

Rapport

Een onderzoek naar de handelswijze van het Hoogheemraadschap Delfland bij de vaststelling van de verkoopwaarde van een watergang.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeenschappelijke taxatie ongegrond. De klacht over het niet in behandeling willen nemen van de klacht acht de ombudsman gegrond.

Datum: 5 oktober 2015

Rapportnummer: 2015/147

SAMENVATTING

Verzoeker klaagt erover dat het hoogheemraadschap Delfland vasthoudt aan haar uitgangspunten voor de vaststelling van een te verkopen watergang en de taxatie-uitkomsten van een gezamenlijk aangestelde taxateur terzijde schuift. Daarnaast beklaagt hij zich er ook over dat het hoogheemraadschap zijn klacht daarover niet ontvankelijk heeft verklaard.

Er zijn grote verschillen van mening tussen verzoeker en het hoogheemraadschap over de uitgangspunten die ten grondslag zouden moeten liggen aan de verkoopwaarde van de watergang. Ook verschillen zij van mening over de mate waarin het hoogheemraadschap verzoeker in de onderhandelingen (financieel) tegemoet zou zijn gekomen. Deze meningsverschillen hebben geleid tot de aanstelling van een gezamenlijke taxateur. De uitgangspunten en uitkomst van diens taxatie had wel de goedkeuring van verzoeker maar niet die van het hoogheemraadschap. Verzoeker ging er van uit dat de uitkomsten van de taxatie van de taxateur, bepalend zou zijn voor de uiteindelijke prijs. Het hoogheemraadschap was die mening niet toegedaan, maar heeft verzoeker op grond van de taxatie een nieuw voorstel gedaan. Hier is verzoeker niet op ingegaan waarna de verdere onderhandelingen over de verkoop van de watergang zijn gestaakt. Het is de ombudsman niet gebleken dat de afspraak is gemaakt dat de uitkomst van de taxatie van de gezamenlijke taxateur als bindend voor de verkoopprijs van de watergang zou worden beschouwd. Door het hoogheemraadschap was aangegeven dat de taxatie benut zou worden voor verdere onderhandelingen, wat het hoogheemraadschap met een nieuw voorstel aan verzoeker naar de mening van de ombudsman ook heeft gedaan. De ombudsman acht de onderzochte gedraging behoorlijk, aangezien het hoogheemraadschap heeft gehandeld in overeenstemming met het vereiste van betrouwbaarheid.

De klacht over het niet in behandeling nemen van de klacht van verzoeker acht de Nationale ombudsman wel gegrond, aangezien niet gehandeld is in overeenstemming met het vereiste van fair play. Het recht om bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen moet ruim worden geïnterpreteerd. De klacht van verzoeker had naar de mening van de ombudsman daarom in behandeling moeten worden genomen.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat het Hoogheemraadschap Delfland rond de verkoop van een watergang vasthoudt aan zijn uitgangspunten bij de vaststelling van hun prijs en een taxatierapport van een gezamenlijk aangestelde taxateur ter zijde schuift. Daarnaast klaagt hij erover dat Delfland zijn klacht niet in behandeling heeft genomen.

BEVINDINGEN

Aanleiding

In 2001 heeft verzoeker aan het Hoogheemraadschap Delfland (verder: Delfland) een watergang (verder ook: sloot) verkocht. De watergang is volgens Delfland destijds aangekocht om te waarborgen dat er voldoende water voor het gebied aanwezig zou zijn. De prijs voor de sloot werd door Delfland vastgesteld op €18,95 per m².

Verzoeker heeft in 2011 aanvankelijk aan Delfland het voorstel gedaan om de loop van de watergang te verleggen. Na overleg met de betreffende gemeentelijke autoriteiten (van de gemeente Westland) is hij uiteindelijk geïnteresseerd geraakt in de aankoop van de watergang om een groter aaneengesloten woonperceel te kunnen realiseren. Delfland was bereid deze te verkopen. Verzoeker verwachtte bij een eventuele aankoop een vergelijkbare grondprijs als de prijs waarvoor hij de sloot destijds aan Delfland had verkocht. Verzoeker had zijn glastuinbouwbedrijf aan de buurman verkocht. Zijn woning bleef buiten deze transactie. Om daar te kunnen blijven wonen moest de bestemming van de woning en omringende percelen worden omgezet van agrarisch naar wonen. Gemeente Westland heeft aan deze bestemmingswijziging haar medewerking verleend.

