002:* (...) Bij het ministerie van V&W is er de bereidheid om een afspraak te maken over de verhaalbaarheid van eventuele schadeclaims. Volgens ambtenaren van het ministerie is er geen sprake van planschade in deze, vandaar dat zij een eventuele schadeclaim «met

vertrouwen tegemoet zien» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

*11 november 2002:* Nadat de gemeente de geplande datum (7 november) voor behandeling in de raad opschort – omdat er nog geen garanties-telling van ofwel het rijk, ofwel Schiphol is – neemt de LVNL contact op met de gemeente: «omdat men geïrriteerd is dat men niet ingelicht is over het feit dat er geen Raadsbesluit genomen is afgelopen donderdag. We hebben hiervoor onze excuses aangeboden, en beloofd hen te zullen inlichten indien er nieuwe ontwikkelingen zijn». (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

### **Gedragingen van direct betrokkenen tijdens de besloten raadsvergadering van 21 november 2002**

In haar brief aan de gemeente met het verzoek tot het voorbereidingsbesluit schrijft de staatssecretaris: «(...), zijn wij van mening dat er sprake is van een zodanig algemeen maatschappelijk belang van het goed functioneren van de nationale luchthaven dat deze belangen zwaarder wegen dan de belangen van degene die door het voorbereidingsbesluit in hun bouwvoornemen geschaad worden.» (Bron: Adri Duivesteyn: *Het Groenenbergterrein van bouwrecht tot bouwverbod. Een feitenreconstructie 1990–2005*, 18 november 2005, p. 11.)

Ook de wethouder Schoenmaker (VVD) stelt tijdens de besloten raadsvergadering dat het algemeen belang hier in het geding is: «Ik wijs erop dat een groot nationaal belang op tafel ligt. (...) Als wij dit voorstel op een transparante manier, in de openbaarheid zouden behandelen, zouden wij daarvoor het nationale en dus het gemeentelijke belang niet dienen.» (bron: notulen besloten gemeenteraadsvergadering Haarlemmermeer, d.d. 21 november 2002)

Tijdens een schorsing belt de wethouder met de directeur generaal Luchtvaart van V&W ter verificatie «welk gemeentelijk belang met dit voorbereidingsbesluit is gediend, naast de kennelijke belangen van Rijk en Luchthaven. Antwoord ministerie: «het algemeen belang, dat wordt gediend door een zo optimaal mogelijk gebruik van het vijfbanenstelsel van de luchthaven met het oog op de veiligheid en de milieubelasting, ook een (algemeen) belang van de gemeente Haarlemmermeer is en dat het nemen van een voorbereidingsbesluit vooruitlopend op het LIB bijdraagt aan de behartiging van dat algemene gemeentelijke belang.» (bron: reconstructie Haarlemmermeer dd. 23 februari 2006)

De wethouder informeert de raad tijdens de besloten raadsvergadering: «Ik wil er op wijzen dat dit verzoek (van de staatssecretaris – AD) ook naar andere gemeenten is uitgegaan.» Naar aanleiding van vragen van de Kamer antwoordt dezelfde Staatssecretaris: «Het verzoek om een voorbereidingsbesluit is niet aan andere gemeenten voorgelegd.» (7 februari 2006, 26 959 nr. 110).

Wethouder Schoenmaker tijdens de besloten raadsvergadering: «Ik kan de raad mededelen dat dit verzoek ons naar aanleiding van een concrete bouwaanvraag is voorgelegd. (...) Het gaat om een aanvraag van een projectontwikkelaar voor een zone vlak onder de Aalsmeerbaan.» (...) Als de rechter ons dan vraagt waarom wij een bouwvergunning niet hebben afgegeven kunnen wij niet zeggen dat het ons slecht uitkwam omdat over drie maanden nieuwe rijksregelgeving van kracht zou worden».

In de gemeenteraad van Haarlemmermeer bestaan grote twijfels:

