



Rapport

Datum: 22 april 2003

Rapportnummer: 2003/099

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat door of namens de regionale directie Domeinen West (van het Ministerie van Financiën) onvoldoende en op onjuiste wijze bekendheid is gegeven aan de verkoop van de `oude zoutopslag` gelegen ten westen van de Rijksweg A 208 onder Velsen.

Beoordeling

I. Inleiding

1. In september 1999 heeft een NVM-makelaar (verder de makelaar) te Koog aan de Zaan (Zaanstad) op verzoek van de Regionale directie Domeinen West te Leiden (verder Domeinen) een offerte uitgebracht voor een *openbaar* te verkopen voormalig zoutopslagterrein (`de oude zoutopslag`), dat is gelegen ten westen van de Rijksweg A 208 te Santpoort-Noord (verder het perceel) in de gemeente Velsen. Begin oktober 1999 heeft Domeinen aan de makelaar de opdracht verstrekt om het perceel conform de offerte voor verkoop in portefeuille te nemen. De verkoop van het perceel heeft plaatsgevonden in februari 2000, waarna het in maart 2000 juridisch werd overgedragen aan de kopers, de enige serieuze gegadigden die de makelaar op grond van zijn verkoopactiviteiten had gevonden: een hoveniersechtbaar. De verkoopprijs van het perceel bedroeg f 235.000, hetgeen lag boven het bedrag van f 200.000 dat het perceel volgens Domeinen minimaal had moeten opbrengen.

2. Verzoeker heeft ook een hoveniersbedrijf en hij was ook geïnteresseerd in het perceel. Verzoeker is echter niet tijdig op de hoogte geweest dat het perceel te koop was. Nadat hij uit het Haarlems Dagblad van 13 april 2000 had vernomen dat het perceel aan een ander hoveniersbedrijf was verkocht, heeft hij het perceel vervolgens in december 2000 van dat hoveniersbedrijf gekocht voor een bedrag van f 360.000.

3. Verzoeker heeft om verschillende redenen moeite gehad met de gang van zaken rond de openbare verkoop van het perceel. In dit onderzoek gaat het om verzoekers klacht dat door of namens de Domeinen onvoldoende en op onjuiste wijze bekendheid is gegeven aan de verkoop van het perceel.

4. In reactie op verzoekers klacht heeft de Staatssecretaris van Financiën bij brief van 29 april 2002 ten aanzien van de gevolgde verkoopprocedure een beroep gedaan op het Handboek Administratieve Organisatie (verder het handboek) en daarbij aangegeven dat de verkoopprocedure conform het handboek is toegepast en dat de in het handboek voor Domeinen geldende regels op correcte wijze in acht zijn genomen. De nadere reactie van de Staatssecretaris bij brief van 20 augustus 2002 heeft dezelfde strekking

(Bevindingen onder **C**).

5. Verzoeker heeft daarop geantwoord dat Domeinen de verkoop aan een plaatselijke makelaar had moeten verstrekken, dat zijn ouders als omliggende eigenaren hadden moeten worden benaderd, dat er een "Te Koop" bord op het perceel had moeten worden geplaatst en dat had moeten worden geadverteerd in het Haarlems dagblad.

6. De in het handboek beschreven procedure ter zake van de openbare verkoop van onroerende zaken is als volgt: de beheerder, het hoofd van de regionale directie Domeinen, is vrij in de keuze van de methode om een zaak openbaar te verkopen. Eén daarvan is verkoop via een makelaar. Middelen om het openbare karakter van de verkoop te verwezenlijken zijn onder andere: advertenties, gebruik van gegadigdenbestanden, aankondiging van de verkoop op borden bij het object, verzending van verkoopcatalogi. Alhoewel Domeinen de wijze bepaalt waarop bekendheid wordt gegeven aan de voorgenomen openbare verkoop, is een vaste verplichting bij openbare verkoop dat er een aankondiging in de pers moet worden geplaatst, omdat een ieder van het voornemen tot vervreemding of ingebruikgeving kennis moet kunnen nemen. In welke en in hoeveel periodieken zal worden gepubliceerd staat ter beoordeling van de beheerder (Achtergrond onder 1c).

7. De makelaar zou ter zake van de openbare verkoop van het perceel gebruik hebben gemaakt van de volgende middelen: een verkoopinformatiebrochure, aanmelding van het perceel aan het datasysteem van de NVM, plaatsing van het perceel op de NVM-internetsite en op zijn eigen internetsite, een mailing aan potentiële kopers en een kleine advertentie (speurder) in de Telegraaf (Bevindingen onder C).

8. De Staatssecretaris heeft bij brief van 30 oktober 2002 aan de Nationale ombudsman meegedeeld dat aan de hand van de microfilms bij de Koninklijke Bibliotheek is getracht na te gaan of het perceel opgenomen is geweest in een advertentie in de Telegraaf of het Noord-Hollands Dagblad in de betrokken periode van 8 oktober 1999 tot en met 30 november 1999, maar dat een dergelijke advertentie voor het perceel niet werd aangetroffen (Bevindingen onder E).

II. Ten aanzien van het bekendheid geven aan de verkoop van `de oude zoutopslag`

1. Het handboek is een algemene instructie, uitsluitend bestemd voor medewerkers van Domeinen, dat daarom niet is gepubliceerd. Zoals ook in het handboek wordt erkend zal de uitoefening van het beheer door Domeinen op basis van het handboek leiden tot bestendige gedragslijnen waaraan burgers met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel rechten kunnen ontlennen

(Achtergrond onder 1a).

2. Het handboek biedt Domeinen de mogelijkheid om bij een voorgenomen *openbare* verkoop van onroerend goed een makelaar in te schakelen (Achtergrond onder 1c). Het perceel is op deze wijze verkocht. De Nationale ombudsman zal daarbij in beginsel niet treden in de keuze van Domeinen voor de door hem ingeschakelde makelaar. Het enkele feit dat de in verzoekers geval door Domeinen gekozen makelaar niet was gevestigd in de gemeente Velsen, maar in het naburige Koog aan de Zaan (Zaanstad), is geen toereikend argument om van dat uitgangspunt af te wijken.

Domeinen heeft op basis van het handboek voorts geen verplichting om de omliggende eigenaren van het perceel te benaderen noch om aan hen een voorkeurspositie te verstrekken (Achtergrond onder 1b). Ook anderszins valt niet in te zien waarom een dergelijke verplichting zou moeten gelden.

In zoverre acht de Nationale ombudsman verzoekers standpunt onder 1.5 niet juist.

3. Als vaste verplichting bij een voorgenomen *openbare* verkoop van onroerend goed noemt het handboek de plaatsing van een aankondiging in de pers. Het staat vast dat Domeinen de betrokken makelaar in overeenstemming met het handboek ook opdracht heeft verstrekt om een aankondiging in de pers te plaatsen, en wel: een advertentie in de Telegraaf en een rubrieksadvertentie (Bevindingen onder **A** 2 t/m 4).

In het onderzoek door de Nationale ombudsman is vervolgens met voldoende mate van zekerheid komen vast te staan dat deze verplichting niet is nagekomen (Bevindingen onder **E**). Er is geen enkel tastbaar bewijs voorhanden van enige publicatie in de pers. Daarmee is geen recht gedaan aan het gelijkheidsbeginsel en voldoet de *openbare* verkoop van het perceel niet aan de eisen die daaraan vanuit dat oogpunt mochten worden gesteld noch aan de eisen die Domeinen zelf daaraan op basis van het handboek heeft gesteld. Domeinen is als toezichthouder formeel eindverantwoordelijk voor de naleving van de publicatie-eisen bij openbare verkoop en Domeinen zal de procedurele gang rond de *openbare* verkoop van onroerend goed zodanig moeten inrichten dat daaraan recht wordt gedaan.

De onderzochte gedraging is daarmee niet behoorlijk.

4. In zijn reactie van 30 oktober 2002 geeft de Staatssecretaris in dit verband aan, dat als de makelaar een speurder had geplaatst in de Telegraaf, naar zijn inzicht daarmee wel zou zijn voldaan aan het vereiste van openbaarmaking. De Nationale ombudsman kan de Staatssecretaris daarin niet volgen.

