



# Rapport

## Klacht

Verzoekers klagen erover dat het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard een (voormalig) raadslid bij een grondtransactie zou hebben bevoordeeld met de hoogte van de koopprijs.

## Beoordeling

### Algemeen

1. Op 24 april 2006 dienden verzoekers, onder verwijzing naar hun met de gemeente gesloten koopovereenkomst voor een strook grond, een klacht in over de verkoop van een perceel grond aan een raadslid van de gemeente Lingewaard. Op 19 september 2006 besluit het college, onder overneming van het advies van de adviescommissie, de klacht grotendeels ongegrond te verklaren.

2. De commissie overwoog dat koop en verkoop van grond een rechtshandeling betreft, die wordt beheerst door de regels van het privaatrecht. Hoofduitgangspunt is de contractsvrijheid. De enige beperking is dat de overheid, in haar privaatrechtelijk handelen, niet mag handelen in strijd met verdragen, grondrechten, wettelijke regelingen en/of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de behoorlijkheidscriteria.

Het was de commissie uit de achterliggende stukken en het ter zitting naar voren gebrachte, niet gebleken dat bij de verkoop van de grond is gehandeld in strijd met bovengenoemde punten. Zo is goedkeuring van Gedeputeerde Staten gevraagd en gekregen en heeft het (voormalig) raadslid reeds in 1995 bij de gemeente zijn interesse getoond voor het stuk grond en het initiatief genomen tot het voeren van onderhandelingen. Ook heeft betrokkene ruim twee jaar voordat verzoekers interesse toonden, verzocht de grond te kopen en zijn naar aanleiding van dit verzoek onderhandelingen gestart. Ook was het de commissie niet gebleken dat er sprake was van toezeggingen, dan wel opgewekt vertrouwen door de gemeente naar welke partij dan ook en hebben verzoekers naar de mening van de commissie geen onevenredig nadeel ondervonden van de verkoop aan het voormalig raadslid.

3. Over de door de gemeente gehanteerde grondprijs oordeelde de commissie dat het (voormalig) raadslid steeds had aangegeven dat hij de grond wenste te bebouwen en dat de gemeente naar aanleiding daarvan tevens de mogelijkheden van het van toepassing zijnde bestemmingsplan had onderzocht. Dit heeft geleid tot een bestemmingsplanprocedure in 1998, waarna de gemeente op 30 maart 1999 heeft besloten de grond te verkopen tegen bouwgrondprijs. Het feit dat de gemeente voor zowel het (voormalig) raadslid als voor verzoekers een bouwgrondprijs heeft gehanteerd, acht de commissie niet strijdig met de wet en of enig andere regeling. Evenmin komt het de commissie onredelijk of onbehoorlijk voor en zij merkt op dat voor het (voormalig) raadslid

zelfs een bouwgrondprijs van 110% is gehanteerd. Het feit dat verzoekers uiteindelijk de door hen aangekochte grond als tuingrond (dienen te) gebruiken, doet hier naar het oordeel van de commissie niet aan af. Mede omdat het verzoeker vrij stond de onderhandelingen af te breken of de overeenkomst niet te aanvaarden.

4. Met de beslissing van het college kunnen verzoekers zich niet verenigen, reden waarom zij zich op 15 september 2007 tot de Nationale ombudsman wendden. Daarnaast gevraagd hebben verzoekers de door hen ingediende klacht op 7 oktober en 1 december 2007 nader gespecificeerd. Naar aanleiding van de verwijzing van verzoekers naar een door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (hierna: BING) uitgebrachte rapportage ontving de Nationale ombudsman op 29 oktober 2007 een afschrift hiervan. De rapportage is opgesteld naar aanleiding van de door de gemeenteraad in zijn vergadering van 25 oktober 2006 aangenomen motie, waarin de burgemeester werd verzocht met behulp van externe deskundigen mogelijke ongerijmdheden met de grondtransactie te onderzoeken en de uitkomst van dit onderzoek zo spoedig mogelijk in de raad te behandelen.

