



# Rapport

**Datum: 29 september 1999**  
**Rapportnummer: 1999/418**

## Klacht

Op 24 februari 1999 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Apeldoorn, met een klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn. Nadat verzoeker nadere informatie had verstrekt, werd naar deze gedraging een onderzoek ingesteld. Op grond van de door verzoeker verstrekte gegevens werd de klacht als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt over de handelwijze van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn bij de voorgenomen aankoop van een aan hem toebehorend stuk grond met opstallen (een garagebedrijf, een tankstation en een vrijstaande woning). Hij klaagt er met name over dat het college van burgemeester en wethouders:

1. zich tegen de afspraak in niet gebonden heeft geacht aan de door een belastingadviseur vastgestelde koopsom;
2. misbruik heeft gemaakt van zijn positie door, tijdens de onderhandelingen over de aankoop, met de huurder van zijn tankstation af te spreken dat het tankstation niet behoefde te worden aangepast aan de nieuwe milieuhygiënische eisen indien de huurder het huurcontract in 1998 niet zou verlengen;
3. niet heeft gereageerd op zijn brief van 23 juni 1998.

## Achtergrond

**Nota "Grenzen aan gedogen"** (nota waarin het standpunt is verwoord van het kabinet inzake gedogen; aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer op 31 oktober 1996; Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2) "...**9. Grenzen aan gedogen** (...) 9.2 Gedogen slechts in uitzonderingsgevallen 9.2.1 inleiding In ons rechtsstelsel is de handhavingstaak als een bevoegdheid vormgegeven. Dat geeft mogelijkheden tot differentiatie, maar betekent niet dat bestuursorganen vrij zijn van handhaving af te zien. Afzien van handhaving, gedogen, is (...) slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. De afweging die de wetgever reeds heeft gemaakt, mag op uitvoerend of handhavend niveau niet worden overgedaan. Gedogen kan in uitzonderingsgevallen wel in het verlengde liggen van de afweging die door de wetgever is gemaakt en dan door de bij het handhaven in acht te nemen rechtsbeginselen gelegitimeerd of zelfs gevorderd worden. In drie situaties kan zich dat voordoen (...) 9.2.2 handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden Als handhaving, bijvoorbeeld de uitoefening van bestuursdwang, tot aperte onbillijkheden zou leiden, kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn, mits de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in overmachtssituaties en soms ook in overgangssituaties. (...) Voorts moet worden bedacht dat gedogen slechts aanvaardbaar kan zijn zolang en voor zover zich de bedoelde uitzonderingssituatie voordoet. Zodra gedogen niet langer aangewezen is, moet alsnog tot handhaving worden overgegaan. 9.2.3 het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen Het belang, dat de norm primair beoogt te beschermen, is doorgaans gediend met een grote mate van naleving en zonodig daartoe strekkende handhaving.

Echter in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, kan het voorkomen dat dit achterliggende belang evident beter is gediend met (tijdelijk) en al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaven. Gedogen op deze grond kan uiteraard alleen aanvaardbaar zijn zolang en voor zover het achterliggende belang evident beter is gediend met afzien van handhaving. (...) 9.2.4 zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moet worden meegenomen in de afweging. Als bijvoorbeeld van overheidswege inlichtingen of toezeggingen zijn verstrekt, die bij betrokkene de verwachting wekten dat niet zou worden gehandhaafd, kan onder omstandigheden het vertrouwensbeginsel zwaarder wegen dan het belang dat met handhaving is gediend. Ook in andere gevallen kan bij uitzondering uit onze rechtsbeginselen voortvloeien, dat andere belangen dan de belangen die de overtreden norm beoogt te beschermen moeten worden afgewogen tegen de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zijn gediend, kunnen rechtvaardigen dat een wetsovertreding (tijdelijk) gedoogd wordt..."

## Onderzoek

In het kader van het onderzoek werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Tevens werd het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn en verzoeker een aantal specifieke vragen gesteld. Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van verzoeker gaf in tegenstelling tot de reactie van het college van burgemeester en wethouders geen aanleiding het verslag aan te vullen.

## Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

### A. FEITEN

1. Verzoeker is eigenaar van een stuk grond in Apeldoorn met daarop gelegen een tankstation, een garagebedrijf en een vrijstaande woning.
2. De dienst Milieuhygiëne van de gemeente Apeldoorn schreef op 25 januari 1995 onder meer het volgende aan verzoeker:  
"Als gevolg van gewijzigde wetgeving is thans voor uw inrichting (dus zowel voor het garagebedrijf als het tankstation) het bepaalde in de Algemene Maatregel van Bestuur

(AMvB) "Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer" van toepassing. Dit betekent dat de vergunningplicht in het kader van de Wet Milieubeheer (waarin de Hinderwet is "opgegaan") voor uw inrichting is komen te vervallen en dient te worden voldaan aan de algemene voorschriften opgenomen in voornoemde AMvB. Met name attenderen wij u erop dat voor het tankstationgedeelte, met ingang van **1 juli 1995**, dient te worden voldaan aan de voorschriften opgenomen in bijlage 1a van de AMvB."

3. Bij brief van 9 maart 1995 liet de dienst Milieuhygiëne aan verzoeker weten dat de brief van 25 januari 1995 verkeerd was geadresseerd en dat de brief had moeten worden verzonden naar de toenmalige huurder van verzoekers tankstation (huurder tot 1 april 1998, hierna: huurder X). De dienst Milieuhygiëne gaf aan dat huurder X inmiddels (bij brief van 21 februari 1995) door hem was aangeschreven.

4. De dienst Milieuhygiëne schreef op 16 april 1996 onder meer het volgende aan huurder X:

"Bij brief van 21 februari 1995 (...) hebben wij u meegedeeld dat de termijn waarop het door u geëxploiteerde tankstation (...) in overeenstemming moet zijn gebracht met de voorschriften, opgenomen in bijlage 1a van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) "Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer" is vastgesteld op 1 juli 1995. Aansluitend op deze brief en het schrijven van (...) Advocaten van 16 mei 1995, heeft er op 6 juni 1995 een gesprek plaatsgevonden tussen de heren (...) van de dienst Milieuhygiëne en (...) van Lasaulec Engineering. Onderwerp van dit gesprek was een beperkte aanpassing van het tankstation om reden dat de huurovereenkomst van (huurder X; N.o.) met (verzoeker; N.o.) inzake de exploitatie van het station op 1 april 1998 zal worden opgezegd. Vanuit de gemeente is de bereidheid getoond een beperkte aanpassing in overweging te nemen mits handhaving van de bestaande tankinstallatie geen risico's voor bodemverontreiniging met zich mee zou brengen. Om hierin inzicht te kunnen verkrijgen zou de tankinstallatie door het KIWA worden onderzocht (...) Uit de resultaten van het door het KIWA verrichte onderzoek (...) blijkt dat de uitwendige bekleding van de installatie in zeer slechte staat verkeert, geen van de tanks dicht is bevonden, er gevaar is voor galvanische corrosie en in de 1 m3 tank sterk geleidend water is aangetroffen. Aan de gestelde eis dat handhaving van de tankinstallatie geen risico voor bodemverontreiniging met zich mee zal brengen, wordt derhalve niet voldaan. Aan het verzoek om beperkte aanpassing van het tankstation kan dan ook geen gevolg worden gegeven. Wij verzoeken u thans het tankstation op de kortst mogelijke termijn in overeenstemming te brengen met de voorschriften opgenomen in bijlage 1a van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) "Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer". Daartoe dient u:

- uiterlijk binnen twee maanden na verzending van deze brief de resultaten van het "Verkenkend (bodem)onderzoek tankstations" (...) alsmede een eventueel noodzakelijk Nader (bodem)onderzoek bij ons in te dienen. Het reeds door (...) verrichte indicatieve bodemonderzoek (...) voldoet niet aan de onderzoeksopzet van het "Verkenkende (bodem)onderzoek tankstations". (...) Eveneens dient u binnen twee maanden na datum van verzending van deze brief schriftelijk te verklaren of u de exploitatie van het tankstation zult voortzetten"

5. De dienst Milieuhygiëne liet bij brief van 8 augustus 1996 onder meer het volgende aan huurder X weten:

"Bij brief van 16 april 1996 (...) hebben wij u aangeschreven het tankstation (...) op de kortst mogelijke termijn in overeenstemming te brengen met de voorschriften opgenomen in bijlage 1a van het Besluit herstelrichtingen motorvoertuigen milieubeheer. (...) Tijdens voornoemd gesprek (van 4 juli 1996; N.o.) (...) bleek dat er een rechtsgeding gaande is tussen (huurder X en verzoeker; N.o.). Hierover loopt een procedure bij de kantonrechter te Apeldoorn. Tijdens het gesprek bleek dat de uitspraak in het rechtsgeding vermoedelijk medio september 1996 wordt gedaan. Alsdan zal duidelijk worden of de huurovereenkomst tussen (huurder X en verzoeker; N.o.), c.q. de exploitatie van het tankstation door (huurder X; N.o.), zal worden voortgezet, dan wel beëindigd. Wij zijn bereid met het oog op de termijnstelling genoemd in onze brief van 16 april 1996, de gerechtelijke uitspraak af te wachten. Na de uitspraak zullen wij ons beraden over de dan ontstane situatie. Wel dient hangende de gerechtelijke procedure het "Verkennend (bodem)onderzoek tankstations" te worden verricht."

6. Inmiddels was de dienst Grond, Economie en Projecten van de gemeente met verzoeker in overleg getreden over de aankoop van zijn grond en de daarop gelegen onroerende zaken. Deze aankoop is noodzakelijk in verband met de aanleg van een weg. Het tankstation, het garagebedrijf en de woning dienen daarvoor te worden gesloopt.

7. Verzoeker deelde bij brief van 17 april 1997 onder meer het volgende mee aan het college van burgemeester en wethouders:

"Ook is het (...) logisch, dat mocht er in de krant een tekening verschijnen (zie plan Kanaaloevers), dat het gehele garagepand tegen de vlakte moet, het meteen onverkoopbaar is geworden voor andere gegadigden. Voor diegenen onder u, die met snode plannen rondlopen om mijn eigendom voor niets in handen te krijgen het volgende. De milieuwet van 1 juli 1995 is door deze mensen met voeten getreden en onder de tafel geveegd, en alleen om mijn eigendom voor niets in handen te krijgen. Maar het zal hun niets helpen, door (huurder X; N.o.) twee jaar door de vingers te zien moeten zij niet menen dat zij het pleit hebben gewonnen. Namelijk mijn plan is, om hun de wind uit de zeilen te nemen het volgende. Bij niet voldoen van de wettelijke eisen door (huurder X; N.o.) met medewerking van ambtenaren van de gemeente Apeldoorn is mijn plan dan ook om de F 160.000,- zelf te investeren. Dit geld haal ik vanzelfsprekend met rente terug van de gemeente Apeldoorn." Verzoeker stuurde een brief van gelijke strekking op 23 april 1997 aan de gemeenteraad.

8. Ten behoeve van de behandeling van verzoekers brief in de gemeenteraadsvergadering van 29 mei 1997 schreef de dienst Grond, Economie en Projecten de volgende toelichting bij verzoekers brief van 23 april 1997:

"...Het tankstation met de vrijstaande woning is thans tot 1 april 1998 verhuurd aan (huurder X; N.o.). De showroom/werkplaats aan wisselende gebruikers. In het kader van de ontwikkeling van de plannen voor het gebied Kanaaloevers en dan met name voor de Oostelijke verbindingsweg is vanuit de afdeling grondzaken een aantal malen contact geweest met (verzoeker; N.o.). Dit alles resulteerde in een gemeentelijk bod tot aankoop

gedaan begin 1996. Hieraan was onder andere de voorwaarde verbonden, dat op grond van een bodem-/grondwateronderzoek geen ernstige belemmeringen zouden worden geconstateerd in de sfeer van bodemverontreiniging. Zoals (verzoeker; N.o.) reeds eerder te kennen had gegeven weigerde hij toestemming te geven voor dit onderzoek. Het was in zijn ogen toch alleen bedoeld om de koopprijs te kunnen drukken. Naar aanleiding hiervan is aan (verzoeker; N.o.) te kennen gegeven, dat zolang geen toestemming wordt gegeven voor een bodem-/grondwateronderzoek de onderhandelingen inzake aankoop niet kunnen worden voortgezet. (...) Los van de bovenstaande problematiek staat de aanpassing van het tankstation aan de thans geldende milieueisen. Tussen (verzoeker; N.o.) en de huurder loopt een procedure bij de kantonrechter. (Huurder X; N.o.) wil de huur beëindigen terwijl (verzoeker; N.o.) eist dat de huurder voor haar rekening de milieuaanpassingen doet. Op dit moment is er nog geen uitspraak gedaan. (...) de gemeente wil de gerechtelijke uitspraak afwachten alvorens haar standpunt ten aanzien van het aanpassen van het tankstation te bepalen. (Verzoeker; N.o.) heeft het idee dat de gemeente (...) ten koste van hem zijn huurder (...) ter wille is. Een en ander kan moeilijk bij hem weg worden genomen. In de komende tijd zal overigens getracht worden met (verzoeker; N.o.) opnieuw in contact te komen met het doel alsnog met een bodemonderzoek tot aankoop te komen."

9. Verzoekers gemachtigde deelde bij brief van 15 december 1997 onder meer het volgende mee aan de dienst Grond, Economie en Projecten:

"Op 8 december 1997 was u tezamen met uw collega (...) te mijner kantore, alwaar ook aanwezig was (verzoeker; N.o.). De bespreking had tot doel (...) om de onderhandelingen van het Gemeentebestuur met (verzoeker; N.o.) op spoor te zetten en te houden. Die onderhandelingen behelzen dan de verkoop van de grond met opstallen aan de Gemeente in verband met de aanleg van de oostelijke ontsluitingsweg. Als uitgangspunt geldt dat cliënt na de transactie minimaal in dezelfde positie moet verkeren als hij thans verkeert met zijn huurinkomsten ten belopen van f 77.000,= per jaar. De volgende stappen worden thans genomen:

1. Op kosten van het Gemeentebestuur wordt het gehele perceel op bodemgesteldheid onderzocht; zulks tegen de achtergrond van de beoogde bestemming van weg. Met het oog daarop zend ik u bijgesloten de rapportage waarover wij via de exploitant van het benzinstation beschikken, te weten een indicatief bodemonderzoek van (...) en (recent) het onderzoek van (...).

2. Evenzo op kosten van de Gemeente zal cliënt via mijn intermediair een fiscalist raadplegen teneinde te onderzoeken op welke wijze het voorschreven uitgangspunt kan worden gewaarborgd."