Domeinen heeft de makelaar bij brief van 1 september 1999 erop gewezen dat hij over de wijze van adverteren met Domeinen diende te overleggen - zulks in overeenstemming met het handboek - en dat eventueel te maken advertentiekosten bij Domeinen in rekening konden worden gebracht. Dit overleg heeft geleid tot de offerte van 23 september 1999.

Daarin heeft de makelaar vervolgens twee advertentieposten opgenomen, f 3.000 voor het plaatsen van een advertentie in de Telegraaf en f 300 voor het plaatsen van een rubrieksadvertentie. Bij brief van 8 oktober 1999 heeft Domeinen de opdracht bevestigd voor het in verkoop nemen van het perceel en aan de makelaar in dit verband meegedeeld dat de door hem voor het jaar 1999 te maken advertentiekosten door Domeinen graag voor 10 december 1999 tegemoet wordt gezien (Bevindingen onder **A.** 2 t/m 4).

Het moet er dan ook voor worden gehouden dat met de te plaatsen advertentie(s) niet kan zijn noch was bedoeld de (naar achteraf is gebleken niet geplaatste) 'gezamenlijke' speurder in de Telegraaf. Het standpunt van de Staatssecretaris in het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman strookt daarmee niet met het standpunt van Domeinen dat voortvloeit uit zijn opdracht aan de makelaar.

5. Naar objectieve maatstaven gemeten kan in redelijkheid niet staande worden gehouden dat een speurder in de Telegraaf (indien die al was geplaatst), waarin verscheidene objecten ter verkoop worden aangeboden, een toereikende publicatievorm is ter invulling van het *openbare* karakter van te verkopen onroerend goed, indien de aankondiging van de openbare verkoop van het perceel niet ten minste ook in enigerlei vorm op lokaal niveau heeft plaatsgevonden. Bij openbare verkoop van onroerend goed op grond van een executoriale titel geldt de verplichting om de voorgenomen verkoop aan te kondigen in een plaatselijk verspreid dagblad en door aanplakking volgens lokaal gebruik. Net als het in het handboek van Domeinen beschreven doel van een openbare verkoop van onroerend goed wordt ook bij een executoriale verkoop van onroerend goed beoogd zeker te stellen dat een zo groot mogelijke bekendheid wordt gegeven aan de voorgenomen verkoop, opdat zoveel mogelijk geïnteresseerden daarvan op de hoogte raken en een zo hoog mogelijke opbrengst wordt verkregen (Achtergrond onder 2). Ook al gaat het bij het perceel niet om een executoriale openbare verkoop, het is wel ook een *openbare verkoop van een onroerende zaak*.

De Nationale ombudsman ziet dan ook niet in waarom Domeinen bij openbare verkoop van onroerend goed - naar analogie - niet zou aanhaken bij deze publicatievereisten en geen adequate lokale bekendheid zou hoeven geven aan een voorgenomen verkoop. De opdracht aan de makelaar heeft overigens niet alleen voorzien in een advertentie in de Telegraaf, maar ook in een (naar moet worden aangenomen: lokale) rubrieksadvertentie. De omstandigheid dat het perceel volgens Domeinen een beperkte gebruikswaarde heeft spreekt daarnaast voor een lokale publicatievorm. Immers, juist bedrijven of particulieren gevestigd of woonachtig in de (nabije) omgeving van het perceel kunnen de werkelijke gebruikswaarde van het perceel voor henzelf of anderen goed inschatten, onder wie de ouders van verzoeker die eigenaar zijn van de omliggende percelen. Tenslotte zou ook de omstandigheid dat uiteindelijk geen uitvoering is gegeven aan de opdracht om een verkoopbord op het perceel te plaatsen vanwege het risico van vandalisme door personen die zonder rechtsgeldige titel op het perceel verbleven, reden moeten zijn geweest om een andere vorm van lokale publicatie te gebruiken.

6. In het kader van het toezicht door Domeinen, hiervoor onder II.3 al genoemd, wordt nog opgemerkt, dat Domeinen in de aan de makelaar verstrekte opdracht heeft verzocht hem regelmatig over de voortgang te rapporteren en de door de makelaar ter zake van de opdracht te maken advertentiekosten vóór 10 december 1999 aan Domeinen te verstrekken. Domeinen heeft daarmee de mogelijkheid gehad om al in december 1999 vast te stellen dat niet was geadverteerd, omdat van de makelaar geen rekening werd ontvangen (met een post advertentiekosten). Domeinen heeft voorts nagelaten om nà 10 december 1999 navraag te doen bij de makelaar over de advertentiekosten, en daarmee verzuimd te controleren of de makelaar de aan hem verstrekte opdracht correct was nagekomen. Indien Domeinen dit wel had gedaan, had de omissie in de publicatie mogelijk tijdig kunnen worden ontdekt en hersteld. De verkoop van het perceel vond immers pas in februari 2000 plaats.

De overwegingen II. 3 tot en met II. 6 geven aanleiding om aan het rapport een aanbeveling te verbinden.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van regionale directie Domeinen West, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, is gegrond.

aanbeveling

De Minister van Financiën wordt in overweging gegeven te bewerkstelligen dat de procedure rondom voorgenomen *openbare* verkopen van onroerende zaken door Domeinen tegen het licht wordt gehouden en dat deze waar nodig zodanig wordt aangepast dat Domeinen zijn taak als toezichthouder op de naleving van de bij openbaar te verkopen onroerende zaken geldende (publicatie) verplichtingen adequaat kan uitvoeren.

Onderzoek

Op 29 maart 2002 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 26 maart 2002, van de heer H. te Santpoort-Zuid, met een klacht over een gedraging van regionale directie Domeinen West. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de Minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de Minister van Financiën verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd een aantal specifieke vragen gesteld. Naar aanleiding van de reactie van de Minister van Financiën zijn driemaal nadere vragen gesteld, tweemaal schriftelijk en éénmaal mondeling. Verzoeker is zowel tussentijds als na ontvangst van de laatste schriftelijke reactie van de Minister in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen

te reageren.

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

De reactie van de Minister van Financiën en verzoeker gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen respectievelijk aan te vullen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker, die een hoveniers- en loonbedrijf heeft, verzocht bij brief van 22 september 1998 aan de Directie Noord-Holland van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (verder RWS), om de aankoop van een kavel, gelegen aan de Rijksweg A 208 te Santpoort-Noord (gemeente Velsen), plaatselijk bekend als `de oude zoutopslag` (verder het perceel). RWS berichtte verzoeker bij brief van 26 oktober 1998 dat het perceel al in een eerder stadium was overgedragen aan de regionale directie Domeinen West te Leiden (verder Domeinen). RWS verstrekke verzoeker naam en telefoonnummer van medewerker X van Domeinen, bij wie hij zich kon vervoegen.

2. Bij brief van 1 september 1999 verzocht Domeinen een NVM-makelaar te Koog aan de Zaan (gemeente Zaanstad) om een offerte voor het in portefeuille nemen van het perceel. Dit verzoek luidde als volgt:

“...Hierbij verzoek ik u mij een offerte uit te brengen voor het in portefeuille nemen van een perceel grond waarop het voormalige opslagterrein van Rijkswaterstaat is gelegen langs de rijksweg 22 te Santpoort Noord, kadastraal bekend gemeente Velsen, sectie F, nummer 8364, groot 74.70 are, op basis van de volgende voorwaarden:

u tracht in een tijdsbestek van 6 maanden na opdracht een koper te vinden die bereid is een koopsom te betalen van tenminste f 200.000,- netto, kosten koper;

uw bemiddelingskosten en de advertentiekosten e.d., moeten met de koopsom worden verrekend, zodanig dat tenminste de bedoelde netto koopsom aan de Straat kan worden uitbetaald;

verkoop zal geschieden op de voet van de hierbijgaande ontwerpakte van levering;

over de wijze van adverteren dient u met mij overleg te plegen;

uw bemiddeling geschiedt op basis van “no cure, no pay”; eventueel door u te maken advertentiekosten kunnen echter bij mij in rekening worden gebracht;

uw opdracht strekt zich uit tot en met het passeren van de akte van levering.

