

# Onderzoek aankoop woning door burgemeester

Drs. Hans Oostendorp

Dr. Niels Karsten

Aan |  
Gemeenteraad Maastricht

Ter attentie van de fractievoorzitters door tussenkomst van de griffier

Van |  
Necker van Naem

Kenmerk: GO 16639  
Datum: 26 november 2019



**Necker  
van Naem**

## Inhoudsopgave

<b>Introductie</b>	<b>3</b>
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Leeswijzer	3
<b>Onderzoeksverantwoording</b>	<b>4</b>
2.1 / Doel en vraagstelling	4
2.2 / Onderzoeksproces	4
<b>Feitenrelaas</b>	<b>6</b>
3.1 / Geschiedenis van de aankoop van Looiersgracht 7b	6
3.2 / De aard van de relatie tussen directeur Y en de burgemeester	7
3.3 / Betrokkenheid burgemeester bij de kwestie van gelekte conceptnotulen SSC-bestuur	7
3.4 / Openheid over aankoop binnen gemeente	7
3.5 / Contact met de gouverneur over de aankoop	8
3.6 / Overig advies	8
<b>Conclusies</b>	<b>9</b>
4.1 / Beantwoording onderzoeksvragen	9
4.2 / Samenvattende conclusie	12
<b>Bijlage 1 – Wetten en regels</b>	<b>13</b>
<b>Bijlage 2 – Bepaling waarde woning</b>	<b>14</b>

# 1

## Introductie

### 1.1 / Aanleiding

In januari 2018 bereikt de burgemeester van Maastricht overeenstemming over de aankoop van de woning Looiersgracht 7b te Maastricht. De levering van de woning vindt plaats op 26 april 2018. Rond de aankoop van de woning zijn vragen gerezen. Deze vragen zijn de aanleiding waarom de gemeenteraad van Maastricht ons heeft gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken rond de aankoop. Op 19 september 2019 ontvingen wij de onderzoeksopdracht. Deze is toegestuurd door de fractievoorzitters als gedelegeerd opdrachtgever namens de gemeenteraad. Vervolgens hebben wij onze aanpak en onze voorwaarden voor uitvoering van het onderzoek opgesteld en op 25 september 2019 ontvingen wij hierop een akkoord.

### 1.2 / Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 behandelt de doel- en vraagstelling en de onderzoeksverantwoording. In paragraaf 3 staat de chronologie van de aankoop centraal. Tot slot worden in paragraaf 4 conclusies getrokken. In bijlage 1 worden de wetten en regels beschreven die wij als normenkader hanteerden bij de uitvoering van het onderzoek. In bijlage 2 staan de feiten en duiding hiervan over de waarde van de woning Looiersgracht 7b.

# 2

## Onderzoeksverantwoording

### 2.1 / Doel en vraagstelling

#### Doel van de opdracht

Het doel van de opdracht is door de opdrachtgever in de onderzoeksopdracht van 19 september 2019 beschreven als: "helderheid te krijgen in de stappen die je als burgemeester in een dergelijke kwestie doorloopt of dient te doorlopen. Onderzocht wordt of die stappen in de situatie aankoop huis Looiersgracht 7b zijn gezet of dat daar zaken op aan te merken zijn. Het rapport geeft de gelegenheid te leren voor de toekomst".

De gemeenteraad van Maastricht heeft de scope van het onderzoek als volgt verwoord:

- / Het doorlopen van de juiste stappen door de burgemeester bij en rondom de aankoop;
- / Het verlopen van deze aankoop volgens geldende regelgeving en de vraag of de aankoop marktconform was;
- / Het stellen door de burgemeester van de juiste vragen op het goede moment aan de juiste adviseurs;
- / Of de burgemeester zich voldoende transparant heeft opgesteld bij de aankoop;
- / Of door de burgemeester gehandeld is conform de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving en de gemeentelijke gedragscode.

#### Vraagstelling

Op basis van deze onderzoeksopdracht hebben wij de volgende vijf onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Was aankoop van de woning door de burgemeester toegestaan?
2. Was er sprake van een gezagsverhouding dan wel een functionele relatie tussen de burgemeester en de verkoper, en hoe heeft deze zich in de tijd ontwikkeld?
3. Zijn de persoonlijke belangen van de burgemeester (schijnbaar) gaan vermengen met de belangen van de gemeente?
4. Heeft de burgemeester zich voldoende transparant opgesteld bij en rond de aankoop?
5. Was de aankoopprijs marktconform?

