



## RAPPORT

### **Verzoeker**

De heer X, hierna genoemd: verzoeker.

### **Verzoek om onderzoek te doen**

Verzoeker diende op 24 februari 2020 bij de Overijsselse Ombudsman (OO) een verzoek tot onderzoek in. Verzoeker is niet tevreden over de reactie van de gemeente Kampen op zijn klacht, omdat er nog steeds geen oplossing is, terwijl hij, verzoeker, er alles aan heeft gedaan om er met de gemeente uit te komen.

### **Wat was de oorspronkelijke klacht?**

In zijn klachtbrief aan de gemeente schrijft verzoeker het gevoel te hebben aan het lijntje te zijn gehouden en niet serieus te zijn genomen tijdens de procedure van verkoop bij inschrijving van twee objecten onroerend goed, hierna ook aangeduid als nummer 6 en nummer 8.

### Wat ging er aan die klacht vooraf?

Verzoeker had op beide objecten telkens twee inschrijvingen/ biedingen gedaan, één privé en één zakelijke van € 100.000 hoger dan de privé biedingen. De privé biedingen zijn in mei 2018 schriftelijk afgewezen. De zakelijke biedingen zijn niet afgewezen. Verzoeker bleef steeds in gesprek met de gemeente over zijn plannen. Bij een gesprek in juli 2019 liet de gemeente hem, verzoeker, weten dat de gehele inschrijvingsprocedure al enige tijd was stopgezet. Verzoeker merkte op het vreemd te vinden dat nummer 8 in mei 2019 nog wel is gegund aan een andere partij. Verzoeker heeft op 5 september 2019 tijdens het raadsspreekuur zijn klacht geuit over de inschrijvingsprocedure en diende vervolgens nog een schriftelijke klacht in op 22 september 2019.

### **Klachtgesprek bij de gemeente**

Verzoeker had op 10 oktober 2019 een gesprek bij de gemeente om zijn klacht toe te lichten. Daarvan maakte de gemeente een verslag dat zij als bijlage bij haar reactie op de klacht aan verzoeker stuurde.

Volgens het verslag kwam in dit gesprek naar voren dat de gemeente zich bij haar afwijzing om tot gunning over te gaan beroept op de mededeling van de externe verkoopbegeleider van de openbare inschrijving, namelijk dat verzoeker zijn hogere zakelijke biedingen mondeling heeft ingetrokken. Verzoeker stelt zich op het standpunt deze biedingen niet te hebben ingetrokken en in dat licht zag hij ook de vervolggesprekken die hij had met de gemeente. Verzoeker merkte op dan ook zeer verbaasd te zijn dat de gemeente een jaar later nummer 8 heeft verkocht aan een andere partij. Over de gevolgde procedure had verzoeker op 10 juli 2019 een gesprek met de wethouder. In dat gesprek werd meegedeeld dat alle biedingen niet waren gegund en dat de inschrijvingsprocedure was stopgezet.

Volgens het verslag heeft de gemeente in de vervolggesprekken met verzoeker aangegeven dat nummer 6 op enig moment opnieuw in de vrije verkoop zal komen met een marktconforme vraagprijs en dat hij dan opnieuw de kans krijgt om een bieding te doen.

Verzoeker merkte volgens het verslag op het gesprek op prijs te hebben gesteld en graag met de gemeente tot een oplossing te willen komen. Op de vraag wanneer verzoeker tevreden is kwam volgens de gemeente geen duidelijk antwoord.

De klachtbehandelaar gaf tot slot aan dat zij alle betrokkenen zal horen.