10. De dienst Grond, Economie en Projecten reageerde op 19 december 1997 onder meer als volgt op de brief van verzoekers gemachtigde van 15 december 1997:

" Voor de goede orde zij hierbij aangegeven dat de door u genoemde fiscalist in het bijzonder zal moeten worden gevraagd welke constructies mogelijk zijn, waarbij belastingtechnisch wordt voorkomen dat de fiscus een aanzienlijk deel van de aankoopsom belast. Ter verantwoording van de door de gemeente te betalen kosten wordt

ervan uitgegaan dat het betreffende rapport ook aan de gemeente ter hand wordt gesteld. (...) Dezerzijds is reeds aan de dienst Milieuhygiëne het verzoek gedaan het bodem/ grondwateronderzoek te laten uitvoeren."

11. De door verzoeker geraadpleegde belastingadviseur liet bij brief van 9 maart 1998 onder meer het volgende weten aan verzoekers gemachtigde:

"Overeenkomstig uw verzoek hebben wij de koopsom berekend die minimaal nodig is voor het onroerend goed van (verzoeker; N.o.), opdat resteert:

a. f 200.000 netto, en tevens b. een direct ingaande, levenslange, waardeverste uitkering van f 68.818 per jaar. Teneinde de beide doelstellingen volledig te kunnen realiseren zal de koopsom voor het onroerend goed moeten bedragen:

f Voor a 229.598 Voor b 1.141.402 Totaal 1.371.000"

12. Op 31 maart 1998 liep de huurovereenkomst tussen verzoeker en huurder X af. Per 1 april 1998 maakte verzoeker gebruik van de diensten van een andere firma (hierna: huurder Y) om het tankstation draaiende te houden. Bij beschikking van 9 april 1998 legde het college van burgemeester en wethouders aan huurder Y een dwangsom op van f 5.000 per dag, tot een maximum van f 150.000, dat het tankstation in werking was en niet voldeed aan de voorschriften van het Besluit tankstations milieubeheer. In de beschikking was aangegeven, dat geen dwangsommen zouden worden verbeurd indien binnen twee weken na het van kracht worden van de beschikking alsnog aan de voorschriften zou worden voldaan. Huurder Y tekende op 15 april 1999 bezwaar aan tegen de dwangsombeschikking. Aan het advies van de onafhankelijke bezwarencommissie van de gemeente Apeldoorn inzake het door huurder Y aangetekende bezwaar is het volgende ontleend:

"...feiten en procesverloop Op 1 maart 1994 is het Besluit tankstations milieubeheer in werking getreden. Dit besluit bevat voorschriften, waaraan het tankstation (...) ingevolge artikel 9 per 1 juli 1995 dient te voldoen. Op deze datum werd het tankstation geëxploiteerd door (huurder X; N.o.). Het exploitatiecontract liep af per 1 april 1998. Omdat het station waarschijnlijk te zijner tijd moet worden geamoveerd heeft verweerder, anticiperend op het aflopen van het contract per 1 april 1998, geen lastgeving opgelegd. Na 1 april 1998 bleek verweerder dat de exploitatie van het tankstation zou worden voortgezet. Op 6 april 1998 is door een medewerker van de afdeling Milieu telefonisch bij appellant informatie gevraagd over zijn voornemens met betrekking tot het tankstation. (...) Appellant heeft daarbij naar voren gebracht dat dit zijns inziens een zaak was tussen verweerder en de eigenaar van het tankstation (...) en heeft voor het overige geen opmerkingen gemaakt. (...) samenvatting van het bezwaar (...) - Appellant was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen exploitant van het tankstation. (Huurder Y; N.o.) zou pas per 1 juli 1998 het tankstation gaan exploiteren. Aan de eigenaar (...) zijn slechts middelen en mensen beschikbaar gesteld en producten geleverd zodat het tankstation kan doordraaien. (...) overwegingen (...)

1. Gezien de huidige situatie, waarin aan vrijwel alle voorschriften wordt voldaan, is er uit dien hoofde geen aanleiding meer voor het in stand laten van de beschikking. De vraag of het bestreden besluit al dan niet in stand kan blijven is uitsluitend nog relevant voor de

vraag of de dwangsommen over die periode waarin nog niet aan de lastgeving werd voldaan kunnen worden verbeurd. (...)

5. De commissie constateert dat appellant niet heeft ontkend mensen en middelen beschikbaar te hebben gesteld ten behoeve van het tankstation voor het ingaan van de met de eigenaar gesloten huurovereenkomst. Appellant heeft echter voldoende aangetoond dat deze omstandigheden in dit geval niet tot de conclusie diende te leiden dat hij voor dat tijdstip (1 juli 1998; N.o.) ook exploitant was van het tankstation. (...)

6. De commissie is gezien het bovenstaande, van mening dat verweerder onvoldoende heeft aangetoond dat appellant op het moment van inwerkingtreding van het besluit als exploitant van het tankstation kon worden aangemerkt. Ook is, nu appellant stelt slechts in opdracht van de eigenaar van het tankstation diverse werkzaamheden te hebben verricht, niet voldoende aangetoond dat appellant het anderszins in zijn macht had om zelfstandig een einde te maken aan de overtreding. Het besluit is naar het oordeel van de commissie derhalve ten onrechte geadresseerd aan appellant..." Bij beslissing van 9 maart 1999 verklaarde het college van burgemeester en wethouders het door huurder Y ingestelde bezwaarschrift gegrond en vernietigde de dwangsombeschikking van 9 april 1998.

13. Inmiddels had verzoeker, naar aanleiding van de dwangsombeschikking van 9 april 1998, bij brief van 11 april 1998 onder meer het volgende aan het college van burgemeester en wethouders meegedeeld:

"Buiten uw weten om zo ik aanneem, heeft de afdeling milieu, samen met afdeling projectontwikkeling, jarenlang geprobeerd om op een ongeoorloofde manier mijn bedrijfspand voor een prikje in handen te krijgen. Zij gingen daarin zover, dat milieuwetten die zij moeten handhaven gingen ontduiken. Zij hebben mijn huurder (...) van 1 juli 1995 tot 31 maart 1998 bewust de milieuwet laten ontduiken. Dit met de bedoeling om op 1 april 1998 tegen mij te kunnen zeggen, voor uw tankstation hoeven wij geen geld te geven bij aankoop pand door de gemeente. (...) Met de heren (...) van de afdeling projectontwikkeling heb ik diverse gesprekken gevoerd betreffende aankoop bedrijfspand door de gemeente, en wel zonder resultaat. Op het laatst is mijn advocaat (...) daarbij ingeschakeld, op uitdrukkelijke wens van beide heren. Hier stemde ik wel mee in, maar dan zou het uitgangspunt zijn F 77.000,- inkomen per jaar op index omdat ik die nu ook genoot. (...) Het adviesbureau (...) is ook op wens van beide heren hierbij ingeschakeld. Deze kwam na berekening tot de conclusie dat de gemeente Apeldoorn voor mijn bedrijfspand F 1.371.000,- zou moeten betalen om aan die som van F 77.000,- per jaar te komen. (...) Er is uitdrukkelijk gewaarschuwd, door mij en mijn advocaat, om voor 1 april 1998 tot overeenstemming te komen betreffende de aankoop van mijn pand. Want anders zou bij sluiten tankstation mijn inkomsten in gevaar komen. (...) Daarom heb ik ten einde raad maar zo lang benzine gekocht bij de firma (...) (huurder Y; N.o.) om mijn inkomsten veilig te stellen. (...) Om uit deze impasse te geraken, lijkt mij het beste om een gesprek met de verantwoordelijke wethouder te hebben. Want het zou toch van de gekke zijn, om eerst nog eens F 160.000,- aan het tankstation te verbouwen, om aan de milieueisen te voldoen, en dan na twee maanden aan de gemeente Apeldoorn verkopen, die dat dan weer afbreekt."