### 2.2 / Onderzoeksproces

Direct na opdrachtverstrekking is een informatieverzoek uitgezet bij de gemeente Maastricht. Na een eerste documentanalyse heeft op 3 oktober 2019 een interview plaatsgevonden met de burgemeester (in aanwezigheid van een bestuurs- en communicatieadviseur als toehoorder) en zijn informatieverzoeken uitgezet bij de burgemeester en de gemeente Maastricht. Op 23 oktober 2019 heeft een interview plaatsgevonden met de gouverneur van de Provincie Limburg (in aanwezigheid van de kabinetschef). Op 20 november heeft een interview plaatsgevonden met de man van het echtpaar van wie de burgemeester het pand kocht (verder aan te duiden als directeur Y en samen met zijn vrouw aan te duiden als echtpaar X). Van deze interviews zijn concept-

gespreksverslagen gemaakt die de respondenten voorgelegd kregen. Op 11 november (burgemeester) respectievelijk 13 november (gouverneur) en 22 november (directeur Y) zijn de gespreksverslagen geaccordeerd. De tussenliggende weken tussen 3 oktober en 22 november zijn gebruikt voor aanvullend onderzoek en analyse. Onderdeel daarvan waren (aanvullende) informatieverzoeken aan de burgemeester, de gemeente Maastricht, en de toenmalig gemeentesecretaris. In de laatste week van oktober 2019 is een analyse uitgevoerd op de waardebeoordeling van het object Looiersgracht 7b. Op 22 november 2019 hebben wij de onderzoekswerkzaamheden afgerond.

Op 22 november 2019 is de conceptrapportage (exclusief samenvattende conclusies) ter feitenverificatie voorgelegd aan de burgemeester en aan de griffier. Op 24 november ontvingen wij reacties. Na verwerking van dit wederhoor is het definitief rapport opgesteld met conclusies. Op 26 november is het definitief rapport digitaal aangeboden aan de burgemeester en op 27 november aan de gemeenteraad door tussenkomst van de griffier (conform afspraak van de fractievoorzitters).

# 3

## Feitenrelaas

### 3.1 / Geschiedenis van de aankoop van Looiersgracht 7b

De aankoop van Looiersgracht 7b vindt zijn oorsprong in een voornemen tot huizenruil tussen de burgemeester en het echtpaar X. Het echtpaar is de wederpartij in, ten eerste, het voornemen tot huizenruil en, ten tweede, bij de feitelijke transactie van de woning Looiersgracht 7b. De man van het echtpaar is directeur van een gemeenschappelijke regeling waarin de gemeente Maastricht deelneemt, namelijk de gezamenlijke bedrijfsvoeringorganisatie Shared Service Center Zuid-Limburg (SSC-ZL) van de gemeenten Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen.

Het wederzijdse voornemen tot huizenruil tussen het echtpaar X en de burgemeester ontstaat in mei 2017. Het voornemen is daarbij om de woning Looiersgracht 3, waar de burgemeester sinds 1991 woonachtig is, te ruilen tegen Looiersgracht 7b, waar het echtpaar X sinds 2015 woonachtig is. De mogelijkheid van bijbetaling werd niet uitgesloten. Vervolgens zouden Looiersgracht 7a, de woning die in 2014 uit een erfenis in het bezit is gekomen van de burgemeester, en Looiersgracht 7b worden samengevoegd. Deze huizenruil wordt voorbereid. Als onderdeel van de voorbereiding heeft echtpaar X de woning laten taxeren. Uitkomst hiervan was een bedrag van 420.000 euro. Het echtpaar is zeer content met die waarde. De huizenruil vindt uiteindelijk geen doorgang omdat de burgemeester later in 2017 besluit Looiersgracht 3 niet te willen verkopen.

De burgemeester geeft daarbij aan geïnteresseerd te blijven in het verwerven van Looiersgracht 7b, mocht het echtpaar X een nieuwe, ruimere woning vinden. Het echtpaar X geeft aan in dat geval bij de burgemeester terug te komen en geven daarbij aan dan uit te gaan van een prijs van 420.000 euro.

Op 3 januari 2018 brengt het echtpaar X een bod uit op een andere woning, en informeert dan diezelfde dag de burgemeester.

In de loop van januari 2018 is sprake van tijdsdruk voor het echtpaar X, omdat het een ontbindende voorwaarde heeft opgenomen in het koopcontract voor de nieuwe woning, die inhoudt dat Looiersgracht 7b moet zijn verkocht. Dat koopcontract voor de nieuwe woning van het echtpaar X wordt getekend op 8 februari 2018.

Op 25 januari 2018 krijgt WRM-makelaars van de burgemeester opdracht tot taxatie van het pand. Het taxatierapport wordt op 21 februari 2018 uitgebracht. Op basis van deze taxatie verkrijgt de burgemeester op 12 maart 2018 akkoord van haar bank op de financiering van de woning. Op 14 maart 2018 wordt het koopcontract getekend. Naar de overtuiging van de burgemeester gaat het hier alleen nog maar om de 'technische afhandeling' van de afspraken die al in 2017 zijn gemaakt en begin 2018 zijn herbevestigd. De leveringsakte passeert uiteindelijk op 26 april 2018.

## 3.2 / De aard van de relatie tussen directeur Y en de burgemeester

De burgemeester beschrijft de relatie tussen haar en directeur Y als een relatie tussen goede burens. De burgemeester woont op Looiersgracht 3 en het echtpaar X op Looiersgracht 7b.

In de loop van 2016 verneemt de burgemeester naar eigen zeggen van de functie van directeur Y bij het SSC-ZL, waar hij per 1 januari 2016 als directeur is aangetreden. Het SSC-ZL is een zelfstandige bedrijfsvoeringorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid, waarvan het bestuur wordt gevormd door de wethouders bedrijfsvoering van de drie deelnemende gemeenten (Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen).