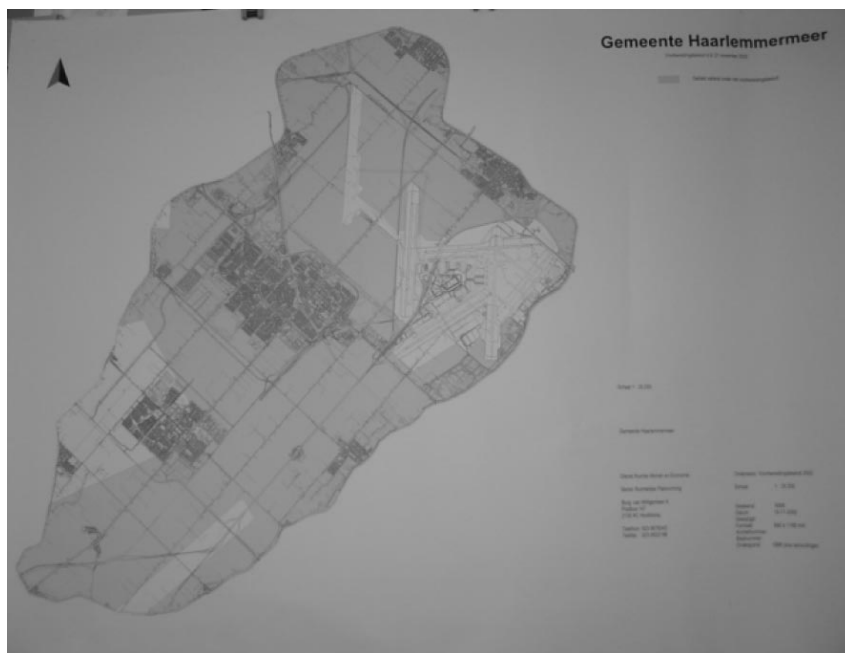
Raadslid Mw. De Jonge: «Ik heb het gevoel dat wij, om de staatssecretaris van dienst te zijn, onbehoorlijk bestuur plegen omdat wij dit besluit in beslotenheid nemen en niet de normale procedure volgen.»

Raadslid Ottens: «U (Schoenmaker, AD) verklaart de Algemene Wet Bestuursrecht gebaseerd op art 4.11 buiten toepassing. Met andere woorden(...) wij gebruiken de AWB niet,»

Raadslid Nobel: «onze relatie met bijvoorbeeld Real Estate en aankoop van gronden. Ik denk (...) dat wij het andere ondernemingen vrijwel onmogelijk maken (...) om geld te kunnen verdienen.»

Dhr Spijkers: «Vandaag is de naam van een specifieke ondernemer genoemd. Dat is eerst door de raad gedaan – de raad mag die naam noemen want de raad is niet het bestuur – en de wethouder heeft dat later zelf ook gedaan. Het zou er op kunnen lijken dat wij dit besluit specifiek nemen om de ontwikkeling van deze ondernemer te stuiten, want in ruimtelijke ordeningsprocedures «tricky» is, dan wel contraproductief is.»

Dhr. Ottens: «Is het gebied dat in de bijlage wordt aangegeven, het gebied waarop het voorbereidingsbesluit betrekking heeft, niet te a-specifiek? Het besluit geldt voor de gehele gemeente, met uitzondering van een aantal witte gedeelten en de belanghebbenden die daar een rol spelen zijn met de neus aan te wijzen, namelijk de Luchthaven Schiphol zelf – de grootste witte vlek –, de gemeente – ik wijs op een aantal witte vlekjes links op de kaart – en rijkswaterstaat, zie het reepje rechtsonder waar de A4 en de HSL Zuid worden gerealiseerd. Waarom zeg ik dat? Ik zeg dit omdat ons bij een toekomstige toetsing door de rechter de vraag zal worden gesteld waarom wij een aantal specifieke belangen hebben beschermd.» (bron: notulen besloten gemeenteraadsvergadering Haarlemmermeer, d.d. 21 november 2002)



Gemeente Haarlemmermeer		
Dienst Ruimte Wonen en Economie	Onderwerp:	Vorbereidingsbesluit 2002
Sector Ruimtelijke Planvorming	Schaal:	1 : 25.000
Burg. van Willigenlaan 4 Postbus 147 2130 AC Hoofddorp	Getekend:	RRR
Telefoon: 023-5676543	Datum:	19-11-2002
Telefax : 023-5622188	Gewijzigd:	
	Formaat:	840 x 1188 mm
	Archiefnummer:	
	Bladnummer:	
	Ondergrond:	GBK plus aanvullingen

### **Gedragingen direct betrokkenen met betrekking tot andere bouwaanvragen**

Het bouwplan van Chipshol is niet de enige bouwaanvraag die moet worden behandeld in de periode voordat het LIB op 20 februari 2003 in werking treedt. De vraag is hoe de LVNL, de gemeente Haarlemmermeer en de rijksoverheid in deze bouwaanvragen hebben gehandeld. Is er in die andere gevallen ook sprake van een onderzoek van de LVNL? Zijn deze bouwaanvragen in overeenstemming met de internationale richtlijnen van het ICAO? De Tweede Kamer stelt eind 2005/begin 2006 een aantal vragen aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over een drietal specifieke projecten.