14. Verzoeker voegde daar bij brief van 16 april 1998 het volgende aan toe:

"...Om aan dit vervelend gedoe een eind te maken hebt u tijd tot 24 april 1998 om mijn bedrijfspand te kopen voor een voor mij redelijk bedrag. Zo niet dan krijgt (...) opdracht om mijn tankstation te renoveren, kosten F 275.000,-. Om dit kostenplaatje te dekken krijgt (huurder Y; N.o.) een huurovereenkomst van 10 jaar a F 60.000,- per jaar."

15. Op 23 april 1998 vond een gesprek plaats tussen verzoeker en vertegenwoordigers van de dienst Grond, Economie en Projecten van de gemeente. Verzoeker schreef naar aanleiding van deze bespreking op 29 april 1998 onder meer het volgende aan het college van burgemeester en wethouders:

"Op 23 april 1998 was er nog een verlate bespreking op het (accountantskantoor; N.o.). (...) Men probeerde mij nog van allerlei verzekeringen aan te praten, wel men wist dat die niet op index dus niet waardevast waren. Dit is vanaf onze eerste bespreking betreffende aankoop van mijn pand een vereiste geweest. In een brief van mijn advocaat gedateerd 7 april 1998 aan (de gemeente; N.o.), is duidelijk gesteld dat het bedrag van F 1.371.000,- niet meer onderhandelbaar was. Ook is aan (de gemeente; N.o.) diverse malen laten weten, onder andere in brieven van 12 maart 1998 7 maart 1998 door mijn advocaat (...) geschreven, dat er een beslissing moest vallen voor 1 april 1998 betreffende aankoop pand. Helaas is aan al die waarschuwingen geen gehoor gegeven. Daarom begint (...) maandag 4 mei 1998 mijn tankstation te verbouwen om het aan de milieuhygiënische eisen te laten voldoen. Mocht u het na die aanpassing nog willen kopen, dan zit er allicht aan mijn pand een ander verkoopplaatje aan."

16. Het college van burgemeester en wethouders deelde bij brief van 11 juni 1998 onder meer het volgende aan verzoeker mee:

"Zo dragen wij er kennis van dat in die contacten, van gemeentezijde is aangegeven dat een aankoopbedrag van f 1.371.000,-- voor uw eigendom (...), uit een waardetechnisch oogpunt niet aanvaardbaar is. Anderzijds is een open opstelling getoond voor uw wens om bij verkoop, ten opzichte van de huurinkomsten uit uw eigendom in een gelijke financiële positie te blijven verkeren. Daarbij is zelfs uitgegaan van huurinkomsten zonder aftrek van de kosten van (zakelijke) lasten die op onroerende zaken rusten. Na ontvangst van uw brieven zijn mede op uw aangeven, met u en uw partner de vastgelopen onderhandelingsgesprekken op 23 april jl. heropend. De indruk bestond duidelijk dat beide partijen, mede naar aanleiding van de ontstane milieuproblematiek, naar een oplossing zochten. Dat gesprek is zelf 's middags ten kantore van het Accountantskantoor (...) voortgezet, vanwege vraagpunten in de belastingtechnische sfeer, alsmede om een zo gunstig mogelijke lijfrente-uitkering per jaar voor u te bewerkstelligen. De door u voorgestane indexering van deze uitkering gaf daarbij aanleiding, u - in plaats van die indexering - naast een koopsom, gedurende drie jaar inkomsten (ad f 24.000,-- op jaarbasis) uit de huur van de werkplaats te laten genieten. Dat bedrag zou duidelijk gedurende een reeks van jaren uitstijgen boven een inflatie-indexering van het door u beoogde jaarinkomen van f 70.000,--. Daarnaast zou uit de koopsom (belastingvrij) een bedrag resteren van ruim f 200.000,--. Wij hadden kennisgenomen van deze onderhandelingen en mandaat verstrekt om tijdens de afgesproken vervolgbijeenkomst op

28 april jl. binnen voormelde proposities te komen tot een transactie. Om voor u duidelijkheid te verkrijgen over de lijfrente, zouden in dat gesprek vooral de voor u op te vragen offertes met betrekking tot de lijfrente aan de orde komen. Wij hebben begrepen, dat u tijdens dat gesprek teruggreep naar uw eerdere opvatting, dat voor bepaalde data ingestemd moest zijn met de eerder aangegeven en hiervoor vermelde koopsom en dat dus termijnen waren overschreden. U hield onwrikbaar vast aan die opvatting. Partijen zijn toen onverrichter zake uiteen gegaan. Aangezien deze gang voor de gemeente onbegrijpelijk was, is de volgende ochtend opnieuw contact met u gezocht. Zoals vervolgens aan u is aangegeven was het na bestuurlijk overleg mogelijk voor uw onroerende zaak het uiterste bod te doen van f1.100.000,--. U hield vervolgens vast aan een bedrag van f 1.2500.000,--. (...) Voormeld gemeentelijk bod doen wij voorshands gedurende drie maanden na dagtekening van deze brief gestand. (...) Uit uw bovenvermelde brief begrijpen wij overigens, dat u (...) opdracht hebt verstrekt om het tankstation aan de milieuhygiënische eisen te laten voldoen. Wij gaan ervan uit dat van de zijde van de afdeling Milieuhygiëne de werken op de gebruikelijke wijze zullen worden gevolgd en getoetst."

17. Verzoeker reageerde bij brief van 23 juni 1998 (ontvangen door de gemeente op 22 juni 1998) onder meer als volgt op de brief van het college van burgemeester en wethouders van 11 juni 1998:

"Als burger van zo'n gemeente vraag ik mij af, hoe is het mogelijk dat een gemeentebestuur zich leent voor dergelijke praktijken. De waarheid is, de heer L. heeft (verzoekers adviseur; N.o.) aangesteld die samen met een belastingadviseur uit zou rekenen wat de gemeente voor mijn bedrijfspand zou moeten betalen, om uit de impasse te geraken. De afspraak was dan ook, alle partijen zouden zich bij deze berekening neerleggen, anders was het zinloos, en jammer van de kosten. Maar nee, F 1.371.000,- was te duur, afspraken werden in de wind geslagen, en men ging over tot andere methoden. Men deinsde er niet voor terug om tot chantage over te gaan. Milieuwetten die zij zelf nota bene vier jaar hadden ontdoken, werden ineens met dwang en dreiging op mij van toepassing gebracht. Maar helaas voor u heeft dit als een boemerang gewerkt, het tankstation is daardoor versneld aangepast aan de milieuwetten, wat helemaal nog niet nodig was geweest, enz, en daar zijn hoge kosten uit voort gekomen. Ambtenaren die geschikt zijn voor dit werk, hadden dat vanzelfsprekend aan zien komen, en waren daardoor niet zo ver gegaan. Mocht er toch nog eens verkoop plaatsvinden van mijn bedrijfspand aan de gemeente Apeldoorn, dan zal dit beduidend duurder zijn als de F 1.371.000,-. Gezien de opstelling van de gemeente Apeldoorn stel ik u dan ook verantwoordelijk voor alle kosten die door dit vervelende gedoe zijn gemaakt."