Van functioneel contact tussen de burgemeester en directeur Y is in de periode tot februari 2018 volgens de burgemeester geen sprake. Dit wordt bevestigd door uitdraaien van de agenda van de burgemeester en door een check op het e-mailverkeer van de burgemeester uit die periode. De gemeentesecretaris is de WOR-bestuurder van de gemeente Maastricht en de portefeuilles P&O en SSC-ZL zijn belegd bij een wethouder. De burgemeester beschouwt het SSC-ZL daarom niet als haar dossier, hoewel zij hiervoor als lid van het college, dat immers collegiaal bestuur voert, wel medeverantwoordelijkheid draagt.

Op 15 februari 2018 informeert de gemeentesecretaris van Maastricht de burgemeester over een verzoek vanuit het bestuur van het SSC-ZL om als waarnemend voorzitter op te treden van het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) in SSC-ZL verband. De burgemeester gaat hier per e-mail mee akkoord. Vanaf dat moment is er met enige regelmaat per e-mail contact tussen de burgemeester en directeur Y als directeur van het SSC-ZL en secretaris van het bestuur van SSC-ZL over zaken die het BGO aangaan.

Vanuit het SSC-ZL is er vervolgens op 16 februari 2018 met het secretariaat van de burgemeester een afspraak ingepland voor een overleg tussen de burgemeester, directeur Y en een HR-functionaris van het SSC-ZL op 21 februari 2018, om de burgemeester te brieven over het voorzitterschap van het BGO. Op 20 februari is deze afspraak verplaatst naar 14 maart 2018. Omdat de verwachting is dat er geen BGO zal plaatsvinden wordt deze afspraak op verzoek van de burgemeester geannuleerd. Op juridisch advies vindt er op 25 april 2018 toch een BGO plaats, waarin de burgemeester en directeur Y elkaar treffen. In de tussentijd, namelijk op 20 maart 2018, hebben de drie colleges eenzijdig het Sociaal Plan vastgesteld voor de werknemers die overgaan naar het SSC-ZL.

## 3.3 / Betrokkenheid burgemeester bij de kwestie van gelekte conceptnotulen SSC-bestuur

Op 11 april 2018 meldt de gemeentesecretaris aan de burgemeester dat hem die dag door twee OR-leden van Maastricht gelekte conceptnotulen zijn getoond van de SSC-bestuursvergadering van 1 maart 2018. De dag erna, op 12 april, hebben de burgemeester en de gemeentesecretaris een overleg over de kwestie met de regiobestuurders FNV en CNV, waarin die laatste de conceptnotulen aan de burgemeester tonen. De burgemeester geeft hen aan de status daarvan te willen onderzoeken. Op diezelfde dag belt de burgemeester met directeur Y om naar status van het document te vragen. Op 17 april volgt dienaangaande een reactie van directeur Y, als directeur van het SSC-ZL en secretaris van het bestuur.

Op 4 juni 2018 meldt directeur Y het lekken van de conceptnotulen formeel bij de gemeentesecretaris van Maastricht. Ondanks dat directeur Y geen ambtenaar is van de gemeente Maastricht, wordt de melding, in afwijking van de Regeling Integriteitsmeldingen 2015, in behandeling genomen door het Intern Meldpunt Integriteit (IMI) en wordt nader onderzoek gedaan. Als op 23 augustus 2018 uit het voorlopige IMI-rapport blijkt dat er geen uitsluitel kan worden gegeven over de bron van het lek, schakelt de gemeentesecretaris Hoffmann Bedrijfsrecherche in. Dat gebeurt op 6 september 2018. De burgemeester wordt op 17 december 2018 geïnformeerd over het onderzoek en de uitkomsten ervan.<sup>1</sup>

## 3.4 / Openheid over aankoop binnen gemeente

De burgemeester geeft aan dat zij voor de feitelijke aankoop met meerdere mensen binnen de gemeente gesproken heeft over de (mogelijke) aankoop. Bijvoorbeeld met de gemeentesecretaris en haar bestuurs- en communicatieadviseur. Die gesprekken gingen niet over de vraag of de burgemeester het betreffende pand

---

<sup>1</sup> Uit het onderzoek naar het lekken van de conceptnotulen vloeit voort wat 'de spionageaffaire' is gaan heten

mocht kopen en/of dat er een melding van gemaakt moest worden. Dat was in de beleving van de burgemeester namelijk een privékwestie.

De burgemeester heeft voorafgaand aan de aankoop, medio december 2017, aan de gemeentesecretaris verteld dat ze overwoog het betreffende pand aan te kopen (van het moment van feitelijke aankoop is de toenmalig gemeentesecretaris niet op de hoogte). Van adviseren of sparren was volgens de gemeentesecretaris geen sprake. Ook wist hij op dat moment niet dat het ging om een pand van directeur Y.

De burgemeester vertelt leden van het college en de gemeentesecretaris in de loop van het voorjaar van 2018 over de aankoop van Looiersgracht 7b, en maakt daarbij expliciet dat het ging om een pand van directeur Y. Dat gebeurt terloops en heeft niet de status van een formele melding.