Grote verschillen van mening

Eind november 2011 besprak verzoeker voor het eerst met een medewerker van Delfland zijn voorstel om de watergang te verleggen waardoor een betere verkaveling (voor verzoeker) en afwatering (voor Delfland) zou ontstaan. Verzoeker zou daarvoor de sloot moeten omleggen en twee keer zo breed moeten maken. Dat zou verzoeker naar eigen zeggen 200 m² grond kosten, maar daar kon hij mee akkoord gaan. Na overleggen met Delfland en met de gemeente Westland, besprak verzoeker begin 2013 met Delfland ook de mogelijkheid om de watergang te kopen.

Delfland vroeg voor de watergang (120 m²) een bedrag van € 255,- per m² (ruim € 30.000,- totaal). Delfland stelt dat dit een marktconforme prijs is. Deze prijs zou volgens Delfland inclusief een korting zijn voor de kosten die verzoeker moet maken om de watergang te dempen. In zijn brief van 12 april 2013 aan

verzoeker, waarin hij een voorstel voor een prijs van de watergang deed, gaf Delfland aan uit te gaan van een marktprijs (zonder korting) van gemiddeld €400,- per m² voor vergelijkbare grond.

Omdat verzoeker het met de voorgestelde prijs niet eens was, vond nader overleg plaats. De makelaar van verzoeker en de makelaar van Delfland hebben overlegd over de prijs, maar kwamen er niet uit. Delfland wees het tegenbod van €15.000,- van verzoeker af. Verzoeker geeft aan dat het voor hem "niet te verteren is" dat hij nu zoveel meer moet betalen voor een kavel die in 2001 nog gewoon zijn eigendom was. Delfland is van mening dat verzoeker in 2001 voor de verkoop van de watergang financieel (tegen een marktconforme prijs) is gecompenseerd en in een later stadium ook een nieuw perceel toebedeeld heeft gekregen. Verzoeker stelt daarentegen dat hij inderdaad financieel gecompenseerd is voor de aankoop van de watergang maar dat de aankoopprijs hem in 2001 is opgelegd. De prijs was ongeveer een kwart van de toenmalige tuinbouwgrondprijs.

Delfland stelt bij de onderhandelingen over de verkoop van de watergang te hebben getoond verzoeker in veel opzichten tegemoet te willen komen. Verzoeker heeft in 2008 zonder vooroverleg met Delfland, een kavel van 120 m² van Delfland in gebruik genomen als voortuin en oprit naar zijn woning. Voor de 120 m² watergang waar het thans om gaat vraagt Delfland een marktconforme vergoeding. Delfland is verzoeker tegemoet gekomen door hem als onderdeel van de onderhandelingen aan te bieden de 120 m² voortuin/oprit "om niet" aan hem over te dragen.

Over de 120 m² grond van zijn voortuin en oprit heeft verzoeker een andere lezing dan Delfland. Ten tijde van de ontwikkeling van zijn glastuinbouwbedrijf, in het jaar 2000, moesten op het perceel diverse sloten en greppels worden gedempt. Daardoor kon een vierkant aaneengesloten tuinbouwbedrijf worden opgezet. In overleg met Delfland is daarvoor ter compensatie langs de randen van het perceel extra water gegraven. In dat afgravingsplan was ook opgenomen dat een deel van de bedoelde watergang zou worden gedempt en stukjes land min of meer zouden worden herverkaveld. Per saldo is het oppervlak water gelijk gebleven, alleen is het op een gunstigere plek terecht gekomen. De grond-waterruil is met gesloten beurs uitgevoerd. Dit alles volgens verzoeker in overleg en met toestemming van Delfland. Het zou niet mogelijk zijn precies na te gaan waar de diverse grenzen liggen. Daarom heeft toen hier geen officiële juridische eigendomsoverdracht plaatsgevonden, maar een grondruil met gesloten beurs. Verzoeker ervaart het aanbod van Delfland om deze kavel in het kader van de onderhandelingen "om niet" over te dragen dan ook niet als een tegemoetkoming in zijn richting.