Het onderhavige terrein is wederrechtelijk in bezit genomen door derden. De Staat heeft de krakers gesommeerd het terrein te verlaten. De krakers hebben hieraan tot op heden geen gevolg gegeven. Verder is van de wederrechtelijke betreding aangifte gedaan bij de Politie Kennemerland. De Politie heeft mij schriftelijk aangegeven niet te kunnen voldoen aan het verzoek tot ontruiming. In overleg met de koper zal bezien moeten worden wat de beste procedure is om tot ontruiming van het terrein te komen...”

3. Hierop reageerde de betrokken makelaar bij brief van 23 september 1999, voor zover van belang, als volgt:

“...Omdat het hier een terrein betreft met een beperkt gebruik (bestemmingsplan) en omdat het terrein wederrechtelijk in gebruik genomen is door derden zullen onze verkoopactiviteiten met name gericht zijn op bedrijven en instellingen die gebruik kunnen maken van het terrein binnen de bestaande beperkingen van het geldende bestemmingsplan. Buiten deze groep zullen er mogelijk ook speculatieve kopers geïnteresseerd zijn.

PROMOTIE EN PROMOTIEKOSTEN

Het vervaardigen van een uitgebreide informatiebrochure (kleur) f 500,=

Het plaatsen van een “Te Koop” bord op zichtlocatie f 3.000,=

Het verzorgen van een mailing naar geselecteerde bedrijven en instellingen f 0,=

Aanmelden bij databank NVM makelaars f 0,= Vermelding op de internetsite van de NVM f 0,=

Uitgebreide informatie op onze eigen home-page f 0,=

Het plaatsen van een advertentie in de Telegraaf ± f 3.000,= Het plaatsen van een rubrieksadvertentie f 300,=

----- Totaal f 6.800,=

Met betrekking tot de kosten betreffende de punten 2. en 6. zullen wij vooraf uw goedkeuring vragen...”

4. Bij brief van 8 oktober 1999 verstrekten Domeinen aan de betrokken makelaar de opdracht tot het in portefeuille nemen van het perceel. De inhoud van deze brief luidt, voor

zover van belang, als volgt:

“...Op grond van uw bovengenoemde offerte en mijn brief van 1 september 1999, verzoek ik u hierbij een perceel grond in portefeuille te nemen waarop het voormalige opslagterrein van Rijkswaterstaat is gelegen langs de rijksweg 22 te Santpoort Noord, kadastraal bekend gemeente Velsen, sectie F, nummer 8364, groot 74.70 are. De door u te maken advertentiekosten voor het jaar 1999, zie ik graag voor 10 december 1999 tegemoet.

De volgende stukken zijn bijgevoegd:

een lijst van gegadigden;

een situatietekening;

een kadastrale tekening;

een afschrift van het rapport verkennend bodemonderzoek van 4 mei 1995;

een afschrift van het brief rapport aanvullend bodemonderzoek van 14 maart 1996;

een afschrift van de brief van de provincie Noord-Holland van 25 november 1996.

Indien u nog verdere informatie wenst, dan verneem ik dat graag.

Voorts verzoek ik u mij regelmatig over de voortgang te rapporteren...”

5. In het Haarlems dagblad van 13 april 2000 las verzoeker in een artikel dat twee Heemstedse hoveniers en boomverzorgers de nieuwe eigenaars waren geworden van het perceel.

6. Verzoeker wendde zich daarop tot een advocaat. Naar aanleiding van een op 6 december 2000 te houden voorlopig getuigenverhoor bij de rechtbank te Haarlem kwamen verzoeker en de twee Heemstedse hoveniers onderling overeen dat hij het perceel voor een bedrag van f 360.000 van hen kon kopen.

7. Bij brief van 27 maart 2001 wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman met een klacht over Domeinen. Verzoeker klaagde erover dat Domeinen hem niet had geïnformeerd over de voorgenomen verkoop van het perceel, terwijl hij kort na ontvangst van de brief van RWS d.d. 26 oktober 1998 in een telefoongesprek met medewerker X van Domeinen had gevraagd hem op de lijst van gegadigden voor het perceel te plaatsen. Deze klacht werd doorgezonden naar Domeinen, die verzoekers klacht uiteindelijk bij brief van 10 september 2001 in voor verzoeker nadelige zin afhandelde.

8. Bij brief van 11 oktober 2001 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Nationale ombudsman met zijn klacht over Domeinen. Daarbij klaagde verzoeker er in het bijzonder

over dat het Ministerie van Financiën onvoldoende was nagegaan of hij aan de betrokken medewerker X van Domeinen had gevraagd om hem op de lijst van gegadigden te plaatsen voor het perceel. De Nationale ombudsman nam deze klacht op 16 oktober 2001 in onderzoek. Naar aanleiding van de reactie van het Ministerie van Financiën op verzoekers klacht deelde de Nationale ombudsman verzoeker bij brief van 13 december 2001 mee dat was besloten om het onderzoek naar zijn klacht te beëindigen, omdat op grond van de door het Ministerie verstrekte informatie de vraag niet bevestigend kon worden beantwoord of verzoeker in het bewuste telefoongesprek met X zijn koopwens onmiskenbaar aan X tot uitdrukking had gebracht.

9. Omdat het Ministerie in de interne klachtprocedure verzoeker niet in de gelegenheid had gesteld om te worden gehoord en omdat het bereid was deze omissie desgewenst recht te zetten, vond op verzoek van verzoeker nadere interne klachtbehandeling plaats, die het Ministerie uiteindelijk afrondde met zijn brief van 13 maart 2002. De inhoud daarvan luidt, voor zover thans van belang, als volgt:

“...Over het verloop van de verkoopprocedure

Volgens u is de verkoopprocedure niet goed verlopen en niet zo openbaar geweest als Domeinen doet voorkomen. U vraagt zich af of er überhaupt meerdere biedingen zijn binnengekomen en of de uiteindelijke koopprijs wel de reële marktwaarde van de grond vertegenwoordigde.

Onderhandse traject

Zoals (...) zal blijken uit het chronologische overzicht van de verkoop en de bijgevoegde stukken is het perceel eerst onderhands aangeboden aan Rijksdiensten, de provincie Noord-Holland en de gemeente Velsen (...). Aldus is gehandeld conform het verkoopbeleid welke is vastgelegd in het Handboek AO. Uiteindelijk bleken de provincie Noord-Holland, de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Rijksgebouwendienst geen belangstelling te hebben voor aankoop (...).

Omdat geen van de aangrenzende eigenaren van het perceel een uniek belang met deze verkoop zou kunnen hebben, is er aan geen van hen een voorkeursrecht verleend. Volgens de medewerker heeft hij nooit contact opgenomen met de aangrenzende eigenaren omdat zij voornamelijk agrariërs zijn. Gelet op de beperkingen voor het gebruik van de grond die zijn neergelegd in het bestemmingsplan (verkeersdoeleinden) en het feit dat de grond in een natuureservaatgebied ligt, konden deze agrariërs geen belang hebben bij de aankoop van dit terrein. Immers, zij kunnen daarop geen agrarische activiteiten verrichten.

Toen bekend werd dat de laatste gegadigde voor onderhandse verkoop, de gemeente Velsen (...), geen gebruik wilde maken van de koopaanbieding werd opdracht gegeven

aan de makelaar voor het in portefeuille nemen van het terrein (...).

Openbaarheid van de verkoop

De makelaar is volgens zijn verklaring eerst het bestemmingsplan van het perceel nagegaan. Het terrein bleek verkeersdoeleinden als bestemming te hebben. Vervolgens heeft hij contact gehad met de Stedenbouwkundige afdeling van de gemeente Velsen. Deze dienst heeft hem niet concreet kunnen vertellen wat de toekomstige bestemming van dit terrein zal zijn, maar volgens deze dienst zou het iets van natuur worden. Bestemming natuur betekent dat op het terrein geen gebouwen en dergelijke geplaatst kunnen worden. Om te voorkomen dat geïnteresseerden hun tijd zouden verspillen in verband met bestemming van dit terrein, heeft hij in zijn verkoopbrochure een deel van dit bestemmingsplan opgenomen. Daarna heeft hij voor de verkoop van het perceel een verkoopbrochure gemaakt, een advertentie geplaatst in de etalage van zijn makelaarskantoor, een verkoopadvertentie geplaatst op zijn eigen internetsite en de NVM-internetsite, en het terrein aangeboden via het NVM databasesysteem. Momenteel wordt nog nagegaan of hiervan bewijsstukken kunnen worden gevonden.