### **Hoe reageerde de gemeente op de klacht?**

In de klachtafhandelingsbrief van 4 december 2019 schrijft de gemeente dat alle biedingen van gegadigden zijn afgewezen bij brief van 9 mei 2018, omdat de geboden prijs ver onder de marktwaarde lag. De gemeente schrijft wat betreft de zakelijke biedingen van verzoeker dat verzoeker die al mondeling had ingetrokken in een gesprek met de externe verkoopbegeleider vóór de presentatie van zijn plan op 19 april 2018. Dat is ook de reden dat de externe verkoopbegeleider namens de gemeente in de brief van 9 mei 2018 alleen de privébidningen heeft genoemd. De gesprekken die naderhand nog met verzoeker zijn gevoerd in bijzijn van medewerkers van de gemeente/ het projectteam hadden het karakter om in gesprek te blijven over de invulling van beide objecten. De medewerkers van de gemeente informeerden verzoeker dat er mogelijk weer een nieuwe verkoopprocedure zal worden opgestart.

De gemeente concludeert dat er tijdens de procedure misverstanden zijn ontstaan, maar dat wel duidelijk is dat de gemeente nimmer, op welke wijze dan ook, een bieding heeft gegund. De gemeente schrijft "uw 4 biedingen op (red. OO: 6 en 8) zijn niet meer van kracht. U kunt dan ook aan de procedure geen rechten meer ontleen. Dit laat onverlet dat u geïnteresseerd blijft in de beide objecten."

### **Reactie van verzoeker op de klachtafhandeling en het gespreksverslag**

Verzoeker laat in zijn reactie van 11 december 2019 op de klachtafhandeling aan de gemeente weten dat het gespreksverslag van 10 oktober 2019 niet na het gesprek aan hem is gestuurd, zodat hij daarop aanvullingen had kunnen geven. Ook vraagt verzoeker naar de verslagen van het horen van de medewerkers.

Verzoeker geeft in zijn reactie nog een paar aanvullingen op het gespreksverslag van 10 oktober 2019. Verzoeker schrijft dat hij tijdens het gesprek, als oplossing voor zijn klacht, heeft aangegeven dat hij tevreden zou zijn met het ontvangen van een definitieve gunning van nummer 6 op basis van zijn inschrijving. De opmerking in het verslag van de gemeente dat er

geen duidelijk antwoord komt op de vraag wanneer verzoeker tevreden is, is volgens verzoeker dan ook niet juist.

Verder laat verzoeker weten dat hij tijdens het gesprek op 10 oktober 2019 duidelijk heeft aangegeven dat, als het zo is dat de gemeente dacht dat hij zijn biedingen mondeling had ingetrokken, het wel erg vreemd is dat dit niet schriftelijk is bevestigd. De inschrijving is immers ook schriftelijk gedaan, evenals de afwijzing van de laagste biedingen. Tijdens het gesprek heeft hij, verzoeker, duidelijk gemeld dat het niet juist is dat er binnen de gemeente wordt verteld dat hij zijn bod heeft ingetrokken. Het zou volgens verzoeker van zijn kant ook niet logisch zijn geweest om het traject door te blijven zetten met de gesprekken die hij de afgelopen anderhalf jaar heeft gehad.

Ook schrijft verzoeker dat in het gesprek is meegedeeld dat de taxatiewaarde de laagste waarde is waarvoor verkocht mocht worden. Verzoeker heeft toen gezegd dat hij graag een voorstel in overweging wilde nemen en dat een eventueel gat kan worden opgevuld met een subsidie, zoals bij nummer 8 is gebeurd, of een andere mogelijke oplossing. Volgens verzoeker is ook gesproken over de opslag voor het archief van de gemeente Kampen in de linker schuur. Verzoeker schrijft dat hij heeft aangegeven open te staan voor een oplossing hiervoor met de gemeente.

Verzoeker vraagt ten slotte in zijn reactie van 11 december 2019 of de gemeente bereid is om tot een oplossing te komen, zoals ook is besproken op 10 oktober 2019, en een definitieve gunning van nummer 6 aan hem te verstrekken.

#### Reactie gemeente

De gemeente liet in antwoord hierop weten bij haar standpunt te blijven wat betreft de klachtafhandeling en zich te beraden over een mogelijke nieuwe verkoopprocedure wat betreft nummer 6.