Onafhankelijke taxatie en afspraken daarover

Om uit de impasse te geraken besloten Delfland en verzoeker uiteindelijk gezamenlijk een makelaar (makelaar Y) in de arm te nemen.

Makelaar Y verrichte de taxatie en hanteerde daarbij de referentiewaarden voor sloten. Makelaar Y kwam uit op een totaalbedrag van € 9.675,- voor de watergang, onder het laatste bod van verzoeker dus voor hem acceptabel maar ver onder de vraagprijs van Delfland. Delfland was het dan ook niet eens met deze uitkomst, vooral omdat makelaar Y bij de beoordeling volgens Delfland onjuiste referentiewaarden (bestemming agrarisch in plaats van bouwgrond) en onjuiste uitgangspunten zou hebben gebruikt. Delfland legde dat in een brief aan deze makelaar voor. Volgens Delfland zou makelaar Y voor de watergang uit moeten gaan van een bestemming met woondoeleinden met hogere taxatiewaarden dan de referentiewaarden voor sloten waar deze makelaar van uit is gegaan.

Makelaar Y van zijn kant geeft aan ervan overtuigd te zijn dat hij in voldoende mate voor professioneel draagvlak heeft gezorgd voor de onderbouwing van zijn taxatie en dat daarbij niet is gebleken dat de grond moest worden getaxeerd als woonbestemming. Makelaar Y heeft collega's geraadpleegd die wel eens met dergelijke transacties te maken zouden kunnen hebben gehad. Daarnaast heeft makelaar Y de casus voorgelegd aan makelaars en taxateurs van de sectie agrarisch vastgoed van bekende Nederlandse agrarische makelaarskantoren. Hun unanieme reactie was dat de waarde van een vierkante meter sloot bijzonder laag is. Dit type gronden dient slechts tot ontwatering. Makelaar Y is er in zijn taxatie dan ook vanuit gegaan dat het ging om een watergang met agrarische bestemming.

Bij de opdrachtverlening aan makelaar Y had Delfland via een email aan verzoeker laten weten dat zij voornemens is de uitkomsten van de taxatie door makelaar Y te gebruiken als uitgangspunt voor verdere onderhandelingen met verzoeker. In dezelfde emailwisseling had verzoeker Delfland laten weten dat hij de taxatie accepteert indien daar een redelijke waarde voor de watergang uit komt. Omdat Delfland het nu niet eens is met de door de makelaar gehanteerde methoden van taxatie, stelt zij goede redenen te hebben achteraf deze uitkomsten ter zijde te leggen. Verzoeker vindt het op zijn beurt vreemd dat Delfland de taxatie van makelaar Y heeft afgewezen. Het is volgens hem gebruikelijk dat de uitkomst van een taxatie als bindend wordt beschouwd, indien door partijen is gekozen voor een gezamenlijke taxateur. Ook als een van de partijen het niet met deze uitkomst eens is.

Na ontvangst van de rapportage van makelaar Y zou Delfland (via de makelaar) van verzoeker (telefonisch) een nieuw bod aan verzoeker hebben gedaan en hebben voorgesteld de watergang te splitsen in een deel van 45 m² agrarische grond voor € 25,- per m² en een deel van 75 m² met een woonbestemming á € 255,- per m².

In een brief van 26 mei 2014 heeft Delfland een algemeen voorstel tot splitsing van het perceel voor bepaling van de totaalprijs aan verzoeker gedaan, waar verzoeker volgens Delfland niet op heeft gereageerd. Verzoeker heeft aan de

ombudsman aangegeven zich ook in dit nieuwe bod niet te hebben kunnen vinden.

Klachtbehandeling bij het Hoogheemraadschap

Verzoeker diende tot twee maal toe een klacht in bij Delfland over de hoogte van de grondprijs en de hoogte van de taxatie. Delfland heeft beide klachten conform het advies van haar onafhankelijke commissie niet inhoudelijk behandeld en ze beiden niet ontvankelijk verklaard omdat de klacht niet zou gaan om een gedraging conform artikel 9.2. van de Awb. Verzoeker is het er niet mee eens dat na twee keer een klacht te hebben ingediend over de behandeling door Delfland bij de verkoop van de watergang, zijn klacht niet inhoudelijk in behandeling is genomen.