5. In de samenvatting van de rapportage wordt onder andere opgemerkt dat het betrokken raadslid niet is bevoordeeld voor wat betreft prijs en kosten en niets is gebleken waardoor aan de integriteit van het voormalig raadslid zou kunnen worden getwijfeld. Met betrekking tot de grondprijsbepaling, kosten en taxatie wordt aangegeven dat de Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Lingewaard het volgende heeft verklaard over richtlijnen voor grondverwerving en grondprijsbepaling:

#### "Grondverwerving

In 1995 werd - evenals dat tegenwoordig nog steeds gebeurt - grond die de gemeente nodig heeft voor woningbouwprojecten, vóór de start van de aankooponderhandelingen getaxeed. De taxatie én aankooponderhandelingen werden en worden uitgevoerd door externe bureaus, in opdracht van de gemeente en/of ontwikkelaars. Besluitvorming dienaangaande was en is in handen van B&W; voor invoering van het dualisme besloot de gemeenteraad tot aankoop.

(...)

#### Grondprijsbepaling

In 1995 en latere jaren werden de grondprijzen (van reststroken, via garageboxkaveltjes, sociale koop/huur, middelduur hoog/laag, tot duur hoog/laag) voor de hele gemeente jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld. Tegenwoordig gebeurt dat telkens per complex op basis van de exploitatieopzet."

In de rapportage wordt tevens aangegeven dat het college in 1999 besloot de grond te verkopen tegen 110% van de op het moment van uitgifte geldende grondprijs. Deze prijs was volgens het betrokken raadslid een teken dat hij niet is bevoordeeld door de

gemeente. Hij verklaarde hierover in het interview met BING dat hij volgens de burgemeester de hoofdprijs van 110% moest betalen omdat hij raadslid was. Tegenover BING verklaarde de burgemeester dat de verhoging van 10% niets te maken heeft met het zijn van raadslid of collegelid. Destijds was algemeen beleid in de voormalige gemeente Bommel om jaarlijks of eens in de twee jaren via de commissie Ruimtelijke Ordening grondprijzen vast te stellen voor niet exploitatiegebieden. Het college heeft toen besloten dat voor kavels met een gunstige ligging een grondprijsverhoging van 10% gold.

Omdat tijdens de interviews van BING een voormalig wethouder, het voormalig afdelingshoofd en de ambtenaar ruimtelijke ordening - los van elkaar - de verklaring van burgemeester onderschreven, werd in de rapportage geconcludeerd dat de opmerking van het voormalig raadslid over de opslag van 10% in relatie tot zijn raadslidmaatschap niet met feiten is onderbouwd en onjuist is.

Opgemerkt wordt tevens dat in de periode dat de casus speelde, de kosten die voor een bestemmingsplan werden gemaakt moesten worden verdisconteerd in de prijs per vierkante meter. De koper betaalt in de bouwgrond de kosten die de gemeente heeft moeten maken voor de procedure en het bouw- en woonrijp maken van het bouwperceel. De grondprijzen werden destijds één a tweejaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad en waren van toepassing op alle bouwgrond binnen de gemeente en niet slechts ten behoeve van een enkel plan. BING stelde geen aanwijzingen te hebben aangetroffen dat het voormalig raadslid, in relatie tot burgers, door de gemeente is bevoordeeld qua kosten in de procedure bestemmingsplanwijziging.

6. De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 24 mei 2007 ingestemd met de conclusies en aanbevelingen uit de rapportage en met de voorgestelde acties tot uitwerking en implementatie van de aanbevelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

7. Verzoekers plaatsen kanttekeningen bij de uitkomsten van de rapportage van BING op dit onderdeel en verzoeken de Nationale ombudsman een onderzoek in te stellen. Ter onderbouwing van hun klacht wijzen zij erop dat de verkoopprijs in juni 2005 € 53.000 bedroeg, en het perceel in juni is doorverkocht voor het dubbele en in januari 2006 voor een bedrag van € 175.000. Daarnaast verwijzen verzoekers naar een ambtelijk advies van de provincie Gelderland op het verzoek om ontheffing te verlenen van het verbod tot verwerving van grond van de gemeente door een raadslid. In dit advies van 7 januari 2003 wordt, ten aanzien van de koopprijs het volgende opgemerkt:

"...woningbouwplan (...) betreft 5 percelen. Sluitende exploitatie.