De gemeenteraadsleden vernemen van de aankoop met de publicatie erover in de Volkskrant van 6 september 2019. Op 9 september 2019 stuurt de burgemeester een mail aan de fractievoorzitters over de ontstane situatie. De strekking is tweeledig namelijk 1) dat de burgemeester aangeeft dat ze de aankoop van het pand van het echtpaar destijds beter had kunnen melden aan de gemeenteraad en 2) dat de burgemeester verzoekt om een extern onderzoek.

### 3.5 / Contact met de gouverneur over de aankoop

Eind januari/begin februari 2018 heeft de burgemeester op haar initiatief kort telefonisch contact met de gouverneur, de heer Bovens. De precieze datum van dit gesprek is beiden onbekend.

Het gesprek had voor de burgemeester tot doel te 'sparren' over de aankoop. De vraag die in dit gesprek centraal stond, was of de burgemeester er verstandig aan deed meerdere panden in eigendom te hebben in de stad waar zij ook burgemeester is en of de gouverneur bezwaren zag tegen de aankoop van Looiersgracht 7b. De gouverneur geeft in dit gesprek aan hierin geen bezwaar te zien, mits de koopprijs marktconform is zoals bepaald in een taxatierapport. Er is niet geklankbord over mogelijke belangenverstrengeling in relatie tot de verkopende partij.

De gouverneur heeft dit gesprek niet als adviesgesprek ervaren; er was geen sprake van een verzoek om een formeel integriteitsadvies. Maar, de gouverneur ziet het ook niet als een 'terloops gesprek'. De burgemeester heeft de gouverneur namelijk gericht benaderd voor reflectie ten aanzien van de vraag of het verstandig was meerdere panden in de gemeente te bezitten.

De burgemeester geeft in dit gesprek aan de woning te willen kopen van directeur Y, haar buurman. De functie van Y als directeur van het SSC-ZL wordt daarbij niet expliciet genoemd. De gouverneur heeft wel de juiste persoon voor ogen als de burgemeester spreekt over directeur Y. De kennis die de gouverneur op dat moment over directeur Y heeft, is dat deze de zoon is van een oud-wethouder en lid is van stadscarnavalsvereniging De Tempeleers, en niet dat deze ook directeur is van SSC-ZL. Pas in oktober 2018 wordt het de heer Bovens bekend dat Y directeur is van het SSC-ZL.

In de ochtend van 9 september 2019 belt de burgemeester met de gouverneur over de publicatie in de Volkskrant van 6 september betreffende de aankoop van Looiersgracht 7b en de op handen zijnde publicatie in het NRC van 11 september.

### 3.6 / Overig advies

De burgemeester geeft aan in februari en maart 2019 persoonlijk advies ingewonnen te hebben bij een integriteitsdeskundige rondom de kwestie. Aanleiding zijn de publicaties in de media over de situatie bij SSC-ZL en de debatten in de gemeenteraad daarover. Vanuit Dagblad De Limburger worden er vragen gesteld over de aankoop. Vanuit de burgemeester worden deze beantwoord. De Limburger publiceert daar niet over.



# 4

## Conclusies

### 4.1 / Beantwoording onderzoeksvragen

In paragraaf 2 formuleerden wij 5 onderzoeksvragen als uitwerking van de onderzoeksopdracht. In deze paragraaf staan onze antwoorden op de vijf onderzoeksvragen.

#### 1. Was aankoop van de woning door de burgemeester toegestaan?

De aankoop van de woning is geen verboden handeling voor een burgemeester. Feitelijk is de koop daarmee toegestaan. De wijze waarop tot overeenstemming is gekomen tussen koper en verkoper, het tekenen van de koopakte en de levering bij de notaris, heeft conform geldende regels plaatsgevonden.

#### 2. Was er sprake van een gezagsverhouding dan wel een functionele relatie tussen de burgemeester en de verkoper, en hoe heeft deze zich in de tijd ontwikkeld?

Directeur Y is en was niet als ambtenaar in dienst bij de gemeente Maastricht. Hij is sinds 1 januari 2016 directeur bij het SSC-ZL. Dit is een zelfstandige bedrijfsvoeringorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid. Van een gezagsverhouding tussen de burgemeester en de verkoper is daarom geen sprake.

Het SSC-ZL is een bedrijfsvoeringorganisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, opgericht door de colleges van Maastricht, Sittard-Geleen en Heerlen. Het SSC-ZL is een zelfstandige rechtspersoon die geldt als een zogenoemde 'verbonden partij', zoals bedoeld in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De wethouder P&O/Bedrijfsvoering heeft, gemandateerd door het college, namens Maastricht zitting in het bestuur. De directeur van het SSC-ZL is hiërarchisch ondergeschikt aan het bestuur.

Uit deze juridische plaatsbepaling volgt dat er sprake is van een functionele verbinding tussen het college van B&W van Maastricht en het SSC-ZL. Daarbij is in het college sprake van collegiaal bestuur, wat maakt dat, ondanks de mandatering, de burgemeester medeverantwoordelijk is voor de gevoerde beleidslijn ten aanzien van het SSC-ZL. De burgemeester is echter geen portefeuillehouder op dit onderwerp. En ze heeft geen functionele relatie met directeur Y in de periode vanaf haar installatie als burgemeester op 1 juli 2015 tot 15 februari 2018. Wij oordelen dat er in de periode 1 juli 2015-15 februari 2018 weliswaar sprake is van een functionele verbinding tussen de burgemeester als collegelid en directeur Y als directeur van het SSC-ZL, maar dat de functionele afstand tussen de twee betrekkelijk groot is.