#### **Onderzoek OO**

De OO heeft contact opgenomen met verzoeker en vragen gesteld. Vervolgens heeft de OO bij de gemeente aanvullende informatie gevraagd en vragen gesteld. De reactie van de gemeente en de verslagen van het horen van betrokkenen zijn voorgelegd aan verzoeker. Verzoeker heeft daarop gereageerd.

#### Reactie gemeente op vragen OO

In reactie op vragen van de OO laat de gemeente weten dat verzoeker mondeling de zogenaamde zakelijke biedingen heeft ingetrokken. Dit blijkt volgens de gemeente uit de gespreksverslagen. De gemeente stelt dat verzoeker zich in de contacten met de medewerkers van de gemeente nooit heeft beroepen op zijn zakelijke biedingen. Pas bij het raadssprekuur van 5 september 2019 heeft verzoeker zich volgens de gemeente daarop beroepen. Dit is volgens de gemeente aanleiding geweest om in de klachtafhandelingsbrief te spreken van (blijkbaar) een misverstand tussen partijen, maar is geenszins bedoeld om daarmee de klacht gegrond te verklaren.

In antwoord op de vraag over de voortgang van een nieuwe verkoopprocedure van nummer 6 merkt de gemeente op dat zij in samenwerking met de projectontwikkelaar de

landschappelijke visie op het deelgebied X, waaronder nummer 6 valt, wil actualiseren. Op dit moment is volgens de gemeente nog niet aan te geven of en wanneer een verkoopprocedure opnieuw in gang wordt gezet.

Uit de verklaringen van de bij de klacht betrokken medewerkers en de extern verkoopbegeleider wordt het volgende opgemaakt.

#### *Intrekking zakelijke biedingen*

Wat betreft de intrekking van de zakelijke biedingen verwijst iedereen naar een mededeling van de extern verkoopbegeleider dat verzoeker op enig moment die biedingen mondeling zou hebben ingetrokken. Als reden daarvoor geeft de extern verkoopbegeleider aan dat verzoeker zijn financiering niet rond kon krijgen. De extern verkoopbegeleider stuurde in opdracht van de gemeente alle inschrijvers op 9 mei 2018 een brief met de mededeling dat de biedingen niet worden gegund conform de inschrijvingsvoorwaarden. Zij verklaart voorafgaand aan het sturen van die brief telefonisch contact te hebben gehad met verzoeker en dat verzoeker toen niet meer sprak over zijn zakelijke biedingen. Omdat deze zakelijke biedingen, naar haar mening, mondeling waren ingetrokken, heeft de extern verkoopbegeleider in de brief van 9 mei 2018 alleen de privé biedingen genoemd en daarbij vermeld dat de gemeente niet tot gunning over gaat, omdat de prijs ver onder de marktwaarde van het object ligt.

#### *Vervolggesprekken*

In het projectteam is, tijdens het overleg na de presentaties op 19 april 2018, afgesproken dat de extern verkoopbegeleider verzoeker zou uitnodigen voor een gesprek met de gemeente. Dit gesprek heeft plaats gevonden op 12 juni 2018. Doel van het gesprek was om verzoeker nog een keer uit te leggen waarom de bieding was afgewezen. Daarbij is aangegeven dat het plan van verzoeker inhoudelijk interessant was. Ook is de toezegging gedaan dat verzoeker op de hoogte zou worden gehouden van een eventuele nieuwe verkoopprocedure. Verder blijkt uit de verklaringen dat verzoeker nadien meerdere keren telefonisch contact opnam met de gemeente met de vraag hoe het staat met de nieuwe verkoopprocedure en daarbij telkens zijn interesse in de panden aangaf.