- verkoopprijs ad € 137,50 per m<sup>2</sup> is reeds in 2000 afgesproken. Deze prijs is toen afgesproken omdat op dat moment nog niet bekend was wanneer het plan planologisch goedgekeurd zou worden door de provincie. Onlangs zijn deze planologische belemmeringen opgeheven. Bovendien wilde de gemeente deze verkoop regelen voor de

gemeentelijke herindeling per 1/1'01. De verkoopprijs van € 137,50 geldt voor alle percelen."

Verzoekers stellen dat de verkoopprijs in 2000 niet voor alle te verkopen percelen is vastgesteld, maar uitsluitend voor het aan het raadslid verkochte perceel.

## **I. Bevindingen**

1. Bij de opening van het onderzoek is het college van burgemeester en wethouders gevraagd nadere informatie te verstrekken over de wijze waarop de prijzen per vierkante meter voor de aan het voormalig raadslid en de aan verzoekers verkochte percelen precies tot stand zijn gekomen. In beide gevallen is € 137,50 per m<sup>2</sup> gerekend, maar het perceel van verzoekers heeft beperktere bebouwingsmogelijkheden.

Daarnaast is het college er op gewezen dat in de akte van levering van 10 november 2005, waarin een koopsom is opgenomen van € 53.625, tevens de doorverkoop en levering van het perceel is opgenomen voor een bedrag van € 110.000. Vervolgens is het perceel in januari 2006 aan een derde verkocht voor € 175.000. Gelet op de behaalde winsten op dit perceel in een relatief korte periode, is het college gevraagd waarom er geen anti speculatiebeding is opgenomen in de verkoopakte.

Ten slotte is het college gewezen op het gesprek dat verzoeker op 7 juli 2005 heeft gehad met de wethouder en een ambtenaar, waarbij de wethouder zou hebben gezegd dat hij verzoeker over vijf jaar eens iets zou vertellen wat hij op dat moment nog niet kon vertellen. Het college is gevraagd wat de betrokken wethouder met deze uitspraak heeft bedoeld.

2. Op 18 juni 2008 deelde het college van burgemeester en wethouders de Nationale ombudsman mee dat het (toenmalig) college op 30 maart 1999 besloot tot verkoop van het bouwterrein aan het voormalig raadslid, dat daar al in 1995 en 1996 om had verzocht. Daarbij is de grondprijs bepaald op 110% van de op dat moment binnen de hele voormalige gemeente Bemmelen geldende grondprijs voor vrije sectorgrond. Deze grondprijs werd jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld.

Tevens deelde het college mee dat op 15 februari 2000 was besloten, in verband met de aanstaande forse verhoging van de grondprijzen, de grondprijzen voor een aantal in het recente verleden voorgenomen transacties - waarvoor op dat moment nog procedures en onderzoeken liepen - te fixeren. In het collegevoorstel worden de betreffende transacties genoemd en wordt tevens de te fixeren grondprijs vermeld. Voor de kavel van het betrokken raadslid was dat, omgerekend, € 137,50 per m<sup>2</sup>.

Vervolgens is op 5 december 2002 aan het college van Gedeputeerde Staten ontheffing gevraagd van het verbod om grond aan een lid van de gemeenteraad te verkopen. In dat verzoek is melding gemaakt van de vastgestelde (gefixeerde) grondprijs van € 137,50. Het

college gaf aan dat het oorspronkelijk de bedoeling was om het hele bouwterrein naast de woning van verzoekers als bouwterrein te verkopen. De vastgestelde verkoopprijs was dan ook van toepassing op de totale oppervlakte, ook voor de later afgesplitste en aan verzoekers verkochte strook van twee meter breed. De bebouwingsmogelijkheden van deze grond hebben volgens het college dan ook naar alle waarschijnlijkheid geen invloed gehad op de verkoopprijs, Verzoekers zijn door ondertekening van de koopovereenkomst met deze prijs akkoord gegaan. Door het college werd opgemerkt dat, indien door verzoekers van aankoop was afgezien, deze strook weer zou zijn toegevoegd aan het bouwterrein en voor dezelfde prijs aan het raadslid zou zijn verkocht.