## **B. STANDPUNT VERZOEKER**

Het standpunt van verzoeker is weergegeven in de klachtsamenvatting onder klacht.

## **. STANDPUNT COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE APELDOORN**

1. Het college van burgemeester en wethouders liet in reactie op de klacht onder meer het volgende weten:

"Bijgaand treft u een interne mededeling aan van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten als reactie op uw brief van 12 april 1999. In deze IM wordt uitgebreid ingegaan op de door u gestelde vragen. Volledigheidshalve deel ik u nog mee, dat de reden dat de dwangsom van f 5.000,00 per dag is kwijtgescholden ligt gelegen in het feit dat de exploitant (huurder Y; N.o.) bezwaar had aangetekend tegen de opgelegde dwangsom. Het bezwaar is vervolgens gegrond verklaard vanwege het feit dat de aanschrijving tot het opleggen van de dwangsom gericht was tegen (huurder Y; N.o.), terwijl hij ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen exploitant was. Daarnaast bleek dat per 1 juli 1998 toen (huurder Y; N.o.) het huurcontract had gesloten het tankstation voldeed aan de wettelijke eisen, waardoor er geen aanleiding meer was voor het in stand houden van de dwangsombeschikking."

2. In de hiervoor bedoelde interne mededeling van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten staat onder meer het volgende:

"(Verzoeker; N.o.) is voor zijn inkomen voor een groot deel afhankelijk van de verhuur van zijn onroerend goed (...). Bij verkoop van zijn bezittingen aan de gemeente zal hij, omdat hij voor de fiscus een bedrijf bezit met dezelfde fiscus moeten afrekenen. Bij de onderhandelingen met de gemeente heeft (verzoeker; N.o.) tot uitdrukking gebracht, dat hij bij een verkoop dan te weinig overhield van de schadeloosstelling om een gelijkwaardig inkomen te verkrijgen. In dat licht bezien is met (verzoeker; N.o.) en zijn adviseur (...) afgesproken dat, op kosten van de gemeente, een belastingadviseur zou worden geraadpleegd die de fiscale gevolgen voor (verzoeker; N.o.) moest bezien en aangeven op welke wijze een voor beide partijen aanvaardbare oplossing te vinden is. In het bijzonder werd daarbij gedacht aan een lijfrente. Aansluitend zijn bij het Accountantskantoor (...) gesprekken gevoerd om aan de hand van offertes een voor beide partijen aanvaardbare lijfrenteutkering te bewerkstelligen. De opdracht aan de belastingadviseur is verstrekt door (verzoekers adviseur; N.o.). Van gemeentezijde is nimmer de toezegging gedaan dat zij zich zonder meer zou binden aan een uitspraak van de belastingadviseur. (...) **Misbruik maken van de positie van de gemeente tijdens de onderhandelingen:** Voor de beantwoording van deze vraag kan verwezen worden naar (de) brief d.d. 8 augustus 1996 gericht aan (huurder X; N.o.). De hierin genoemde rechterlijke uitspraak heeft lang op zich laten wachten. Naar verluidt heeft de rechter een uitspraak gedaan ten nadele van (verzoeker; N.o.). · Het niet beantwoorden van de brief van 22 juni 1998 (...) Deze brief is opgevat als een mededeling van (verzoeker; N.o.) aan de gemeente, inzake het eventueel verantwoordelijk stellen voor alle kosten. Die mededeling behoefde m.i. geen reactie. (...) (Het niet door de huurder moeten aanpassen van het tankstation). Hiervoor kan verwezen worden naar de reeds genoemde brief d.d. 8 augustus 1996 gericht aan (huurder X; N.o.). Ten aanzien van de gang van zaken rondom het tankstation is het volgende nog van belang:

- Aanpassing van het tankstation aan de eisen, zoals opgenomen in de AmvB: "Besluit tankstations milieubeheer", had al per 1 juli 1995 een feit moeten zijn. Van de kant van de gemeente is, onder andere qua milieuhandhaving, geanticipeerd op het aflopen - per 1 juli 1998 (bedoeld zal worden 1 april 1998; N.o.) - van het toen lopende exploitatiecontract van

(verzoeker met huurder X; N.o.). Op 1 april 1998 bleek dat (verzoeker; N.o.), wetende dat er sprake was van een overtreding van de in de genoemde AmvB opgenomen voorschriften, desondanks met een nieuwe exploitant een contract had gesloten. (...) Aangezien het niet duidelijk was hoe lang de sinds 1 juli 1995 bestaande strijdige situatie nog zou blijven voortduren (exploitant wenste ook geen enkele uitlating te doen of hij voornemens was tot aanpassing over te gaan), is van gemeentewege besloten om een dwangsom op te leggen. De dwangsom betrof een bedrag van f 5.000,-- per dag dat de inrichting in werking was en niet voldaan werd aan de voorschriften zoals opgenomen in de eerder genoemde AmvB. Na afloop van de in de dwangsom vermelde begunstigingstermijn is een aantal malen geconstateerd dat er nog steeds sprake was van een overtreding van het in de dwangsom gestelde. Daarom is een nota ad. f 35.000,-- gezonden naar de exploitant."

#### **D. REACTIE VERZOEKER**

1. Verzoeker deelde onder meer het volgende mee:

"Ik ben van mening dat er een ernstige vermenging plaatsvindt door de gemeente Apeldoorn, van de verhoudingen zoals die door zakenpartners gebruikelijk zijn. Het gaat in principe om twee zaken die strikt van elkaar te scheiden zijn. 1. De zakelijke verhouding tussen de contractanten (verzoeker en huurder X; N.o.), geregeld in een huurovereenkomst (...). 2. De mogelijke aankoop van mijn garagepand en tankstation door de gemeente Apeldoorn. Ad 1 Zoals uit het huurcontract blijkt (...) alle heffingen, lasten en belastingen terzake van huurders bedrijfsvoering, alsmede alle kosten ter voldoening aan van overheidswege voorgeschreven eisen en/of voorzieningen, komen voor rekening van huurder. Dat een huurder probeert om onder deze bepalingen weg te komen is zijn goed recht, dat een gemeentebestuur hem daarbij helpt vind ik absurd. Toen met brieven van de gemeente Apeldoorn van 25 jan 1995 en 9 maart 1995 (huurder X; N.o.) gesommeerd werd om voor 1 juli 1995 aan de nieuwe milieueisen te voldoen (...) had dit dan ook moeten gebeuren. Dat dan een huurder zonder toestemming van de eigenaar overlegd met de gemeente Apeldoorn (die deze wet moet handhaven) om onder deze wet weg te komen, en dit lukt ook nog, gaat volgens mij alle perken te buiten. Erger nog, bij de behandeling van het Kantongerecht over deze zaak kwam er een brief van de gemeente Apeldoorn te voorschijn (brief van de gemeente van 10 maart 1997 aan huurder X, zie hierna onder 3.; N.o.) waarin de suggestie wordt gewekt dat mijn bedrijf binnen de kortste keren toch geamoveerd moet worden, en dan was het niet nodig om daar nog kosten aan te maken. Dat het langer duurt was mijn schuld, omdat ik bodemonderzoeken weigerde. In werkelijkheid waren er diverse bodemonderzoeken geweest. Deze brief heeft de uitspraak van het Kantongerecht beïnvloed, er is een nieuwe raadsman ingeschakeld om (huurder X; N.o.) alsnog te dwingen om zijn huurcontract na te komen. Ad 2 (...) Met (de heer L.; N.o.) is duidelijk afgesproken dat de berekening van de belastingadviseurs (...) bindend zou zijn voor beide partijen. Dit moest ik hem beloven, anders zouden de kosten die de gemeente Apeldoorn maakte niet verantwoord zijn. Met Accountantsbureau (...) is nog geprobeerd om deze afspraken ongedaan te maken, mij om te praten, maar hier ben ik niet op