Volgens Delfland richtte de klacht zich op onderhandelingen over de verkoop/koop van grond tussen verzoeker en Delfland, en niet op gedragingen in de zin van bovengenoemd artikel 9.2. van de Awb.

In haar brief van 30 maart 2015, in reactie op de brief van de Nationale ombudsman van 18 maart 2015, heeft Delfland aangegeven dat de onafhankelijke klachtencommissie de klachtenregeling in de Algemene wet bestuursrecht mogelijk te beperkt heeft geïnterpreteerd en dat Delfland daar nog naar zal kijken. Klachtbehandeling door het hoogheemraadschap is volgens Delfland echter een gepasseerd station, omdat de klacht al bij de Nationale ombudsman in behandeling is.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Ten aanzien van het terzijde schuiven van het taxatierapport

De ombudsman toetst deze gedraging van Delfland aan het vereiste van betrouwbaarheid. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht handelt, doet wat zij zegt en gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken. Dat betekent onder meer dat als de overheid met een burger afspraken maakt over welke waarde beide partijen hechten aan een door een derde uit te voeren taxatie, de overheid handelt binnen de grenzen van die afspraken.

De ombudsman constateert dat er verschillen van mening zijn tussen verzoeker en Delfland vooral over de verkoopwaarde van een watergang. Deze watergang was eerst in het bezit van verzoeker, was in 2001 verkocht aan Delfland en thans is de terug verkoop van deze watergang aan verzoeker aan de orde.

Sinds 2011 trachten verzoeker en Delfland tot een koopprijs voor deze watergang te komen. Die zoektocht heeft geresulteerd in diverse biedingen en uiteindelijk in de keuze voor een taxatie door een gemeenschappelijke makelaar. In aanloop naar de gezamenlijke opdrachtverlening hebben Delfland en de makelaar van verzoeker met elkaar via de email onderhandeld over de opdrachtformulering aan deze gemeenschappelijke makelaar. Uit deze emailuit-

wisseling komt naar voren dat Delfland de uitkomst van het taxatierapport wenst te gebruiken bij verdere onderhandelingen. Voorts blijkt uit dit emailcontact dat verzoeker akkoord gaat met deze opdrachtverlening mits er voor verzoeker een reële sloot/grondwaarde uitkomt.

De uitkomsten van de taxatie van makelaar Y blijken vele malen lager dan de vraagprijs van Delfland en zijn daarmee teleurstellend voor Delfland. Vooral omdat makelaar Y uit zou zijn gegaan van de verkeerde referenties heeft Delfland deze taxatie verworpen. Delfland heeft op basis van de taxatie wel een nieuw voorstel gedaan. Delfland heeft voorgesteld de 120m² watergang waar het hier om gaat op te splitsen in 45 m² agrarische grond van € 25,- per m² en 75 m² met een woonbestemming van € 255,- per m².

Door een nieuw voorstel te doen op basis van het taxatierapport komt Delfland verzoeker wel tegemoet. Delfland doet daarmee wat zij in aanloop naar de taxatie beloofde. Delfland omarmt daarmee niet de uitkomsten van de taxatie als zodanig maar die verwachting heeft Delfland ook niet gewekt door bij de opdrachtverlening de vrijblijvendheid van de taxatie te benadrukken. Overigens heeft ook verzoeker aangegeven vrijblijvend te willen zijn in de omgang met de uitkomsten van het rapport door via zijn makelaar aan te geven dat hij alleen akkoord wil gaan met de opdrachtverlening indien er voor verzoeker een reële sloot/grondwaarde uitkomt.

Gezien de wederzijdse vrijblijvendheid waarmee zowel verzoeker als Delfland de opdrachtverlening aan een gemeenschappelijke makelaar zijn ingegaan en het feit dat Delfland na de uitkomst van het taxatierapport nog een nieuw voorstel aan verzoeker heeft gedaan waarmee zij een stuk in zijn richting was opgeschoven, heeft Delfland naar het oordeel van de ombudsman overeenkomstig het vereiste van betrouwbaarheid gehandeld.

Ten aanzien van de klachtbehandeling bij het hoogheemraadschap

De ombudsman toetst deze gedraging aan het vereiste van fair play. De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

Dat betekent onder andere dat indien een burger een klacht bij een overheidsinstantie indient, die instantie geen onnodige belemmeringen opwerpt voor een inhoudelijke behandeling van die klacht.