De makelaar zegt geprobeerd te hebben een zo volledig mogelijke openbare verkoop te bewerkstelligen ondanks de aard van het object. De bodem van het object was immers verontreinigd, er waren / zijn stadsmaden aanwezig op het terrein en de bepalingen van het bestemmingsplan beperken het gebruik van de grond aanzienlijk. Hij zegt alle handelingen welke zijn genoemd in zijn offerte te hebben verricht, met uitzondering van de plaatsing van het verkoopbord.

Verkoopbrochures

Hij heeft aan de hand van de gegadigdenlijst die hij destijds had gekregen van Domeinen de verkoopbrochures verstuurd aan de gegadigden. De makelaar zegt niet precies te hebben bijgehouden wanneer en wie hij allemaal een brochure heeft toegestuurd. Hij denkt dat de brochure ongeveer half oktober 1998 gereed was. Hij zegt in eerste instantie zo'n 20 brochures gemaakt te hebben. Hij denkt ongeveer tien mensen op de gegadigdenlijst en nog zeven brochures naar zijn eigen contacten verstuurd te hebben.

Krantenadvertentie

Ondanks het gegeven dat het object, gelet op de beperkingen van het bestemmingsplan, voor velen niet interessant zou zijn heeft hij advertenties geplaatst op het internet en in de krant. Hij zegt het perceel in een verzameladvertentie van bedrijfsmatige objecten in één speurder van de Telegraaf te hebben gezet. Het betreft geen rubrieksadvertentie maar een speurder die op de onroerend goed pagina van de Telegraaf heeft gestaan. Hij heeft op ons verzoek nog geen kopie van de advertentie in de Telegraaf kunnen aanleveren. Helaas is dus tot op heden geen bewijs van de advertentie in De Telegraaf gevonden;

mogelijk heeft de makelaar zich op dit punt vergist en is geen advertentie in De Telegraaf geplaatst. Er wordt momenteel nog nagegaan of op andere wijze bewijsstukken voor de plaatsing kunnen worden verkregen. Hij heeft geen advertentie in de lokale bladen geplaatst.

De webmaster van de makelaar heeft ons gemeld bereid te zijn schriftelijk te verklaren dat het object op de eigen internetsite van de makelaar heeft gestaan. Zijn verklaring hebben wij heden per e-mail mogen ontvangen (...). Een andere vorm van bewijs van de plaatsing op internet is niet meer beschikbaar, omdat de site na verkoop is geschoond.

Verkoopbord

De makelaar heeft zoals gezegd geen verkoopbord op het terrein geplaatst. De verklaring die hij daarvoor geeft is dat de nomaden hem duidelijk te kennen hadden gegeven dat zij niet met de plaatsing van een bord instemden. Volgens de makelaar zou het plaatsen van een bord zinloos zijn geweest omdat de nomaden het bord toch binnen de kortste tijd zouden hebben vernield.

Nota voor verrichten van bovengenoemde werkzaamheden

Aangezien de administratie van de makelaar tekort schiet om bovenstaande verklaringen te controleren, hebben wij de makelaar om een uitleg van zijn factuur gevraagd. Onder de brochurekosten die hij in rekening heeft gebracht vallen niet de kosten voor de Speurder die hij in de Telegraaf heeft geplaatst. Voor de Speurder heeft hij ook geen toestemming gevraagd aan de opdrachtgever, want daarin heeft hij behalve het onderhavige object ook nog andere bedrijfsmatige objecten geplaatst. Voor de speurder heeft hij derhalve geen kosten aan Domeinen als opdrachtgever doorberekend. De plaatsing op het internet en de melding bij het NVM kosten echter geen geld, daarom heeft hij daarvoor geen kosten in de nota opgenomen.

Biedingen

In de periode van 15 oktober tot 3 november 1999 heeft alleen de uiteindelijke koper een serieus bod uitgebracht op het perceel volgens de makelaar. Deze koper heeft zijn eerste bod in februari 2000 verlaagd vanwege de aanwezigheid van de stadsnomaden op het terrein. Domeinen is akkoord gegaan met het nieuwe lagere bod omdat - zoals koper aangaf - het aantal krakers fors was toegenomen en verwijdering van deze krakers via een gerechtelijke procedure derhalve aanzienlijk meer tijd en meer kosten (waaronder renteverlies) zou gaan vergen.

Behalve de uiteindelijke koper waren er nog drie andere reacties. Ondernemer X heeft een bod gedaan van ■. 100.000,-. Ondernemer Y heeft gevraagd of hij het terrein zou kunnen huren in plaats van kopen en via Abeco makelaars heeft de makelaar op 4 november 1999 nog een verzoek om informatie voor een niet met name genoemde cliënt binnen gekregen.

Deze makelaar van Abeco heeft hem nadien niet meer gebeld, noch op andere wijze zijn interesse getoond. In de derde week van oktober heeft de makelaar de tien gegadigden op de lijst van Domeinen zelf gebeld. Daarnaast heeft hij brochures gestuurd naar zeven van zijn eigen contacten, voornamelijk wegenbouwbedrijven. Omdat alleen de uiteindelijke koper een serieus bod had gedaan, heeft de makelaar na zijn inventarisatieronde alleen met hem verder contact gehad. Deze mededelingen van de makelaar worden ondersteund door gegevens uit zijn administratie. Wij kunnen u deze gegevens omwille van de privacy van betrokken derden niet toesturen, maar eventueel wel voor een beoordeling voorleggen aan de Nationale ombudsman.

Hoogte van de verkoopsom

Volgens het taxatierapport dat destijds is opgemaakt ten behoeve van het Bureau Beheer Landbouwgronden en het rapport van de medewerker van Domeinen is de waarde van het terrein in 1998 vastgesteld op een bedrag groot f 200.000,-. In deze waardebepaling is uitdrukkelijk meegewogen dat de gebruiksmogelijkheden van de grond beperkt zijn (verkeersdoeleinden) en naar verwachting ook in de toekomst beperkt zullen zijn (natuurbestemming).

Bovendien werd ingeschat dat het moeilijk zou zijn de op het terrein aanwezige stadsmoaden te verwijderen. Dat zulks ook daadwerkelijk het geval is blijkt uit een brief van de Politie Kennemerland/IJmond van 26 april 1999 (...).

Het verstrekken van een exemplaar van het taxatierapport is helaas niet mogelijk omdat dit rapport is uitgebracht in opdracht van BBL, en zonder toestemming van BBL niet aan derden mag worden verstrekt. Overigens worden taxaties, uitgebracht in opdracht van Domeinen, nimmer aan belangstellenden verstrekt vanwege het principe van openbaarheid en rechtsgelijkheid.

Het uiteindelijke bod van de koper ad f 235.000,- lag hoe dan ook veel hoger dan het taxatiebedrag. Volgens de medewerker van Domeinen was Domeinen dus allang blij dat de opbrengst hoger is geweest dan waar rekening mee was gehouden. U stelt dat uw eigen taxatie veel hoger was en dat de door Domeinen gerealiseerde verkoopsom onredelijk laag was. U heeft ons echter geen inzicht in uw taxatierapport gegeven. Mede omdat uw stelling niet verifieerbaar is, hebben wij geen aanleiding om de redelijkheid van de hoogte van de verkoopsom in twijfel te trekken..."

10. Daarop wendde verzoeker zich bij brief van 26 maart 2002 opnieuw tot de Nationale ombudsman met een klacht over het verloop van de verkoopprocedure.

B. Standpunt verzoeker

1. Voor het standpunt van verzoeker wordt verwezen naar de klachtsamenvatting onder Klacht.

2. Verzoeker gaf, voor zover van belang, als bijlage bij het verzoekschrift van 26 maart 2002 nog het volgende commentaar op de klachtafhandelingsbrief van het Ministerie van Financiën d.d. 13 maart 2002:

"...3. De medewerker van de Domeinen kan niet bepalen dat agrariërs geen belang hebben bij de aankoop van dit terrein. Hij kan niet bepalen hoever de interesses c.q. de bedrijfsactiviteiten van een agrariër gaan. Op dit punt is niet conform het handboek AO van de Domeinen gehandeld. Iedere eigenaar van aanpalende gronden heeft een voorkeurspositie, aldus het handboek AO; daarbij zijn geen aspecten vastgelegd die deze voorkeurspositie uitsluiten.