De staatssecretaris antwoordt op 10 maart 2006 dat dan «in principe negatief wordt geadviseerd door de Inspectie V&W. Er zijn echter omstandigheden die aanleiding geven tot het doen van een nader onderzoek. Indien dit het geval is, dan vindt er een zogenaamde risicoanalyse, een «aeronautical study», plaats. «Indien de effecten op de vliegveiligheid en de bereikbaarheid van de luchthaven acceptabel zijn en indien er geen verstoring van de radionavigatiebakens plaatsvindt dan kan positief worden geadviseerd over het project. Indien de effecten op de vliegveiligheid gering zijn dan kunnen er eventueel compenserende maatregelen worden geëist om de vliegveiligheid positief te beïnvloeden.» Naar aanleiding van de procesgang van drie specifieke projecten meldt de staatssecretaris

- «dat het van het *UTI project* in Schiphol-Rijk onbekend of het bij de Inspectie V&W ter beoordeling is aangeboden, en dus weet ze ook niet of er een risicoanalyse heeft plaatsgevonden.
- Dat «voor het *Kronenbergterrein* de gemeente Haarlemmermeer in december 2002 een vergunning verleend heeft. Het object voldeed aan de maximale bouwhoogten. De Inspectie V&W is derhalve niet betrokken geweest bij het vergunningverleningsproces.» Het betreft hier een bouwplan van ruim 10 meter dat precies aan de andere zijde van het Groenenbergterrein ligt, in dezelfde LIB zone met een maximale bouwhoogte van ca. 3,5 meter. Het bouwplan wordt in precies dezelfde tijd behandeld als de bouwaanvraag voor Chipshol.
- «Het *project Zuidtoren* in Hoofddorp is aangeboden bij de inspectie V&W voor inwerkingtreding van het LIB. De uitgevoerde risicoanalyse van dit project (het LIB schrijft op die locatie een bouwhoogte van 35

meter voor, terwijl het gebouw zo'n 60 meter hoog is – AD) heeft tot resultaat gehad dat het gebouw geen invloed had op de juiste werking van bakens en apparatuur en dat de locatie geen gevaar oplevert voor de vliegveiligheid in het algemeen. Voor wat betreft de genoemde compenserende maatregelen zijn op dit gebouw hindernislichten geëist. (...) Ik zal de LVNL verzoeken relevante informatie over het onderzoek Zuidtoren naar u toe te zenden.» (Deze informatie heeft de Kamer nog steeds niet bereikt – AD). (Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 959, nr. 112).



Links het ruim tien meter hoge Kronenberg project, in een zone waar het LIB zo'n 3,5 meter voorschrijft. Rechts twee torens, waaronder de Zuidtoren, van zeker zestig meter hoog in een zone waar het LIB zo'n 35 meter maximaal voorschrijft.

### **Conclusies:**

- Bij het nemen van een voorbereidingsbesluit gaat het om een maatregel die een generiek karakter heeft. Zowel de gemeente als de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat beroepen zich in deze op het feit dat het hier een maatregel van algemeen belang betreft. In werkelijkheid gaat het echter om een specifieke bouwvraag, namelijk die van Chipshol voor het Groenenbergterrein.
- Daarbij gaat het naar de mening van de gemeente blijkbaar om zo'n groot en spoedeisend nationaal belang dat ook een beroep kon worden gedaan op artikel 4.11 AWB als legitimatie voor het feit dat het voorbereidingsbesluit kan worden genomen in een besloten vergadering van de gemeenteraad van Haarlemmermeer.
- Vermoedelijk om de gemeenteraad te laten instemmen met het voorbereidingsbesluit kiezen de gemeente Haarlemmermeer en het ministerie van Verkeer en Waterstaat ervoor om het voorstel te presenteren als «een verzoek» van de staatssecretaris. In werkelijkheid komt het initiatief van de NV Luchthaven Schiphol en heeft de gemeente Haarlemmermeer, onder de voorwaarde dat het Rijk haar vrijwaart voor mogelijke schadeclaims, het verzoek gedaan.
- Feitelijk is er sprake van misleiding van de gemeenteraad van Haarlemmermeer. Later zal de gemeenteraad hiervoor haar spijt betuigen in een motie.
- De gelijktijdige behandeling van een drietal andere bouwvragen doet vermoeden dat er sprake is van willekeur. Blijkbaar worden in dit gebied niet alle gevallen gelijk behandeld.