Dat verandert als de burgemeester per 15 februari 2018 tijdelijk, waarnemend voorzitter wordt van het BGO. De burgemeester ontvangt op deze dag een mail van de gemeentesecretaris inclusief een doorgestuurd bericht van directeur Y aan de gemeentesecretaris. De directeur Y mailde aan de gemeentesecretaris dat het voorstel van het bestuur is dat de burgemeester van Maastricht tijdelijk het voorzitterschap van het BGO SSC-ZL oppakt. De gemeentesecretaris vraagt in zijn e-mail of de burgemeester hiermee akkoord is en, zo ja, of de

gemeentesecretaris dan de directeur SSC-ZL zal informeren en hem vragen om de burgemeester te brieven. De burgemeester antwoordt aan de gemeentesecretaris: 'Ja prima'. In de dagen daarna vindt ook het eerste functionele contact tussen de burgemeester en de directeur Y plaats. Dat is na het feitelijk bereiken van overeenstemming over de woningtransactie tussen het echtpaar X en de burgemeester.

Het antwoord op de vraag of er sprake was van een gezagsverhouding of een functionele relatie tussen de burgemeester, is dat deze er tot 15 februari 2018 niet was. Dat betekent dat op het moment dat de afspraken over de koop gemaakt zijn, er geen functionele of gezagsrelatie was.

### 3. Zijn de persoonlijke belangen van de burgemeester (schijnbaar) gaan vermengen met de belangen van de gemeente?

Het vrijkomen van de Looiersgracht 7b of de aankoop hield geen inhoudelijk verband met enig beleid(svoornemen) van de gemeente Maastricht in relatie tot het SSC-ZL, noch op het moment dat de burgemeester en het echtpaar X over huizenruil spreken, noch op het moment dat de burgemeester en het echtpaar X daadwerkelijk een transactietraject ingaan. Daarnaast raakt de verkoop niet aan enig ander relevant thema waardoor het persoonlijk belang van het verwerven van het pand door de burgemeester in relatie staat tot een belang van de gemeente.

Wel had de burgemeester in privé een belang bij het verwerven van de woning. Zij handelde in dezen ook als privépersoon in een woningtransactie. Ze handelt hier dus niet als bestuursorgaan noch als gemeenteraadsvoorzitter noch als voorzitter en tevens lid van het college van B&W. De aankoop van een woning is geen verboden handeling. Wel vereist de Gedragscode Burgemeester dat het handelen van de burgemeester als privépersoon haar onafhankelijkheid als burgemeester niet schaadt. Dat betekent dat ze onpartijdig handelt en geen oneigenlijke belangen meeweegt. Dat betekent dat ze de verkoper geen voorkeursbehandeling mag verlenen in de context van haar bestuurshandelen.

Uit de ons beschikbare informatie blijkt niet dat de burgemeester directeur Y met voorrang heeft behandeld in haar bestuurshandelen. Twee beslissingen verdienen daarbij bijzondere beschouwing: (1) het eenzijdig vaststellen van het Sociaal Plan voor de werknemers die overgaan naar het SSC-ZL door het Maastrichtse college op 20 maart 2018, en (2) het in behandeling nemen van de melding van het lekken van de conceptnotulen van de SSC-bestuursvergadering van 1 maart 2018. Beide beslissingen zijn genomen nadat er overeenstemming was over de koop van de woning, en alleen al om die reden raakt de aankoop van de woning beide beslissingen niet. Los daarvan hebben we naar de inhoud van de beslissingen gekeken.

In de eerste beslissing, het eenzijdig vaststellen van het Sociaal Plan, speelt de burgemeester een rol als lid van het college. Maar, uit de ons beschikbare informatie blijkt niet dat zij daarin oneigenlijke belangen zou hebben laten meewegen. De beslissing was bovendien een unaniem collegebesluit, en dezelfde beslissing werd gelijktijdig in de colleges van de andere twee gemeenten genomen. De beslissing wijkt dus niet bijzonder af.

Dat de melding van het lekken van de conceptnotulen van de SSC-bestuursvergadering in behandeling wordt genomen en wordt onderzocht door het IMI, wijkt wel af van de Regeling Integriteitsmeldingen 2015. Het initiatief daarvoor ligt echter bij de gemeentesecretaris, en niets in de ons beschikbare informatie wijst erop dat de burgemeester daarbij betrokkenheid heeft gehad of op enigerlei wijze druk op die beslissing heeft uitgeoefend, laat staan oneigenlijke druk. Bovendien is het in behandeling nemen van externe meldingen staande praktijk in Maastricht.

Daarmee is het antwoord op de vraag ontkennend: er is geen sprake van belangenverstrengeling in deze casus, noch de schijn daarvan.