4. Een makelaar kan niet akkoord gaan met een dergelijk vaag antwoord, terwijl het maximale uit een verkoop moet worden gehaald.

5. Er is nog een fundering aanwezig van het gebouw dat er altijd heeft gestaan. Dit geeft de koper recht op herbouw. Het plegen van recherche door de makelaar is niet erg compleet gedaan, als dusdanige voor de verkoopprijs van belang zijnde aspecten niet bekend zijn.

6. Een bewijs van de verkoopbrochure inclusief een weergave van een deel van dit bestemmingsplan ontbreekt.

7. De verklaring van de webmaster van de eigen internetsite van (de makelaar; N.o.) (...) is een matig bewijs; de digitale informatie is inmiddels verwijderd. Bovendien verklaart de webmaster dat de informatie tekst met foto's en een vraagprijs omvatte, terwijl (de makelaar; N.o.) in zijn offerte vaststelt dat in de advertenties geen prijs wordt vermeld; alleen kandidaat kopers zal een indicatieprijs worden genoemd.

8. Bewijzen van de plaatsing op de NVM-internetsite en via het NVM databasesysteem ontbreken; de site is na verkoop geschoond.

9. De koper is via het koopcontract gevrijwaard van de kosten voor bodemverontreiniging, dus dit is geen negatief aspect geweest bij de verkoop.

10. De makelaar zegt alle handelingen welke zijn genoemd in zijn offerte te hebben verricht, met uitzondering van het verkoopbord.

- In plaats van het geoffreerde plaatsen van een rubrieksadvertentie ad f 300,- heeft hij een speurder (verzameladvertentie) geplaatst, waarvan het bewijs van de advertentie ontbreekt.

- Het plaatsen van een advertentie in de Telegraaf ad f 3.000,- is mogelijk niet gebeurd.

Ook dit bewijs van de advertentie ontbreekt.

- Hij heeft geen advertentie in de lokale bladen geplaatst, terwijl de heer X mij heeft toegezegd dat ik de verkoop wel via 'de kranten' zou vernemen.

11. Ik heb (de makelaar; N.o.) d.d. 21-04-2000 verzocht een verkoopbrochure toe te zenden; dit is toegezegd, maar tot op heden nog niet ontvangen.

12. Ieder bedrijf in Nederland, dus ook een NVM-makelaar, is verplicht een volledige administratie bij te houden en te bewaren. Voor o.a. de advertentie(s) moet eventueel een drukproef en in ieder geval een factuur beschikbaar zijn. Bovendien is/zijn de advertentie(s) zelf als bewijs opvraagbaar bij de uitgeverij.

13. De factuur van (de makelaar; N.o.) ontbreekt als bewijslast. Deze factuur is zeer relevant om te bewijzen welke inspanning nu werkelijk is verricht.

14. Het is merkwaardig dat de makelaar de kosten voor het plaatsen van een speurder niet doorberekent aan Domeinen.

15. Bij de mij verstrekte gegevens van het ministerie van Financiën ontbreekt de vastlegging hoe de uiteindelijke koper (...) ervan op de hoogte is gesteld dat het perceel te koop was.

16. Is het eerste hoge bod op papier beschikbaar als bewijslast? Volgens de NVM-normen mag iemand bij nader inzien een bod niet verlagen.

Bovendien klopt de redenatie niet dat (...) zijn bod heeft verlaagd vanwege het feit dat de grond gekraakt zou zijn, want die was al gekraakt bij het uitbrengen van zijn eerste bod:

April 1999 : Grond is gekraakt.

Tussen 15-10-1999 en 3-11-1999 : (...) eerste hogere bod gedaan.

Februari 2000 : (...) heeft zijn bod verlaagd.

Maart 2000 : Verkoop van de grond aan (...)

17. Het is erg opvallend dat het nieuwe lagere bod van de koper zeer nauw het bedrag benadert dat minimaal aan de Staat moest worden overgemaakt, te weten f 200.000,00 met daarnaast de bemiddelings- en advertentiekosten en dergelijke (zie verzoek offerte d.d. 1 september 1999).

18. Het is van belang bij de zeven eigen contacten van (de makelaar; N.o.), voornamelijk wegenbouwbedrijven, na te gaan of zij de brochure hebben ontvangen. Het is namelijk zeer onwaarschijnlijk dat dit perceel voor deze richtprijs niet interessant is voor wegenbouwbedrijven.

(...)

19. De politie geeft aan dat het via een strafrechtelijke procedure onhaalbaar is de nomaden te verwijderen, maar zij geeft bovendien aan dat via een civiele procedure het zeer wel mogelijk is het terrein ontruimd te krijgen.

20. Bij BBL kan het taxatierapport worden opgevraagd. Niettemin was BBL zelf een gegadigde, en de taxatie van een koper wordt nooit door een verkopende partij gebruikt.

Volgens het ministerie van Financiën is er ook een taxatierapport van een medewerker van de Domeinen, terwijl (de makelaar; N.o.) telefonisch heeft medegedeeld dat hij het heeft getaxeerd. Welke taxatie is gehanteerd en van welke datum? Het is namelijk niet te doen gebruikelijk een taxatiewaarde uit 1998 te gebruiken voor een verkoop in 2000..."

C. Standpunt Minister van Financiën

1. De Staatssecretaris van Financiën reageerde bij brief van 29 april 2002, voor zover van belang, als volgt op de klacht van verzoeker en op de vragen die de Nationale ombudsman aan de minister had voorgelegd:

(...)

1,4. Het Handboek Administratieve Organisatie bevat de beleidsregels die door Domeinen worden gehanteerd. Deze beleidsregels zijn niet gepubliceerd.

(...)

2,3 Conform het Handboek AO is de verkoopprocedure toegepast. Het object is namelijk (...) eerst tegelijkertijd (...) aan de gemeente en de daarvoor in aanmerking komende rijksdiensten aangeboden. Vervolgens is nagegaan in hoeverre sprake zou zijn van een bijzondere voorkeurspositie. Toen bleek dat dit (...) niet het geval was, is besloten tot verkoop bij openbare inschrijving.

Gezien de aard van het object en gezien het feit dat het object was gekraakt, is besloten het object aan een makelaar in portefeuille te geven. Daarbij is eveneens het uitgangspunt gehanteerd om het object in de openbaarheid aan te bieden aan gegadigden.

De verkoopprocedure - zoals reeds beschreven op bladzijde 3 (...) van mijn brief van 13 maart jl. - is conform het Handboek AO uitgevoerd.

5. Met betrekking tot de eventuele voorkeurspositie van de aangrenzend eigenaar merk ik op dat de toelichting op blz. 78 van de AO hier melding van maakt. Er **kan** aan aangrenzend eigenaar een voorkeurspositie worden verleend door de beheerder (de regionaal directeur) waarbij de ligging van het object een rol speelt; ook kan hierbij een rol spelen dat de marktwaarde bij verkoop aan de buurman hoger ligt.

In de praktijk is een veel voorkomende situatie dat de enig aangrenzend eigenaar een voorkeurspositie verkrijgt omdat zijn perceel het perceel van de Staat omsluit, met andere woorden dat de Staat voor wat betreft de ontsluiting van het staatsperceel van hem afhankelijk is.

Een ander voorbeeld is een stukje overtollig openbaar groen naast een woning, dat staatseigendom is; in zo'n geval is de eigenaar van de woning de enige in aanmerking komende koper, die het perceel wil aankopen.

Of sprake is van een dergelijke voorkeurspositie, is ter beoordeling van de regionaal directeur en afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, waarbij ook de planologische bestemming een rol kan spelen. Toekenning van een voorkeurspositie dient duidelijk te worden gemotiveerd, mede gezien het belang van het algemene beginsel van behoorlijk bestuur van de rechtsgelijkheid. Immers, wanneer een buurman graag wil kopen, terwijl het object qua aard en hoedanigheid naar het oordeel van de regionaal directeur geen voorkeurspositie rechtvaardigt, kan hij vanuit het beginsel van openbaarheid van de verkoopprocedure het object verwerven door bij de openbare inschrijving het hoogste bod uit te brengen.