Op 4 april 2019 vond er een gesprek plaats met verzoeker om zijn uitgewerkte plannen voor nummer 6 verder toe te lichten. In dit gesprek is het gegaan over een mogelijk toekomstige nieuwe verkoop van nummer 6. Toegezegd is dat verzoeker op de hoogte zou worden gesteld van het starten van een nieuwe procedure voor nummer 6. In het gesprek met de wethouder op 10 juli 2019 bracht verzoeker, zo blijkt uit de verslagen, naar voren dat hij van mening is dat zijn zakelijke bieding nog steeds bestaat. Van de kant van de gemeente werd verzoeker in dat gesprek kenbaar gemaakt dat de openbare biedingsprocedure geheel is afgewikkeld en dat alle biedingen niet zijn gegund.

#### Reactie van verzoeker

In zijn reactie op de antwoorden van de gemeente en de verklaringen van betrokkenen merkt verzoeker op het vreemd te vinden dat de gemeente naar aanleiding van een mededeling van de extern verkoopbegeleider ervan uitging dat zijn hoogste bieding niet meer bestond. Dat klopt volgens verzoeker ook niet met het gegeven dat hij een dag vóór het krijgen van de brief

van 9 mei 2018 met afwijzing van de laagste biedingen een telefoontje van de extern verkoopbegeleider kreeg dat de gemeente met hem een afspraak wil maken. Verzoeker is er bij de besprekingen van zijn plan altijd vanuit gegaan dat deze plaats vonden op basis van zijn hoogste (zakelijke) inschrijving. Als verzoeker geen kans had gezien om het bedrag op tafel te leggen zou alle energie die hij heeft gestoken in de gesprekken en de plannen ook geen zin hebben gehad. In de gesprekken die verzoeker had met de gemeente is nooit gevraagd of hij zijn hoogste bieding had ingetrokken, wat hiervan de reden is en waarom hij dan toch in contact bleef met de gemeente.

### **Beoordeling van de klacht**

Voorop staat dat de gemeente, evenals iedere andere verkopende partij, zelf mag bepalen of en, zo ja, aan wie zij verkoopt en tegen welke prijs en onder welke voorwaarden. Dit geldt ook voor de verkoop bij inschrijving. De verkoper beslist en heeft 'het recht van gunning'. Dit houdt in dat de verkoper niet verplicht is om aan de hoogste bieder of degene die de beste voorwaarden stelt te verkopen.

In het geval van verzoeker staat vast dat de gemeente (nog) niet aan hem heeft willen verkopen en er dus geen koopovereenkomst tot stand is gekomen. Het is de OO echter onduidelijk waarom de gemeente zich bij de klachtbehandeling beroept op de eenzijdige verklaring van de extern verkoopbegeleider dat verzoeker zijn twee 'zakelijke' biedingen mondeling zou hebben ingetrokken. Ook al zouden die biedingen tijdens de bespreking in het projectteam in april 2018, er nog liggen, dan zou dat immers niet betekenen dat de gemeente met verzoeker in zee zou moeten gaan. Het is immers aan de gemeente om te beslissen met wie zij een koopovereenkomst aangaat.

Waar het bij de beoordeling van de klacht om gaat is of de gemeente open en duidelijk is geweest in haar communicatie met verzoeker.

De OO toetst het handelen van de gemeente aan de behoorlijkheidsnormen, zoals die zijn vastgelegd door de Nationale ombudsman (No) in overleg met de gemeentelijke en regionale ombudsvoorzieningen. In dit geval aan de behoorlijkheidsnormen van goede informatieverstrekking, transparantie en professionaliteit (klachtbehandeling).

### Goede informatieverstrekking

Volgens deze behoorlijkheidsnorm is de overheid verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht.