### 4. Heeft de burgemeester zich voldoende transparant opgesteld bij en rond de aankoop?

Ingevolge artikel 180 Gemeentewet is de burgemeester aan de raad verantwoording verschuldigd over het door haar gevoerde bestuur. Omdat de aankoop van de Looiersgracht 7b niet tot het bestuurshandelen van de burgemeester, maar tot haar persoonlijk handelen moet worden gerekend, is deze wettelijke bepaling niet van toepassing. Er is dus geen wettelijke bepaling die de burgemeester verplicht de aankoop aan college of gemeenteraad te melden.

Wel is hier de Gedragscode Burgemeester 2014 relevant, omdat die van toepassing is op al het handelen van de burgemeester, inclusief het persoonlijk handelen voor zover dat (mogelijk) raakt aan haar bestuurlijk handelen. De gedragscode stelt:

“**Openheid:** Het handelen van de burgemeester is transparant, opdat optimale verantwoording mogelijk is en de controlerende organen volledig inzicht hebben in het handelen van de burgemeester en zijn beweegredenen daarbij.”

Gegeven de functionele verbinding tussen het college van B&W en directeur Y was, in het licht van de Gedragscode Burgemeester 2014, meer openheid gepast geweest. De burgemeester had het voornemen tot transactie naar ons oordeel moeten melden c.q. bespreken in het college. Immers, een wethouder maakt onderdeel uit van het bestuur van het SSC-ZL en bovendien besluit het college volgens het principe van collegiaal bestuur over beleid dat het SSC-ZL aangaat. De burgemeester had in een gesprek binnen B&W haar voornemen kunnen voorleggen en daarbij hadden dan vragen en opmerkingen geplaatst kunnen worden. Het is daarvoor niet voldoende om slechts terloops en informeel over de aankoop te vertellen.

De 'Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen'<sup>2</sup> vermeldt dat het raadzaam is voorgenomen vastgoedtransacties te melden. De handreiking maakt op dit punt geen onderscheid tussen raad en college.

Geijkte momenten voor melding en/of bespreking in het college waren (1) wanneer het voornemen tot huizenruil met het echtpaar X wordt uitgesproken in 2017, (2) wanneer de burgemeester en het echtpaar X in gesprek gaan over de transactie aangaande Looiersgracht 7b op 3 januari 2018, (3) het moment waarop er een functionele relatie ontstaat met directeur Y op 15 februari 2018, (4) op het moment dat in februari/maart 2019 door De Limburger vragen worden gesteld over de transactie. Het feit dat De Limburger niet tot publicatie overgaat, laat onverlet dat er dan bij de burgemeester en de op dat moment door haar geconsulteerde adviseur bedacht kon worden dat er ooit opnieuw vragen over deze zaak gesteld zullen worden. Met het college had de burgemeester dan ook kunnen bespreken hoe de raad van de aankoop op de hoogte gesteld kon worden.

De reden die de burgemeester aangeeft waarom zij dit niet heeft gedaan, is dat zij dacht dat er niets te melden viel: de gouverneur was geconsulteerd, de koopprijs was naar haar overtuiging marktconform en er werd door deze en gene in de organisatie vrijelijk over de koop gesproken. Daarbij was ook niemand die haar de suggestie deed om een en ander te melden cq expliciet te bespreken.

Bij dit laatste menen wij dat de burgemeester een punt heeft. Een aantal ambtenaren in de directe kring rond de burgemeester waren als eerste op de hoogte, daarna de gouverneur en nog later het college en een door de burgemeester geconsulteerde adviseur. Al deze partijen hebben in de periode tussen transactie en de publicatie in de Volkskrant kennis gekregen van het feit dat directeur Y degene is waarvan de burgemeester een woning heeft gekocht. Gegeven de publicitaire aandacht rond de ontwikkelingen bij SSC-ZL had het voor de hand gelegen dat deze betrokkenen zelf de vraag nog eens opgeworpen hadden bij de burgemeester: 'Jij hebt toch een huis gekocht van directeur Y, is het niet raadzaam om daar nog eens met elkaar naar te kijken zodat vragen in de toekomst worden voorkomen?' Dit is door geen van de betrokkenen gedaan. Dit ontslaat de burgemeester niet van haar eigenstandige verantwoordelijkheid, maar nuanceert wel haar doen en laten in dezen.

Over het telefoongesprek met de gouverneur willen we graag het volgende opmerken. De kijk van de burgemeester en de gouverneur op de aard van het eerste telefoongesprek is niet dezelfde. De burgemeester heeft dit gesprek ervaren als een cruciaal adviesgesprek over de primaire vraag hoe het overkomt als een burgemeester meerdere panden bezit in de gemeente waar zij ook burgemeester is. Voor de gouverneur was er geen sprake van een adviesgesprek.

Het is aan de initiatiefnemer van het gesprek, in dit geval de burgemeester, om het doel van een gesprek zo expliciet mogelijk te maken. Klaarblijkelijk is het voor de burgemeester cruciale karakter van dit gesprek onvoldoende duidelijk geworden bij de gouverneur. Als gevolg van de adviesvraag, had dat advies bovendien alleen betrekking op het bezit van meerdere panden in de stad waarin de burgemeester actief is. Over de aankoop in relatie tot de verkopende partij heeft de burgemeester bovendien geen advies ingewonnen. De vraag aan de gouverneur was daarmee te smal. Hoewel ze de naam van de verkoper wel heeft genoemd, heeft de burgemeester niet expliciet de functie van de verkoper als directeur van het SSC-ZL genoemd en is ze niet expliciet nagegaan of de gouverneur ermee bekend was dat de verkoper deze functie bekleedde. Daarbij zij vermeld dat het moment van het telefoongesprek voor 15 februari moet worden geacht, het moment waarop er een functionele relatie ontstaat tussen directeur Y en de burgemeester.