Op bladzijde 50 van het AO is vermeld dat een eventuele voorkeurspositie geen onvoorwaardelijk recht tot koop inhoudt. Men krijgt eenmaal de mogelijkheid tegen de door Domeinen getaxeerde waarde te kopen; bij het niet bereiken van overeenstemming wordt overgegaan tot openbare verkoop.

Naar mijn mening heeft de regionaal directeur in deze zaak terecht besloten geen voorkeurspositie toe te kennen aan de enige aangrenzend eigenaar, gezien de aard, hoedanigheid (in gekraakte toestand), de ligging (behorend bij de Rijksweg, terwijl alle achterliggende percelen apart waren ontsloten) en de planologische bestemming van het perceel. Een globale situatieschets is bijgesloten (...).

6. Op 23 september 1999 heeft (de betrokken; N.o.) Makelaardij een offerte ingediend. Op 8 oktober 1999 werd opdracht verleend tot het in portefeuille nemen van het object. Op 10 maart 2000 werd de factuur ontvangen. Van deze stukken ontvangt u bijgaand een afschrift voor uitsluitend eigen gebruik (...). Het is gebruikelijk om een object gedurende bijvoorbeeld 6 maanden in portefeuille te geven aan een makelaar, met het verzoek regelmatig over de voortgang te rapporteren op hoofdlijnen. Daarbij gaat het Domeinen bijvoorbeeld niet om kennis over de identiteit van kandidaat-kopers of over gevoerde telefoongesprekken, maar wel over het eindresultaat (verkoop voor een aanvaardbare prijs conform de opdracht).

(...)

Elke makelaar, zijnde NVM-lid, is gehouden om de Erecode van de NVM (...) in acht te nemen. Hierin staat onder punt 2 vermeld dat hij de belangen van zijn opdrachtgevers beschermt en bevordert en op de juiste wijze omgaat met vertrouwelijke informatie; dit vloeit evenzeer voort uit de Voorwaarden NVM 2000, die eveneens vanuit de relatie met de opdrachtgever zijn geschreven(...).

Uw vragen inzake bewijsstukken kan ik dan ook uitsluitend beantwoorden aan de hand van de dossiers van de dienst Domeinen.

8. Bijgaand ontvangt u voor eigen gebruik het taxatierapport (...) van juli 1998 (...). Hierbij is uitgangspunt geweest dat DLG (Dienst landelijk gebied; N.o.) het perceel zou aankopen en zou aanbieden aan de provincie Noord-Holland. Daarbij werd overwogen dat dit perceel zou kunnen worden aangewend voor reservaatgebied (groen) dan wel dat het een geschikt terrein zou zijn voor één of meerdere verenigingen of voor niet hinderlijke opslagdoeleinden, rekening houdend met de bestemming verkeersdoeleinden.

Toen de verkoop aan DLG geen doorgang vond, heeft Domeinen deze taxatie als richtinggevend beschouwd, dat wil zeggen als minimum verkoopprijs.

Mede gezien de offerte van (de betrokken; N.o.) Makelaar (...) en de eigen ambtelijke taxaties van de vastgoeddeskundige van Domeinen d.d. 15 juli 1998 en 21 oktober 1998 (...), werd door Domeinen - mede gezien de verslechterde toestand van het object door kraken - de verkoopprijs van f 200.000,- aanvaardbaar geacht.

Voorts merk ik nog het volgende op naar aanleiding van de brief van 26 maart 2002; daarbij heb ik de nummering van de bijlage gevolgd.

1,2. Van alle binnengekomen brieven en telefonische verzoeken om als gegadigde te worden genoteerd, geldt dat zij worden vastgelegd in het dossier. Toen DLG afzag van aankoop, en een openbare inschrijving werd voorbereid, werden alle verzoeken genoteerd op een adreslijst van alle gegadigden. Zoals reeds eerder is opgemerkt, is daarbij geen verzoek van (verzoekers; N.o.) kant aangetroffen.

3. zie punt 5 hierboven.

4. Op dit punt kon de gemeente inderdaad geen duidelijkheid geven.

5. De aanwezigheid van de fundering was bij Domeinen en de makelaar bekend.

Omdat hier vroeger een zoutloods en een demontabele porto-cabin hebben gestaan met overheidsdoeleinden, is het de vraag of de toekomstige koper planologische goedkeuring zou kunnen verkrijgen voor herbouw.

6. Verkoopbrochure.

7. Helaas kan De Telegraaf de advertentie niet meer reproduceren.
8. Zie punt 7 uit het eerste gedeelte van deze brief.
9. De koper is niet gevrijwaard voor bodemverontreiniging. In artikel 8 van de koopovereenkomst is bepaald dat de koper bekend is met de bodemverontreiniging en dat met de aanwezigheid ervan in de koopprijs is rekening gehouden. Koper dient de Staat te vrijwaren.
- 10, 11, 12. Over de activiteiten van de makelaar verwijs ik u naar de bekende stukken (zie punt 7 van het eerste gedeelte van de brief).
13. Zie punt 6 van het eerste gedeelte van deze brief.
14. Dit betrof een verzameladvertentie.
15. Met brief van 11 mei 1994 had (...) zich reeds als geïnteresseerde schriftelijk aangemeld (...). Ook heeft hij nadien telefonisch contact opgenomen en zich als gegadigde gemeld. Op basis van het dossier is hij op 10 april 1999 genoteerd op de lijst van gegadigden.
16. Over de onderhandelingen van de makelaar met kandidaat-kopers kan ik helaas geen nadere mededelingen doen.
17. Dit kan alleen op toeval berusten. (...) was uiteraard niet op de hoogte van de taxatiewaarde.
18. Hierover kan ik u geen nadere mededelingen doen.
19. In de praktijk streeft Domeinen ernaar om gekraakte percelen zo mogelijk in gekraakte toestand te verkopen onder aftrek van een redelijke bedrag voor de door de koper te maken proceskosten voor ontruiming. Feitelijke ontruiming door Domeinen zelf via een gerechtelijke procedure met ondersteuning van de Landsadvocaat kan soms geruime tijd vergen.
20. Omdat de taxatie van DLG als een rapport van externe deskundigen kon worden beschouwd, en de planologische situatie ongewijzigd was gebleven, is het voor Domeinen zeker toegestaan om de taxatie opnieuw te gebruiken, in combinatie met het eigen waarde-oordeel en het oordeel van een lokale makelaar. Inderdaad wordt een taxatierapport in beginsel na verkoop van één jaar geactualiseerd aan de hand van de eventuele wijzigingen van de grondprijzen; daar staat tegenover dat de hoedanigheid van het object verslechterde vanwege het toenemend aantal daar verblijvende krakers.

(...)

Tot slot merk ik op dat naar mijn mening de voor Domeinen geldende beleidsregels, zoals opgenomen in het Handboek AO, bij deze verkoop op correcte wijze in acht zijn genomen door de regionale directie Domeinen West..."

2. Op enkele vragen van de Nationale ombudsman bij brief van 10 juni 2002 verstrekte de Staatssecretaris van Financiën bij brief van 20 augustus 2002, voor zover van belang, de navolgende antwoorden:

"...Tot mijn spijt heeft nader onderzoek bij de regionale directie Domeinen West en bij (de betrokken; N.o.) Makelaardij niet geresulteerd in het alsnog vinden van een afschrift van de advertentie in De Telegraaf. Ook digitaal was deze advertentie niet terug te vinden. Wel heb ik alsnog van (de betrokken; N.o.) Makelaardij een verkoopbrochure mogen ontvangen, die u hierbij als bijlage aantreft.

2. Het is aan de beoordeling van het hoofd van de regionale directie Domeinen West om conform de AO en gezien de aard en kwaliteit van de te verkopen zaak te bezien in hoeveel periodieken een verkoopaankondiging wordt geplaatst. Indien een makelaar het object in portefeuille verkrijgt, is de makelaar hiervoor overeenkomstig de verleende opdracht verantwoordelijk en berust het toezicht hierop bij de voornoemde regionaal directeur. Een toezichtsmiddel is de periodieke rapportage die door de makelaar aangeleverd dient te worden gedurende de verkoopperiode.