Gevraagd naar een anti-speculatiebeding deelde het college mee dat van de drie per 1 januari 2001 samengevoegde gemeenten uitsluitend de gemeente Bemmelen een anti-speculatiebeding hanteerde, en dan alleen nog maar voor in de zogeheten VINEX-locaties uit te geven bouwgrond. Uitsluitend voor die locaties is het anti-speculatiebeding na de herindeling blijven bestaan. Voor alle overige door de gemeente Lingewaard uit te geven grond, werd na de herindeling geen anti-speculatiebeding opgenomen.

Pas op 20 september 2007 werd bij de vaststelling door de gemeenteraad van de Nota Grondbeleid een anti-speculatiebeding voor te verkopen bouwgrond voor het totale grondgebied van de gemeente voorgeschreven, maar dan uitsluitend voor grond voor woningbouw in de sociale sector.

Omtrent de door de wethouder gedane mededeling, gaf het college aan dat dit was gezegd in de wetenschap dat hij over vijf jaar geen wethouder meer zou zijn en veel meer vrijheid van spreken zou hebben dan hij op dat moment als wethouder had. Het college verklaarde dat daar verder niets achter zit en daar niets mee is bedoeld.

3. In reactie op het standpunt van het college schreven verzoekers op 6 augustus 2008 dat de grondprijs is bepaald in februari 2000 en op dat moment de bestemming van de kavel nog tuingrond was. Verzoekers stelden dat alleen binnen de gemeente bekend was dat dit kavel middels een bestemmingsplanwijziging een bouwgrond kon worden en dat in februari 2000 naast het betreffende kavel ook voor zes andere kavels de grondprijs is vastgesteld, maar dat alleen het betreffende kavel een toekomstig bouwgrond betrof. Het bevreemde verzoekers dat op dit tijdstip reeds de grondprijs was vastgesteld van een bouwgrond.

Daarnaast stelden verzoekers dat Provinciale Staten na heroverweging op 12 november 2002 de bestemmingsplanwijziging hebben goedgekeurd en dat dit in het voordeel was van het betrokken raadslid. Pas op 7 juli 2004, derhalve een jaar en acht maanden later, heeft de gemeente kenbaar gemaakt dat de bestemmingsplanwijziging is goedgekeurd. Dit tijdsverloop duidt er volgens verzoekers op dat het betrokken raadslid niet meer voornemens was de grond te bebouwen. In een interview met de plaatselijke omroep zou hij zelfs hebben toegegeven dat het kavel alleen maar meer waard werd, mede door alle

procedures.

Over de door hen gekochte strook grond, merkten verzoekers op dat hen na navraag bij de gemeente over de schone grondverklaring bleek dat deze niet als bouwgrond verkocht kon worden. Daarna hebben verzoekers geprobeerd om middels een gesprek met de wethouder en daarna met de burgemeester de prijs te verlagen om het als tuingrond te kunnen kopen, maar dit was niet mogelijk. Daarom zijn verzoekers alsnog akkoord gegaan met de gevraagde prijs voor bouwgrond.

Ten aanzien van de rapportage van BING merkten verzoekers op dat dit de periode betreft tot aan de verkoop, maar doorverkoop en de winst op het perceel niet is onderzocht.

Ten slotte schreven zij over de door de wethouder geplaatste opmerking dat deze opmerking en de toon van het gesprek deed vermoeden dat de wethouder wel degelijk iets te zeggen had wat hij nu nog niet kon zeggen. Bij het gesprek was ook een medewerker van de afdeling Bouwen en Wonen aanwezig die later, gevraagd naar de bedoeling van deze opmerking, beaamde dat het een vreemde en domme uitspraak was geweest.

4. Daarnaast gevraagd deelde de gemeente Lingewaard mee dat de goedkeuring van het bestemmingsplan door het college van gedeputeerde staten van Gelderland dateert van 12 november 2002 en op 7 juli 2004 is bekendgemaakt.

## **II. Beoordeling**

5. Het verbod van vooringenomenheid houdt in dat bestuursorganen zich actief opstellen om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan zakelijk en objectief dient te handelen.