ingegaan. De gemeente Apeldoorn ging schijnbaar niets te ver om mijn eigendommen voor weinig in handen te krijgen. Dit feit kan volgens mij door het volgende bewezen worden. (...) de eerste huurder van het tankstation wordt drie jaar door de vingers gezien om wetten te ontduiken. (...) de tweede huurder (hierna: huurder Y; N.o.) moest binnen tien dagen F 35.000,-- boete betalen aan diezelfde gemeente Apeldoorn, voor dezelfde wetten, die toen ineens niet meer ontdoken mochten worden. Dat (huurder Y; N.o.) bezwaar heeft gemaakt tegen deze boete, en ook nog heeft gewonnen, doet aan de eigenlijke zaak niets af. Het is met twee maten meten, en dit alleen maar met één doel, om mijn bedrijven voor weinig in handen te krijgen."

2. Verzoeker voegde bij zijn reactie onder meer een kopie van de huurovereenkomst tussen hem en huurder X. Aan deze overeenkomst is het volgende ontleend:  
 artikel 2 De huurovereenkomst wordt aangegaan voor de tijd van 10 jaar. Indien de overeenkomst per de einddatum niet vanwege één van beide partijen wordt beëindigd, waarvan tenminste één jaar tevoren bij aangetekend schrijven mededeling moet worden gedaan aan de ander, zal de huurovereenkomst voor onbepaalde tijd worden voortgezet.  
 (...) artikel 3 (...) Op en vanaf de datum, vallende één jaar na aanvang van deze huur, zal jaarlijks de aldan geldende huurprijs worden verhoogd of verlaagd met een percentage dat gelijk is aan het percentage van de jaarlijkse stijging of daling van het indexcijfer voor levensonderhoud van het Centraal Bureau voor de Statistiek, voor het eerst te rekenen over de tweede jaarlijkse huurperiode. (...) artikel 10 (...) Alle heffingen, lasten en belastingen terzake van huurders bedrijfsvoering, alsmede alle kosten ter voldoening aan van overheidswege voorgeschreven eisen en/of voorzieningen, komen voor rekening van huurder."

3. In de brief van de gemeente van 10 maart 1997 aan huurder X staat onder meer het volgende:

"In het kader van de aanleg van de toekomstige Oostelijke Verbindingsweg dient de gemeente o.a. te beschikken over de panden (...). De eigendom hiervan berust bij (verzoeker; N.o.). Tot dusver hebben er een aantal gesprekken met (verzoeker; N.o.) plaatsgevonden. Helaas zonder het gewenste resultaat. Telkenmale stuitte de gemeente op de weigering van (verzoeker; N.o.) om een bodemonderzoek te mogen laten instellen. Conform de opvatting van de gemeenteraad dient de gemeente over een bodemonderzoek te beschikken om de risico's ten aanzien van het aan te kopen object goed te kunnen inschatten. Zolang (verzoeker; N.o.) dit weigert kunnen er van de zijde van de gemeente geen verdere onderhandelingen meer met (verzoeker; N.o.) worden gevoerd."

#### **E. NADERE INFORMATIE**

1. Naar aanleiding van een aantal vragen van de Nationale ombudsman gaf het college van burgemeester en wethouders onder meer het volgende aan:

"Bijgaand treft u een interne mededeling aan van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten (GEP) (...). In deze IM wordt uitgebreid ingegaan op de door u gestelde vragen. Ten aanzien van vraag 7 is door de dienst MMO afdeling Milieu aangegeven dat door de gemeente inderdaad op het aflopen van het exploitatiecontract

per 1 april 1998 is geanticipeerd. Tevens dient hierbij nog opgemerkt te worden dat er lange tijd onzekerheid heeft bestaan over de definitieve bestemming van het gebied en daarbij was de dienst GEP in onderhandeling met (verzoeker; N.o.) over de aankoop van het pand. Hierdoor heeft de gemeente t.a.v. de milieueisen een afwachtende houding aangenomen. Toen (verzoeker; N.o.) echter een contract sloot met een nieuwe exploitant was dit voor de gemeente aanleiding om (verzoeker; N.o.) te houden aan de bepalingen als bedoeld in het Besluit tankstations milieubeheer."

2. In de hiervoor bedoelde interne mededeling van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten staat onder meer het volgende:

"Op de wens van (verzoeker; N.o.) om na een transactie met de gemeente in een gelijke inkomenspositie te verkeren, is in beginsel positief gereageerd. Temeer daar de indruk bestond dat met een lijfrenteverzekering met het gevraagde jaarbedrag in beginsel mogelijk moest zijn binnen de ingeschatte schadeloosstelling ad f 1.000.000,- voor het van (verzoeker; N.o.) te kopen onroerend goed e.d. Wel werd geconstateerd, dat aan een lijfrenteconstructie bijzondere belastingtechnische aspecten zouden kunnen kleven. Afgesproken werd dan ook dat een fiscalist zou worden ingeschakeld om na te gaan welke constructies in deze mogelijk zouden zijn, waarbij belastingtechnisch wordt voorkomen, dat de fiscus een aanzienlijk deel van de aankoopsom zou belasten. (...) Het advies van (de geraadpleegde fiscalist; N.o.) is zonder voorafgaand contact met de gemeente tot stand gekomen, wel was blijkbaar overlegd met (verzoeker; N.o.) aangezien het advies uitging van een bedrag ineens van netto f 200.000,- en een jaarinkomen met een welvaartsvaste index. Aangezien de indruk bestond dat door (de geraadpleegde fiscalist; N.o.) gekozen was voor een lijfrenteverzekering van Nationale Nederlanden, werd het wenselijk geacht zo mogelijk meerdere mogelijkheden (offertes) onder ogen te zien. (Verzoeker; N.o.) wenste echter spoedig uitsluitsel met name omdat hij f 200.000,- direct nodig had, in verband met een door hem aangegane aankoop van een te bouwen bungalow (...). Toen (de geraadpleegde fiscalist; N.o.) (i.v.m. ziekte) niet bereikbaar was, is vrijwel direct met (verzoeker; N.o.) en zijn (toenmalige) partner bij het (door de gemeente ingeschakelde) accountantskantoor (...) gesproken over de fiscale aspecten in relatie met het beëindigen van het bedrijf en het bereiken van een jaarinkomen dat lag op een jaarbedrag van rd. f 70.000,-. Aangezien er in redelijkheid van uit kon worden gegaan, dat bij een lijfrenteverzekering met een premie van f 755.000,- gelijk aan de belastingvrijstelling m.b.t. het sluiten van een lijfrente - voormeld jaarinkomen bereikbaar was, behoorde (tegen de achtergrond van de hiervoor aangegeven schadeloosstelling van f 1.000.000,-) tevens een directe uitbetaling van f 200.000,- tot de mogelijkheid. Partijen zijn toen uiteen gegaan om (het accountantskantoor; N.o.) de gelegenheid te geven binnen enkele dagen de nodige offertes op te vragen. Op 28 april 1998 was de vervolgbespreking. De beschikbare lijfrentes met een jaarinkomen die zeker in de eerste jaren hoger ligt dan f 70.000,- (...), bleken echter voor (verzoeker; N.o.) niet bespreekbaar. (Verzoeker; N.o.) was geheel gericht op de berekening van (de geraadpleegde fiscalist; N.o.) en met name het eindbedrag van f 1.371.000,-. Hoewel nog een aantal mogelijkheden op tafel zijn gelegd is het gesprek na een half uur afgesloten. De volgende dag is telefonisch nog getracht