De OO constateert dat de extern verkoopbegeleider handelde in opdracht van de gemeente. Daarmee vallen de gedragingen van de extern verkoopbeleider onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

De extern verkoopbegeleider verklaart dat verzoeker op enig moment zijn zakelijke bieding mondeling heeft ingetrokken. Niet gebleken is dat dit schriftelijk is bevestigd aan verzoeker. Dit getuigt niet van professionaliteit en goede dienstverlening aan de burger. Van de overheid mag immers worden verwacht dat zij zorgvuldig en professioneel omgaat met de belangen van burgers. In het geval van verzoeker was er nog een bijzonder belang, omdat van gegadigden voor de nummers 6 en 8 meer dan gewone inspanning werd vereist bij de verkoop bij inschrijving: zij moesten een plan presenteren en op die manier het projectteam van hun interesse overtuigen. Als men dan van mening is dat een gegadigde mondeling een bod intrekt, ligt het voor de hand dat dit schriftelijk wordt bevestigd. Door dit na te laten was verzoeker niet geïnformeerd, zodat hij eventueel had kunnen reageren.

De OO constateert verder dat de extern verkoopbegeleider in opdracht van de gemeente alle inschrijvers op 9 mei 2018 een brief stuurde met de mededeling dat de biedingen niet worden gegund conform de inschrijvingsvoorwaarden. In de brief aan verzoeker staan de laagste (privé) biedingen van verzoeker genoemd en niet de hogere (zakelijke) biedingen. In het licht van goede informatieverstrekking zou het behoorlijk zijn geweest om ook deze te noemen met de mededeling dat die biedingen mondeling waren ingetrokken, temeer omdat er geen schriftelijke bevestiging was van de mondelinge intrekking van deze biedingen. Verzoeker zou dan de gelegenheid hebben gehad om eventueel te reageren.

### Transparantie

Deze behoorlijke norm houdt in dat de overheid in haar handelen open en voorspelbaar is, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan.

Het is de OO onduidelijk waarom de gemeente alsnog in gesprek wilde gaan met verzoeker om hem uit te leggen waarom zijn biedingen waren afgewezen. De gemeente stelt immers er vanuit te gaan dat verzoeker zijn hogere biedingen had ingetrokken omdat hij volgens mededeling van de extern verkoopbegeleider zijn financiering niet rond kon krijgen. Daarbij komt dat uit de verklaringen in de gespreksverslagen wordt opgemaakt dat het gehele verkooptraject van beide objecten na de brief van 9 mei 2018 zou zijn gestopt.

Door verzoeker uit te nodigen voor een gesprek op 12 juni 2018 en aan te geven dat het plan van verzoeker inhoudelijk interessant is, ligt het voor de hand dat de gemeente bij verzoeker de verwachting wekte dat hij toch nog in aanmerking kwam om één van de objecten te kopen. Die verwachting kon ook worden gewekt, omdat verzoeker er steeds vanuit ging dat zijn hogere biedingen niet waren afgewezen. Dit verklaart ook waarom verzoeker nadien nog met enige regelmaat contact opnam met de gemeente voor informatie over de verkoopplannen van de gemeente en waarom verzoeker zich in de contacten met de medewerkers van de gemeente nooit heeft beroepen op zijn zakelijke biedingen, zoals de gemeente stelt. Pas toen verzoeker er achter was gekomen dat de gemeente nummer 8 in mei 2019 had verkocht, heeft hij zich beroepen op de zakelijke biedingen. Bij verzoeker was door de gesprekken met de gemeente, en eerder genoemd gebrek aan informatieverstrekking door de extern verkoopbegeleider, het kennelijke misverstand gewekt dat hij nog in de race was voor de aankoop van de objecten op basis van zijn zakelijke biedingen. In zoverre is de gemeente

onvoldoende transparant geweest over haar procedure en de status van de gesprekken met verzoeker.

### Klachtbehandeling

Verzoeker laat in zijn reactie op de klachtafhandeling aan de gemeente weten dat het verslag van zijn mondelinge toelichting op de klacht niet aan hem is gestuurd, zodat hij eventueel aanvullingen had kunnen geven. Ook vraagt verzoeker in zijn reactie op de klachtbehandeling naar de verslagen van de gesprekken over de klacht met de betrokken medewerkers.