6. Op de door verzoekers op 24 april 2006 ingediende klacht over de verkoop van een perceel grond aan een raadslid, stelde het college, overeenkomstig het door de klachtadviescommissie uitgebracht advies, dat koop en verkoop van grond een rechtshandeling betreft, die wordt beheerst door de regels van het privaatrecht. Hoofduitgangspunt is daarbij de contractsvrijheid, waarbij als beperking voor de overheid geldt dat deze niet mag handelen in strijd met verdragen, grondrechten, wettelijke regelingen en/of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de behoorlijkheidscriteria. In dit standpunt kan het college worden gevolgd. Het handelen van een bestuursorgaan in overeenstemming met deze vereisten, is met name van belang om de schijn van partijdigheid te vermijden.

7. Zowel door het college, als door het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten is wat betreft de bepaling van de grondprijs geoordeeld dat door de gemeente niet is gehandeld in strijd met het bovengenoemde uitgangspunt.

8. Naar aanleiding van hetgeen verzoekers naar voren brachten over de doorverkoop van het perceel heeft de Nationale ombudsman een onderzoek ingesteld en nadere vragen gesteld over de prijsbepaling. Uit de reactie van het college, alsmede uit de op de klacht van 24 april 1996 betrekking hebbende stukken en de rapportage van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten heeft de Nationale ombudsman afgeleid dat het eerste verzoek om verkoop dateert uit 1995 en dat dit uiteindelijk heeft geleid tot de beslissing van 30 maart 1999 om tot verkoop over te gaan, waarbij de prijs is bepaald op 110% van de op het moment van uitgifte geldende grondprijs. De koppeling van de grondprijs aan het moment van uitgifte acht de Nationale ombudsman een zakelijk en objectief uitgangspunt.

9. Vervolgens besloot het college op 15 februari 2000 de grondprijs te fixeren voor die aanvragen tot verkoop die nog niet waren afgehandeld. Alhoewel daarmee de koppeling van de grondprijs aan het moment van uitgifte is losgelaten, kan niet gesteld worden dat het college hiermee het zakelijk en objectief handelen uit het oog heeft verloren. Het feit dat een reeds gehonoreerde aanvraag, om wat voor reden dan ook, nog niet is geëffectueerd, mag niet zonder meer in het nadeel van de koper werken. Het college dient, als verkopende partij, ook de belangen van de koper in acht te nemen. Het fixeren van de grondprijs voor reeds overeengekomen verkopen, bij een sterke verhoging van de grondprijzen op basis van nieuw beleid of nieuwe beleidsuitgangspunten past binnen deze belangenafweging. Dat de feitelijke levering uiteindelijk jaren later, in juni 2005, heeft plaatsgevonden doet aan dit uitgangspunt niet af.

10. De Nationale ombudsman acht het begrijpelijk dat het feit dat eenzelfde perceel op dezelfde dag wordt doorverkocht voor een beduidend hoger bedrag bij verzoekers verbazing heeft gewekt. In het onderhavige geval is dit echter verklaarbaar uit het feit dat de prijsbepaling voor de eerste koper, het voormalig raadslid, dateert uit februari 2000 en er derhalve ruim vijf jaar met prijsstijgingen hebben gelegen tussen prijsbepaling en doorverkoop. Dat het perceel vervolgens in januari 2006 voor een nog hoger bedrag is doorverkocht ligt in ieder geval buiten de beïnvloedingssfeer van de gemeente.

Gelet op het vorenstaande komt de Nationale ombudsman tot de conclusie dat het college van burgemeester en wethouders bij de bepaling van de grondprijs voor de aan het raadslid te verkopen perceel voldoende zakelijk en objectief heeft gehandeld.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard is niet gegrond.

## **Onderzoek**



Op 15 september 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw A. te Bommel, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren.

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

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. Het college van burgemeester en wethouders deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

#### Informatieoverzicht

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

1. Verzoekschrift, met bijlagen, gedateerd 15 september 2007;
2. Aanvullend verzoekschrift, met bijlagen, gedateerd 7 oktober en 1 december 2007;
3. Rapportage gemeente Lingewaard van het Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten van 16 mei 2007;
4. Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 19 maart 2008;
5. Reactie van het college van burgemeester en wethouders van Lingewaard van 18 juni 2008;
6. Nadere reactie van verzoekers van 6 augustus 2008.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**