duidelijkheid te krijgen en om af te tasten in hoeverre nog een transactie mogelijk was. Volgens (verzoeker; N.o.) was t.a.v. het benzinestation een huurcontract met de benzinemaatschappij (...) mogelijk en wenste hij f 1.250.000,- (kk) als koopsom. Na bestuurlijke ruggespraak is door de gemeente het uiterste bod gedaan van f 1.100.000,- k.k. De daarop volgende brief van (verzoeker; N.o.) gaf geen ruimte tot verder gesprek. Bij de (...) brief dd. 11 juni 1998 van burgemeester en wethouders is dat uitgedragen. (...) in eerste instantie was sprake van een vergelijkbaar jaarinkomen dat verkregen werd uit huuropbrengsten. Bij een huuropbrengst is nimmer een welvaartsvaste indexering aan de orde. Op zijn hoogst is daarbij (...) een indexering aan de gezinsconsumptie (inflatie) aan de orde. Een lijfrenteverzekering met een welvaartsvaste clause was geen uitgangspunt. (...) De verwachting is dat het bestemmingsplan voor het betreffende gebied in de gemeenteraadsvergadering van september a.s. zal worden vastgesteld en vervolgens zal het plan ter goedkeuring worden ingediend bij Gedeputeerde Staten. Bij de uitvoering van de plannen zal de aankoop van het betreffende onroerend goed nodig zijn."

3. Het college van burgemeester en wethouders voegde bij zijn reactie onder meer kopieën van de offertes die op 28 april 1998 met verzoeker zijn besproken. Deze offertes waren verzorgd door het door de gemeente ingeschakelde accountantskantoor. In deze offertes werd uitgegaan van een beschikbaar bedrag van f 755.000 (de maximale lijfrenteaf trek bij staking van de onderneming) en van een jaarlijkse uitkering die noch waarde vast, noch welvaartsvast was. Op basis van deze uitgangspunten kon verzoeker kiezen uit een gelijkblijvende jaarlijkse uitkering van f 73.641 of een uitkering die gedurende de eerste jaren hoger was en gedurende de overige jaren lager (in de desbetreffende offerte: een uitkering van f 83.172 gedurende de eerste acht en een half jaar en een uitkering van f 58.172 gedurende de overige jaren).

4. Naar aanleiding van een aantal vragen van de Nationale ombudsman deelde verzoeker onder meer het volgende mee:

"3. Dat de gemeente Apeldoorn geen toestemming zou hebben verkregen betreffende bodonderzoeken is onjuist. Vanaf 1993 zijn er diverse bodonderzoeken geweest. In een brief van 16 april 1996 van de gemeente Apeldoorn (zie hiervoor onder A.4.; N.o.) gebruiken zij die onderzoeken, hoe kan ik dan geen toestemming hebben verleend?"

4. De aanpassing van het tankstation aan de nieuwe milieueisen is begonnen op maandag 25 mei 1998, en op 22 juni 1998 is het tankstation weer geopend."

5. Naar aanleiding van een verzoek om nadere informatie merkte een medewerker van de dienst Grond, Economie en Projecten nog het volgende op:

"...In 1996 zijn er vanuit grondzaken aftastende gesprekken gevoerd met (verzoeker; N.o.). Deze hadden geen gevolg vanwege de weigering van (verzoeker; N.o.) door de gemeente bodonderzoek te laten verrichten. Eerst bij een gesprek met (verzoekers gemachtigde; N.o.) is toestemming verleend. Het betreffende bodonderzoekrapport is (verzoeker; N.o.) ook, d.t.v. (verzoekers gemachtigde; N.o.), ter hand gesteld..."

## **F. REACTIE OP DE BEVINDINGEN**

### **HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS LEGDE DE VOLGENDE REACTIE OVER VAN EEN MEDEWERKER VAN DE DIENST GROND, ECONOMIE EN**

### **PROJECTEN OP HET VERSLAG VAN BEVINDINGEN:**

"...Onder punt **E.3.** doet (verzoeker; N.o.) voorkomen alsof hij nooit geen bezwaren heeft gehad tegen een bodemonderzoek. De waarheid is echter anders. (Verzoeker; N.o.) heeft altijd geweigerd toestemming te geven voor een bodem-/grondwateronderzoek in het kader van de aankooponderhandelingen. Eerst op 8 december 1997 bij een gesprek ten kantore van de adviseur van (verzoeker; N.o.) (...) is aan de gemeente toestemming verleend het onderzoek te laten uitvoeren. (...) Het onderzoek dat (verzoeker; N.o.) bedoeld in de brief d.d. 16 april 1996 is niet door de gemeente uitgevoerd. De exploitant van het verkooppunt heeft hiervoor opdracht gegeven. Dit behelst overigens een beperkt onderzoek naar de toestand van de tanks en de bodem direct hieromheen. In dit onderzoek is slechts een klein gedeelte van het perceel onderzocht. In het kader van de aankoop dient het volledige perceel onderzocht te worden..."

## **Beoordeling**

### **A. TEN AANZIEN VAN DE DOOR DE BELASTINGADVISEUR VASTGESTELDE KOOPSOM**

1. Verzoeker klaagt over de handelwijze van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn bij de voorgenomen aankoop van een aan hem toebehorend stuk grond met opstallen (een garagebedrijf, een tankstation en een vrijstaande woning). In de eerste plaats klaagt hij erover dat het college van burgemeester en wethouders zich tegen de afspraak in niet gebonden heeft geacht aan de koopsom die was vastgesteld door een door hem geraadpleegde belastingadviseur.
2. Gelet op hetgeen partijen over en weer hebben aangevoerd (zie onder meer de mededeling van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten dat in beginsel positief is gereageerd op de wens van verzoeker om na een transactie met de gemeente in een gelijke inkomenspositie te verkeren; zie bevindingen, onder **E.2.**), en aangezien verzoeker, zoals de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten aangeeft, voor zijn inkomen voor een groot deel afhankelijk is van de verhuur van zijn onroerend goed, is aannemelijk dat de gemeente en verzoeker hebben afgesproken dat uitgangspunt voor de onderhandelingen zou zijn dat verzoeker na de transactie met de gemeente in een gelijke inkomenspositie diende te verkeren als voor de verkoop. Voorts werd afgesproken dat er naar een constructie moest worden gezocht waarbij zou worden voorkomen dat de fiscus een aanzienlijk deel van de aankoopsom zou belasten (zie de brief van de dienst Grond, Economie en Projecten van 19 december 1997, bevindingen onder **A.12.**). Daarbij werd in het bijzonder gedacht aan een lijfrenteconstructie. Afgesproken werd dat verzoeker een belastingadviseur zou raadplegen om na te gaan op welke wijze de hiervoor bedoelde uitgangspunten konden worden gewaarborgd. Niet aannemelijk is dat partijen, zoals verzoeker stelt, hebben afgesproken dat zij gebonden zouden zijn aan de door de desbetreffende belastingadviseur te berekenen koopsom. Dit standpunt vindt geen steun in



de brief van verzoekers gemachtigde van 15 december 1997, noch in de reactie op deze brief van de dienst Grond, Economie en Projecten van 19 december 1997 (zie bevindingen onder **A.9.** en **A.10.**). In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt dan ook behoorlijk.