De gemeente laat in antwoord op vragen hierover van de OO weten dat de verslagen niet zijn gedeeld met verzoeker en verzoeker dus ook niet heeft kunnen reageren. De verslagen zijn volgens de gemeente gebruikt bij de afhandeling van de klacht.

Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Dat betekent onder andere dat het principe van hoor en wederhoor moet worden nageleefd.

Volgens vaste ombudsprudentie is de hoorplicht een essentieel onderdeel van de klachtprocedure. In artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht is de hoorplicht opgenomen. Hoewel het beginsel van wederhoor niet uitdrukkelijk in genoemde wetsbepaling is neergelegd, blijkt uit de Memorie van toelichting dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid worden gesteld om op elkaars standpunten reageren. Toepassing van het beginsel van hoor- en wederhoor dient meerdere doelen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid om naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. En door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden hersteld.

De OO stelt vast dat de gemeente niet heeft voldaan aan het vereiste van hoor- en wederhoor.

In zijn klachtbrief aan de gemeente schrijft verzoeker het gevoel te hebben aan het lijntje te zijn gehouden en niet serieus te zijn genomen.

De OO heeft, mede gelet op de conclusie van de gemeente over de klacht, de indruk dat de klachtbehandeling van de gemeente vooral gericht was op een juridisch effect en niet zo zeer op de beleving van verzoeker bij zijn klacht. Daarmee was de klachtbehandeling van de gemeente niet gericht op het doel van het klachtrecht: herstel van vertrouwen in de organisatie en leereffect voor de organisatie. Het zou beter zijn geweest als de gemeente excuses had aangeboden voor het - ook door haar geconstateerde - misverstand. De verschillende uitgangspunten bij de gesprekken zijn immers ontstaan door een niet schriftelijk bevestigde mondelinge mededeling van de extern verkoopbegeleider, waar de gemeente vanuit ging zonder hem een schriftelijke bevestiging van de intrekking te sturen en ook geen navraag te doen bij verzoeker. Daardoor kon het gebeuren dat verzoeker er bij de gesprekken van uitging dat hij nog in de race was om nummer 6 te kunnen kopen en zich achteraf aan het

lijntje gehouden voelde.

### **Oordeel**

De OO geeft geen oordeel over de vraag of verzoeker zijn zakelijke bod wel of niet heeft ingetrokken: dat is het woord van de extern verkoopbegeleider tegenover het woord van verzoeker. Het was daarom beter geweest als de gemeente zich bij de beoordeling van de klacht niet had laten leiden door verklaringen gebaseerd op 'horen zeggen'.

In het licht van goede informatieverstrekking was het niet behoorlijk om de vermeende intrekking van de zakelijke biedingen niet schriftelijk te bevestigen en niet te noemen in de afwijzingsbrief van 9 mei 2018.

De gemeente is onvoldoende transparant geweest over de status van de gesprekken met verzoeker over de verkoopprocedure. Dit heeft bij verzoeker geleid tot het kennelijke misverstand dat hij nog in de race was voor de aankoop van de objecten.

De klachtbehandeling van de gemeente is niet behoorlijk. De gemeente heeft niet voldaan aan het vereiste van professionele klachtbehandeling: de klacht is vooral behandeld vanuit juridisch oogpunt en niet zo zeer vanuit de beleving van verzoeker; nagelaten is hoor en wederhoor toe te passen; verzoeker heeft geen gelegenheid gekregen te reageren op het verslag van zijn eigen gesprek.

### **Conclusie**

De klacht is gegrond.

De OO merkt op dat dit niet betekent dat de gemeente nummer 6 bij voorbaat aan verzoeker zou moeten gunnen, zoals verzoeker in zijn reactie van 11 december 2019 voorstelt als oplossing voor zijn klacht.

Aldus vastgesteld door de Overijsselse Ombudsman op 28 mei 2020.



Piet Jansen



Annedé van Zeben



Voorzitter

Onderzoeker/rapporteur