3. De ingeschakelde NVM-makelaar heeft alle bij Domeinen bekend zijnde gegadigden, zijn eigen cliëntenbestand en gezien de bestemming van het perceel mogelijk in aanmerking komende bedrijven in de wegenbouwsector met opslagfuncties onderhands benaderd. Ook heeft hij verklaard een verkoopbrochure te hebben rondgezonden, het object op de NVM website te hebben aangeboden en het object in de eigen etalage te hebben geplaatst. Helaas kan de plaatsing van de advertentie in De Telegraaf niet feitelijk worden aangetoond. Desondanks heeft hij een zo breed mogelijk publiek proberen te benaderen en het object naast de advertentie in De Telegraaf ook nog op andere wijze openbaar aangeboden.

Naar mijn mening heeft de verkoop in ieder geval - conform het Handboek Administratieve Organisatie Domeinen - zo openbaar mogelijk en rechtsgeldig plaatsgevonden..."

d. Reactie verzoeker

Op de vraag van de Nationale ombudsman hoe volgens hem het perceel in de verkoop had moeten worden gebracht, deelde verzoeker mee dat: 1) een plaatselijke makelaar had moeten worden benaderd, 2) de omliggende eigenaren, onder wie zijn ouders, hadden moeten worden geïnformeerd, 3) een "Te Koop" bord had moeten worden geplaatst en 4) had moeten worden geadvertiseerd in het Haarlems Dagblad.

Als dat zou zijn gebeurd, waren er volgens verzoeker zeker meer bidders geweest voor het perceel, onder wie hij.

e. reactie Minister van Financiën

Naar aanleiding van nadere vragen van de Nationale ombudsman gaf de Staatssecretaris van Financiën bij brief van 30 oktober 2002 de volgende reactie:

"...1. Eventuele advertentie in De Telegraaf

Inderdaad is dezerzijds getracht aan de hand van de microfilms bij de Koninklijke Bibliotheek na te gaan of het object inderdaad in een advertentie in De Telegraaf of in het Noord-Hollands Dagblad in de periode van 8 oktober t/m 30 november 1999 is opgenomen. Helaas hebben wij een dergelijke advertentie voor dit object niet aangetroffen.

2. Openbare verkoop door Domeinen

De dienst Domeinen heeft de beleidsregel dat bij openbare inschrijving van objecten - afhankelijk van de aard van het object, de te verwachten verkoopprocedure en de geraamde verkoopopbrengst - wordt geadverteerd in één of meerdere dagbladen. Een en ander volgt uit het principe van de openbaarheid. Soms volstaat publicatie in een plaatselijk dagblad, soms is publicatie in een of meer landelijk dagbladen zinvol (afhankelijk van de regio waarin het object is gelegen) en soms wordt via vakbladen e.d. een meer gerichte publiciteitscampagne gevoerd in combinatie met een speciale verkoopbrochure. In dit verband verwijs ik u nog naar blz. 81 van het Handboek Administratieve Organisatie Domeinen.

De wettelijke voorschriften inzake een openbare executoriale verkoop door een notaris op grond van artikel 516 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gaan uitsluitend uit van het plaatselijk aanplakken en het adverteren in een plaatselijk blad.

Deze voorschriften zijn echter niet van toepassing op verkoop van het onderhavige perceel door Domeinen. Het vorengenoemde artikel is namelijk alleen van toepassing bij de executoriale verkoop van een onroerende zaak ter voldoening van (een) opeisbare vordering(en) van (een) crediteur(en) op een debiteur.

Het onderhavige perceel behoorde echter tot de eigendom van de Staat (het was een voormalig opslagterrein van Rijkswaterstaat) en behoefde niet te worden verkocht in verband met executie door de Staat.

De publicatiemethode volgens artikel 516 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zal waarschijnlijk te beperkt zijn wanneer het gaat om de verkoop van objecten buiten de woonsector.

Zoals u in de offerte van de makelaar van 23 september 1999 hebt kunnen lezen, was de makelaar voornemens een advertentie te plaatsen in De Telegraaf. De regionale directie Domeinen West is ervan uitgegaan dat plaatsing ook daadwerkelijk had plaatsgevonden.

Gezien de bijzondere aard van dit te verkopen object, de eventuele mogelijkheden voor verkoop aan bouwbedrijven voor opslagdoeleinden e.d. en de wens om een breed publiek te bereiken, heeft de makelaar in zijn offerte het adverteren in plaatselijke dagbladen niet opgenomen omdat dit naar zijn mening niet zonder meer tot succes zou leiden. Door het verlenen van een opdracht conform de offerte is Domeinen West hiermee akkoord gegaan.

3. Vormgeving van de openbaarmaking

Indien wel een dergelijke speurder door de makelaar in De Telegraaf zou zijn geplaatst, zou naar mijn inzicht voldaan zijn aan het vereiste van openbaarmaking.

De advertenties van Domeinen hebben een andere, meer opvallende vormgeving en worden veelal niet specifiek in de onroerend goed rubriek geplaatst, doch separaat tussen andere advertenties en in een wat groter formaat (de omvang ervan varieert afhankelijk van het object, doch is meestal duidelijk groter dan een speurder).

De vormgeving als zodanig van de advertenties van makelaars is in de praktijk naar mijn mening geen punt van discussie.

Zo hebben de NVM-makelaars voor de meest voorkomende objecten hun eigen gebruikelijke publicatiemethoden, zoals plaatsing van een speurder in de onroerend goed rubriek van De Telegraaf. De advertenties hebben een klein formaat, doch staan wel op een vaste plaats op een vast tijdstip.

4. Openbare karakter van de verkoopactiviteiten van de makelaar

Zoals reeds in punt 3 van mijn brief van 10 september jl. is aangegeven, ligt het typisch openbare karakter in een combinatie van plaatsing in de etalage van de makelaar ter plaatse, plaatsing op de NVM-website (zodat collega-makelaars eveneens hun cliënten kunnen bedienen), rondzending en uitreiking aan belangstellenden van een verkoopbrochure, plaatsing van een bord Te Koop bij het object (in casu was dit niet mogelijk vanwege de krakers) en plaatsing van één of meerdere advertenties.

Domeinen mag erop vertrouwen dat een NVM-makelaar die een opdracht van Domeinen aanvaardt, conform de opdracht en de daarvoor ingediende offerte zorg draagt voor een adequate openbaarmaking conform het beginsel van de openbaarheid, rekening houdend met de aard van het object. Uiteindelijk gaat het erom dat de veelal tevoren getaxeerde marktconforme verkoopwaarde ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd..."

F. nadere reactie verzoeker

In reactie op het verslag van bevindingen verstrekte verzoeker bij brief van 2 april 2003, voor zover van belang, nog het volgende commentaar:

“...Het Ministerie van Financiën heeft steeds doen voorkomen dat alles conform het beleid is uitgevoerd en dat de makelaar alles naar behoren heeft uitgevoerd, terwijl inmiddels uit de feiten blijkt dat:

- geen verkoopbord is geplaatst. Het Min.v. Fin. geeft aan dat de stadsnomaden dit zouden verwijderen, terwijl er voldoende ruimte is op de betreffende grond om het bord dusdanig te plaatsen zodat de nomaden niet bij het bord konden komen

- geen advertentie is geplaatst.

- geen omliggende eigenaren zijn ingelicht.

(...)

- geen maximale opbrengst voor de Staat is bewerkstelligd...”

Achtergrond

1. Handboek Administratieve Organisatie van de Dienst Domeinen

a. inleiding

“...De hoofdstukken 2 en 3 moeten worden beschouwd als een algemene instructie, die in beginsel uitsluitend is bestemd voor de medewerkers van Domeinen. Derhalve worden zij niet gepubliceerd. Hieruit volgt dat deze instructie uitsluitend interne werking heeft, zodat burgers zich hierop niet kunnen beroepen. In zijn arrest van 28 maart 1990, NJ 1991, 118, bevestigd in HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119, overweegt de Hoge Raad dat regelgeving, door een bestuursorgaan gegeven op basis van algemene bestuursbevoegdheid (dus niet op basis van de wet), moet worden beschouwd als een verzameling beleidsregels die de overheid jegens burgers slechts binden voor zover enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dit vordert.