3. In de huurovereenkomst tussen verzoeker en huurder X is bepaald dat de huurprijs jaarlijks wordt verhoogd of verlaagd met een percentage dat gelijk is aan het percentage van de jaarlijkse stijging of daling van het indexcijfer voor levensonderhoud van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Dit betekent dat aan het hiervoor onder 2. genoemde uitgangspunt, dat verzoeker na de transactie met de gemeente in een gelijke inkomenspositie diende te verkeren als daarvoor, in beginsel alleen kon worden voldaan indien verzoeker aanspraak zou kunnen maken op een waardevaste lijfrenteuitkering. Gezien het vorenstaande mocht verzoeker erop vertrouwen dat uitgangspunt van de onderhandelingen was dat hij na de verkoop aanspraak zou kunnen maken op een waardevaste lijfrenteuitkering.

4. De door verzoeker geraadpleegde belastingadviseur is bij het berekenen van de minimaal benodigde koopsom uitgegaan van een waardevaste lijfrenteuitkering. Hij is daarbij niet uitgegaan van een waardevaste uitkering van f 77.000 per jaar (verzoekers inkomsten uit verhuur van het tankstation inclusief woonhuis), maar van f 68.818 per jaar. Reden hiervoor was dat verzoeker geld nodig had in verband met de aankoop van een woning. Door uit te gaan van een waardevaste uitkering van f 68.818 per jaar werd een eenmalige netto uitkering van f 200.000 mogelijk. Dit was echter niet de reden voor de gemeente om niet akkoord te gaan met de door de belastingadviseur berekende koopsom van f 1.371.000. Reden hiervoor was dat bij de berekening was uitgegaan van een waardevaste lijfrenteuitkering. Zoals hiervoor onder 3. echter al is aangegeven, mocht verzoeker erop vertrouwen dat een lijfrenteverzekerings met een waardevaste uitkering uitgangspunt was. Dat de benodigde koopsom daardoor (aanzienlijk) hoger was dan de gemeente had ingeschat, doet daaraan niet af.

5. Gezien hetgeen hiervoor onder 2. tot en met 4. is aangegeven, moet worden geoordeeld dat het college van burgemeester en wethouders in redelijkheid niet de door de belastingadviseur berekende koopsom kon afwijzen om de reden dat deze daarbij was uitgegaan van een waardevaste lijfrenteuitkering. In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk.

## **B. TEN AANZIEN VAN DE HANDHAVING VAN DE MILIEUEISEN**

1. Voorts klaagt verzoeker erover dat het college van burgemeester en wethouders misbruik heeft gemaakt van zijn positie door, tijdens de onderhandelingen over de aankoop, met de huurder van zijn tankstation (huurder X) af te spreken dat het tankstation niet behoefde te worden aangepast aan de nieuwe milieuhygiënische eisen indien de huurder het huurcontract in 1998 niet zou verlengen.

2. De directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten deelde mee dat wat de handhaving van de hiervoor bedoelde milieuhygiënische voorschriften betreft van de kant van de gemeente is geanticipeerd op het aflopen van het huurcontract van verzoeker met

huurder X per 1 april 1998. Het college van burgemeester en wethouders wees erop dat daarbij tevens een rol heeft gespeeld dat er lange tijd onzekerheid heeft bestaan over de definitieve bestemming van het gebied en dat er onderhandelingen werden gevoerd met verzoeker over de aankoop van het tankstation.

3. De huurovereenkomst tussen verzoeker en huurder X was aangegaan voor de tijd van tien jaar, tot 1 april 1998. De huurovereenkomst zou echter alleen per de einddatum eindigen indien deze door één van beide partijen, uiterlijk 31 maart 1997, bij aangetekende brief zou worden beëindigd. Gebeurde dit niet, dan zou de overeenkomst worden voortgezet voor onbepaalde tijd. Uit de brief van de dienst Milieuhygiëne van de gemeente van 16 april 1996 blijkt dat huurder X in juni 1995 al voornemens was de huurovereenkomst per 1 april 1998 te beëindigen. Gelet hierop en op de onderhandelingen die de gemeente voerde met verzoeker over de aankoop van zijn grond met opstallen (deze opstallen dienden te worden gesloopt in verband met de aanleg van een weg), zag het er naar uit dat de exploitatie van het tankstation per 1 april 1998 definitief zou worden beëindigd. Het tankstation diende per 1 juli 1995 te zijn aangepast aan de nieuwe milieuhygiënische eisen. Het ging dus slechts om een beperkte periode gedurende welke het tankstation in werking zou zijn en niet zou voldoen aan de nieuwe milieuhygiënische eisen. Gezien het vorenstaande en gelet op het standpunt van het kabinet, zoals verwoord in de nota Grenzen aan gedogen, dat gedogen in uitzonderingsgevallen - waaronder begrepen overgangssituaties - aanvaardbaar kan zijn (zie achtergrond), moet worden geoordeeld dat het niet onjuist is dat de gemeente heeft gedoogd dat huurder X het tankstation niet heeft aangepast aan de nieuwe milieuhygiënische eisen. De Nationale ombudsman kan verzoeker niet volgen in zijn standpunt dat hiermee sprake is geweest van misbruik van positie door het college van burgemeester en wethouders. De onderzochte gedraging op dit punt is behoorlijk.

### **C. TEN AANZIEN VAN HET NIET REAGEREN OP VERZOEKERS BRIEF VAN 23 JUNI 1998**

1. Tenslotte acht verzoeker het niet juist dat het college van burgemeester en wethouders niet heeft gereageerd op zijn brief van 23 juni 1998.
2. Uit de interne mededeling van de directeur van de dienst Grond, Economie en Projecten (zie bevindingen onder C.2.) blijkt, dat het college van burgemeester en wethouders niet heeft gereageerd op verzoekers brief van 23 juni 1998 omdat deze brief is opgevat als een mededeling dat hij de gemeente eventueel aansprakelijk zal stellen voor alle kosten.
3. Verzoeker gaf aan het slot van zijn brief van 23 juni 1998 het volgende aan: "Gezien de opstelling van de gemeente Apeldoorn stel ik u dan ook verantwoordelijk voor alle kosten die door dit vervelende gedoe zijn gemaakt." Uit deze zin blijkt duidelijk dat verzoeker het college van burgemeester en wethouders bij deze brief aansprakelijk stelt voor alle kosten. Verzoekers brief van 23 juni 1998 is dan ook ten onrechte opgevat als een mededeling dat hij de gemeente eventueel aansprakelijk zal stellen voor alle kosten. Gezien het vorenstaande is het niet juist dat het college van burgemeester en wethouders niet heeft gereageerd op verzoekers brief van 23 juni 1998. De onderzochte gedraging op

dit punt is niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn is niet gegrond ten aanzien van het feit dat het college zich niet gehouden heeft geacht aan de door een belastingadviseur vastgestelde koopsom en het feit dat de gemeente heeft gedoogd dat huurder X het tankstation niet heeft aangepast aan de nieuwe milieuhygiënische eisen, en gegrond wat betreft het afwijzen van de berekende koopsom en het niet reageren op verzoekers brief van 23 juni 1998.