De ombudsman verwijst allereerst naar de Memorie van Toelichting op de wettelijke regeling van klachtbehandeling (zie Achtergrond). Daarin staat dat het recht om bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen ruim is geformuleerd. Het is ten dele een uitvloeisel van het in artikel 5 van de Grondwet neergelegde petitierecht. Een gedraging van de overheid kan zowel het verrichten van feitelijke handelingen, als publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen inhouden.

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman liet Delfland weten dat haar onafhankelijke klachtencommissie de klachtenregeling in de Algemene wet bestuursrecht mogelijk te beperkt had geïnterpreteerd en dat Delfland daar intern nog naar zal kijken. Interne klachtbehandeling was volgens Delfland echter al een gepasseerd station, omdat de klacht al bij de Nationale ombudsman in behandeling was.

Gelet op het voorgaande had Delfland naar het oordeel van de ombudsman verzoekers uiting van onvrede wel als klacht moeten behandelen. Door dit niet te doen is in strijd gehandeld met het vereiste van fair play. De ombudsman acht de onderzochte gedraging niet behoorlijk

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het Hoogheemraadschap Delfland is;

- ten aanzien van het terzijde schuiven van het taxatierapport niet gegrond, op basis van het vereiste van betrouwbaarheid;
- ten aanzien van de klachtbehandeling bij het hoogheemraadschap gegrond. wegens schending van het vereiste van fair play.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Uit de Memorie van toelichting bij de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling over de behandeling van klachten door bestuursorganen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25837, nr. 3,

"Een uniforme regeling van klachtbehandeling in de Awb

(...)

Het object van een klacht is een gedraging van de overheid. Die gedraging kan inhouden het verrichten van feitelijke handelingen dan wel publiek- of privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar de gedraging het nemen van een besluit inhoudt, geldt daarvoor in het stelsel van rechtsbescherming van de Awb primair een procedure van bezwaar en beroep, leidend tot een rechtens bindend oordeel. Het bestaan van de procedures van bezwaar en beroep sluit niet uit dat binnen het kader van een klachtprocedure (de rechtmatigheid van) een besluit aan de orde zal worden gesteld. Het bestuursorgaan zal binnen dat kader niet meer kunnen doen dan een oordeel over de gedraging geven en daar eventueel conclusies aan verbinden. Het oordeel dat het bestuursorgaan vervolgens velt, is op zichzelf geen besluit en daarom ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

(...)

Anders dan bij de beoordeling van besluiten door de rechter is bij klachtbehandeling het toetsingskader niet beperkt tot de rechtmatigheid. Bij klachtbehandeling wordt immers gezien of het bestuursorgaan zich jegens een klager behoorlijk heeft gedragen, hetgeen een ruimere toetsing impliceert. De rechtmatigheid maakt wel deel uit van de behoorlijkheidsnormen waaraan bij klachtbehandeling wordt getoetst.

(...)

Artikel 9:1

Dit artikel stelt voorop dat een ieder het recht heeft bij een bestuursorgaan een klacht in te dienen over de wijze waarop dat orgaan zich heeft gedragen.

Dit recht is ruim geformuleerd. Het is ten dele een uitvloeisel van het in artikel 5 van de Grondwet neergelegde petitierecht, dat een ieder het recht geeft om schriftelijk verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen. Evenals in artikel 5 Grondwet moeten onder «ieder» zowel natuurlijke personen als rechtspersonen worden verstaan. (...)

Klachten hebben volgens de omschrijving van het artikel betrekking op de wijze waarop het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens de klager of een ander heeft gedragen. Daarmee wordt de reikwijdte van de regeling op soortgelijke wijze omschreven als in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman. Algemene klachten over beleid dan wel beleidsuitvoering in het algemeen, hebben geen betrekking op een bepaalde aangelegenheid, terwijl ook het feit dat de klacht een gedraging jegens iemand moet inhouden, meer algemene wensen over het optreden c.q. beleid van het bestuursorgaan buiten het bereik van deze regeling houdt. Evenals in artikel 12 van de Wet Nationale ombudsman is onder een «gedraging» mede begrepen een nalaten."