Hieraan verbindt de Hoge Raad de voorwaarden dat een bestuursorgaan de beleidsregels binnen het kader van zijn bestuursbevoegdheid heeft vastgesteld, die regels behoorlijk zijn bekendgemaakt en zich er naar hun inhoud en strekking toe lenen jegens de bij de desbetreffende regeling betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Als behoorlijke bekendmaking kan gelden plaatsing in de Staatscourant of in een ander vanwege de overheid algemeen verkrijgbaar gesteld publicatieblad dan wel een andere bekendmaking door of met goedvinden of medeweten van de overheid op zodanige wijze dat verzekerd is dat de regels voor de betrokkenen kenbaar en toegankelijk zijn. Dit neemt niet weg dat de uitoefening van het beheer op basis van het Handboek Administratieve Organisatie zal

leiden tot bestendige gedragslijnen waaraan de burger met een beroep op het gelijkheids-, zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel rechten kan ontlelen..."

b. voorkeurspositie

Voorkeursposities 1. Bij vervreemding van onroerende zaken gelden achter- eenvolgens de volgende voorkeursposities voor:

Gesubsidieerde organisaties a. door het rijk gesubsidieerde organisaties na een daartoe gedaan verzoek van een minister;

Lagere overheden b. lagere overheden;

Railinfrabeheer c. NS Railinfrabeheer

Gebruiksgerechtigde/ 2. Aan de gebruiksgerechtigde die de zaak grotendeels in **aangrenzende eigena(a)r(en)** genot heeft, of aan aangrenzende eigena(a)r(en) kan de beheerder een voorkeurspositie geven.

(...)

Voorkeursposities

Voorkeursposities zijn een uitzondering op het openbaarheidsbeginsel (uitgangspunt 2.1.3.)

Het begrip voorkeurspositie houdt niet in dat de begunstigen het recht hebben om van de Staat te kopen. Met voorkeurspositie wordt slechts bedoeld dat de Staat begunstigen onder normale omstandigheden zonder concurrentie van anderen in de gelegenheid stelt een zaak te kopen voor de marktwaarde.

Eerste lid: gesubsidieerde organisaties/lagere overheden

Om te voorkomen dat overheden elkaars belangen frustreren of dat zij in een situatie komen dat zij moeten opbieden tegen concurrenten (speculanten) in de markt, hebben door het rijk gesubsidieerde organisaties - op verzoek van een minister - en lagere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijk regelingen, publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, en dergelijke) een voorkeurspositie bij de verkoop van onroerende zaken. Wat betreft de lagere overheden is dit beleid in overleg met de Tweede Kamer vastgesteld (zie pagina 37), voor NS Railinfrabeheer geldt dat dit in het MT-overleg van 29 november 2001 is afgesproken.

Tweede lid: gebruiksgerechtigde/aangrenzend eigenaar

Bij verkoop aan de gebruiksgerechtigde is de groep van potentiële kopers beperkt gehouden. Zo zal de gebruiker die slechts een klein gedeelte van een onroerende zaak in gebruik heeft, geen voorkeurspositie krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de huurder van het genot van de jacht. Deze krijgt geen voorkeurspositie met betrekking tot zijn jachtperceel. Krakkers en andere illegale gebruikers zijn geen gebruiksgerechtigden en krijgen derhalve nooit een voorkeurspositie.

Aan aangrenzende eigenaren kan een voorkeurspositie worden verleend waarbij de ligging van het object een rol speelt. Hierbij kan tevens van belang zijn dat de marktwaarde bij verkoop aan de buurman hoger ligt ("buurman's grond is slechts één maal te koop").

Voor deze voorkeurspositie geldt dat de beheerder binnen redelijke grenzen een zekere beleidsvrijheid heeft: de beheerder kan een voorkeurspositie geven, het hoeft niet.

(...)

c. openbaarheid

m. openbaar:

Aangezien openbaar betekent dat een ieder van het voornemen tot vervreemding of ingebruikgeving kennis moet kunnen nemen, moet een aankondiging in de pers worden geplaatst. In welke en in hoeveel periodieken een aankondiging wordt geplaatst, staat ter beoordeling van de beheerder. Hierbij spelen factoren als aard en kwaliteit van de zaak en het marktsegment een rol.

(...)

Uitgangspunt 2.1.3. Openbaarheid

Vervreemding en ingebruikgeving vinden plaats nadat daaraan zoveel mogelijk openbaarheid is gegeven. De publiciteit moet zo ruim zijn dat potentiële gegadigden in de gelegenheid worden gesteld een bod uit te brengen. De afwijkingen op de hoofdregel betreffen de voorkeursposities.

Het hebben van een voorkeurspositie betekent niet dat men het onvoorwaardelijk recht heeft om de zaak (bij voorrang) in eigendom of in gebruik te verkrijgen.

Bedoeld wordt dat de betreffende rechts- of natuurlijke personen in afwijking van het openbaarheidsbeginsel in de gelegenheid worden gesteld een zaak te verkrijgen.

Belangrijke voorkeursposities zijn onder meer: lagere overheden, gesubsidieerde organisaties, zittende pachters en erfpachters, bewoners van pseudo-dienstwoningen, NS Railinfrabeheer etc.

(...)

Mogelijkheden

Met "openbare verkoop" wordt hier tot uitdrukking gebracht dat aan de verkoop zoveel mogelijk openbaarheid wordt gegeven (uitgangspunt 2.1.3.). Dit betekent dat gegadigden zoveel mogelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld een bod uit te brengen. Behalve het gelijkheidsbeginsel liggen hieraan met name commerciële motieven ten grondslag.

Middelen om het openbare karakter van de verkoop als bedoeld in het handboek Administratieve Organisatie te verwezenlijken zijn onder andere: advertenties, gebruik van gegadigdenbestanden, aankondiging van de verkoop op borden bij het object, verzending van verkoopcatalogi.

De beheerder is vrij in de keuze van de methode om een zaak openbaar te verkopen.

Bij die keuze spelen onder andere de volgende doelstellingen/omstandigheden een rol:

streven naar een zo hoog mogelijke opbrengst;

het zo goed mogelijk bereiken van de vraagzijde van de markt;

de soort zaak (woning, kantoor etc.);

de geldende marktverhoudingen (veel of weinig vraag/aanbod);

de courantheid van de zaak (worden soortgelijke zaken al dan niet regelmatig verhandeld, met behulp van de gekozen methode);

de mate waarin gegadigden voor het uitbrengen van hun bod inzicht kunnen krijgen in de kwaliteit van de zaak en de omvang van de risico's

Dit is geen checklist waarmee succes is verzekerd; ervaring, intuïtie en gezonde koopmansgeest zijn onmisbaar.

Als richtlijn voor het maken van een goede keuze kan het volgende dienen.

Een door Domeinen georganiseerde openbare inschrijving is met name geschikt voor zaken waarvoor veel belangstelling bestaat op de markt en waarvan de risico's zijn te overzien.

Notariële veilingen zijn slechts in bepaalde delen van het land gebruikelijk, m.n. de verkoop van landbouwgronden in bepaalde delen van het noorden van het land. Dit komt sporadisch voor. In de overige gevallen ligt verkoop via een makelaar voor de hand..."

2. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, Boek 2, Titel 3

a. Artikel 516:

1. Geen verkoop zal kunnen plaatsvinden dan na verloop van dertig dagen, nadat zij door aanplakking volgens plaatselijk gebruik en door aankondiging in een plaatselijk verspreid dagblad zal zijn bekend gemaakt.

2. In de bekendmakingen wordt vermeld dat het een executoriale verkoop betreft.

b. Tekst & Commentaar Faillissementswet & Executie- en Beslagrecht

“...**1. Algemeen.** De bepaling beoogt zeker te stellen dat een zo groot mogelijke bekendheid aan de voorgenomen verkoop wordt gegeven, opdat zo veel mogelijk geïnteresseerden daarvan op de hoogte geraken en een zo hoog mogelijke opbrengst wordt verkregen.

2. Bekendmaking (lid 1). *Wijze waarop.* De wet noemt als wijzen van bekendmaking aanplakking van biljetten volgens plaatselijk gebruik en aankondiging in een plaatselijk verspreid dagblad. Daarmee zijn andere methoden niet uitgesloten. Steeds zal onder ogen moeten worden gezien op welke wijze de voorgenomen verkoop onder de aandacht kan worden gebracht van potentiële kopers (...)