Dit alles overwegende komen wij tot de slotsom dat de burgemeester meer openheid had moeten betrachten. Weliswaar is een melding niet verplicht, maar deze had wel op zijn plaats geweest. In ieder geval had een expliciete bespreking van haar voornemen geleid tot meer inzicht in de aandachtspunten en risico's bij de

---

<sup>2</sup> Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, BZK, 2016

aankoop van Looiersgracht 7b. En daarmee had de burgemeester een vollediger beeld gekregen op mogelijke implicaties van de aankoop. De onderzoekers achten in deze casus het college van B&W het eerstaangewezen bestuursorgaan voor melding c.q. bespreking.

Ook had de burgemeester alerter moeten zijn op de samenloop in de tijd van de aankoop en het verloop van het SSC-ZL-dossier. Immers, de Gedragscode Burgemeester veronderstelt "U bent alert op situaties in uw bestuurswerk waarin u met privérelaties te maken krijgt.". De samenloop in de tijd tussen bestuurswerk en de privérelatie met echtpaar X als burens, in het bijzonder directeur Y, is ongelukkig te noemen. De al in 2017 voorgenomen verkoop van Looiersgracht 7b aan de burgemeester wordt uiteindelijk geëffectueerd middenin een periode van spanningen rondom het SSC-ZL.

Tegelijk mogen we zeker niet veronderstellen dat de door de gedragscode gevraagde alertheid zou inhouden dat de burgemeester van de aankoop van de Looiersgracht 7b had moeten afzien.

#### 5. Was de aankoop prijs marktconform?

In bijlage 2 is uitgelegd op welke wijze wij getoetst hebben of de aankoop prijs marktconform is. Zowel de WOZ-waarde, de theoretische waardering, als de waardering op basis van referentieobjecten, geeft een waarde onder de transactie prijs van € 420.000.

De aankoop van de woning lijkt daarmee niet voor een prijs ver onder de marktwaarde te zijn gekocht, noch kan gesteld worden dat de woning ver boven de marktwaarde is aangekocht. Op basis van de raadpleging van de verschillende bronnen is het reëel te veronderstellen dat de overeengekomen prijs marktconform is. Uiteraard weten we niet wat de woning in de vrije markt had opgebracht. Verkoper heeft zich verkoopkosten van circa € 7.500 of meer uitgespaard. In combinatie met de geboden prijs (die het echtpaar X reëel vond omdat zij de taxatie van 420.000 zelf als hoog typeerden), de gedane belofte aan de burgemeester, gewenste snelheid van handelen (in verband met de voorwaarde voor het echtpaar X dat de woning Looiersgracht 7b verkocht is bij verwerving van hun nieuwe woning) en het feit dat er geïnteresseerden waren, heeft het echtpaar gekozen om niet de markt op te gaan.

## 4.2 / Samenvattende conclusie

Onze hoofdconclusie is dat ons niets is gebleken van oneigenlijke beïnvloeding, belangenverstrengeling, bevoordeling of welke vorm van niet-integer gedrag - dan wel de schijn daarvan- bij de aankoop van de woning door de burgemeester.

Dat er desondanks toch zoveel ophef over de aankoop van de woning is, mag de burgemeester zich aanrekenen.

In de gedragscode Burgemeester van de Gemeente Maastricht staat letterlijk; 'U bent alert op risicogevoelige situaties waarin collegeleden terecht kunnen komen en draagt bij aan hun weerbaarheid daartegen'. Van deze alertheid was in deze casus op meerdere momenten geen sprake. Meer openheid over het voornemen tot de huizenruil en - later - de aankoop in januari 2018 naar het college was op z'n plaats geweest. Daarnaast, door de wijziging van de rol van de burgemeester ten aanzien van het SSC-ZL per 15 februari, was per die datum openheid naar de raad op z'n plaats geweest. Tenslotte was er nog gelegenheid om in februari / maart 2019 deze eerdere omissie te herstellen.



## Bijlage 1 – Wetten en regels

Als normenkader in dit onderzoek hanteren we in de eerste plaats de Gemeentewet. Artikel 69 lid 1 verklaart op de burgemeester van toepassing artikel 15 lid 1 en 2 Gemeentewet. Dit betreft de zogenoemde ‘verboden handelingen’. De betreffende handelingen mag een burgemeester niet verrichten. Het artikel luidt als volgt:

### Artikel 15 Gemeentewet

1. Een lid van de raad mag niet:
  - a. als advocaat of adviseur in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de gemeente of het gemeentebestuur dan wel ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
  - b. als gemachtigde in geschillen werkzaam zijn ten behoeve van de wederpartij van de gemeente of het gemeentebestuur;
  - c. als vertegenwoordiger of adviseur werkzaam zijn ten behoeve van derden tot het met de gemeente aangaan van:
    - 1e. overeenkomsten als bedoeld in onderdeel d;
    - 2e. overeenkomsten tot het leveren van onroerende zaken aan de gemeente;
  - d. rechtstreeks of middellijk een overeenkomst aangaan betreffende:
    - 1e. het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente;
    - 2e. het buiten dienstbetrekking tegen beloning verrichten van werkzaamheden ten behoeve van de gemeente;
    - 3e. het leveren van roerende zaken anders dan om niet aan de gemeente;
    - 4e. het verhuren van roerende zaken aan de gemeente;
    - 5e. het verwerven van betwiste vorderingen ten laste van de gemeente;
    - 6e. het van de gemeente onderhands verwerven van onroerende zaken of beperkte rechten waaraan deze zijn onderworpen;
    - 7e. het onderhands huren of pachten van de gemeente.
2. Van het eerste lid, aanhef en onder d, kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.

Verder bepaalt artikel 69 lid 2 Gemeentewet dat de gemeenteraad een gedragscode vaststelt voor de burgemeester. In 2014 is de Gedragscode Burgemeester voor Maastricht opnieuw vastgesteld. De inhoud van de gedragscode burgemeester is eveneens gehanteerd als normenkader in dit onderzoek.



## Bijlage 2 – Bepaling waarde woning

Sinds 26 april 2018 is de burgemeester de eigenaar van de woning aan de Looiersgracht 7b te Maastricht. De koopsom bedroeg € 420.000. De vraag is of de toen overeengekomen koopsom marktconform was. Om vast te stellen of de burgemeester voordeel heeft gehad bij haar relatie met de koper, dan wel haar positie als burgemeester, is het belangrijk om vast te stellen of de woning tegen een marktconforme prijs is gekocht. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden moet eerst vastgesteld worden wat er precies verkocht is.

De woning is niet op de markt geweest. Feitelijk weten we dus niet wat de marktconforme prijs is. Op basis van een aantal te beargumenteren aannames kunnen we wel bepalen of het aannemelijk is dat de betaalde prijs voor de woning marktconform is. We vergelijken de aankoop prijs van de woning in dit deze paragraaf met (1) de WOZ-waarde, (2) een theoretische waardebepaling, (3) de waarde van een aantal referentieobjecten en (4) de uitgevoerde taxaties.

### 1. Kenmerken van het pand

#### **Object**

Het aangekochte object betreft: Het recht van eigendom met betrekking tot een woonhuis (type tussenwoning) met ondergrond, tuin en verder toe- en aanbehoren, gelegen te 6211 JK Maastricht, Looiersgracht 7b, kadastraal bekend gemeente Maastricht, sectie B, nummer 4477, ter grootte van een are en achttien centiare (1 a 18 ca) (Zie eigendomsinformatie en akte van levering).

Volgens de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is het pand in 1930 gebouwd, betreft het gebruiksdoel een woonfunctie en heeft het een oppervlakte van 109 m<sup>2</sup>.

#### **Locatie**

De Looiersgracht is gelegen in het Jekerkwartier. De historische wijk het Jekerkwartier ligt in het zuidelijk deel van het stadscentrum van Maastricht en wordt begrensd door de Binnenstad en het stadspark.

#### **Bouwjaar**

In de akte van levering van 01-09-2015 wordt in de ouderdomsclausule melding gemaakt van een meer dan 100 jaar oude woning. Het kan zijn dat er vroeger een ander object stond op deze locatie en deze in 1930 verbouwd/vernieuwd is. Voor dit onderzoek is dat niet van doorslaggevend belang. De woning maakt onderdeel uit van een beschermd stadsgezicht.

#### **Bestemming**

Conform het vigerende bestemmingsplan Centrum gemeente Maastricht is de bestemming 'wonen'. De woonfunctie van het pand staat ook in het BAG-rapport (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) aangegeven en wordt dus door het bestemmingsplan bevestigd.

### Oppervlakte

Met 'oppervlakte' wordt hier niet het perceeloppervlakte bedoel, maar het gebruiksoppervlakte. De BAG noemt een gebruiksoppervlakte van 109 m2. Op basis van het bouwdoosier (nummer 8866) van een verbouwing in de woning in 1985 hebben wij vastgesteld dat dit juist is.

### Bodemgegevens

Via het bodemloket van de gemeente Maastricht is een bodemrapportage opgevraagd. Op de genoemde locatie zijn geen historische bodembedreigende activiteiten bekend.

### 2. WOZ - Waarde

Via het WOZ-waardeloket kan het waarde rapport van deze woning gedownload worden. Uit deze bron blijkt dat de WOZ-waarde per 1-1-2018 € 404.000 bedraagt.

### 3. Theoretische waardering

Bovenstaande gegevens zijn de uitgangspunten om tot een waardebeoordeling te komen. Ten aanzien van het onderhoud is het uitgangspunt dat de woning op een goed niveau is. De reden waarom dit gesteld kan worden, is dat in de akte van levering van 2015 uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van het feit dat verkoper de woning niet zelf bewoond heeft sinds 2004. Ook zijn in de akte een ouderdomsclausule en een niet zelf-bewoningsclausule opgenomen. Waarschijnlijk hebben de verkopers de woning als beleggingsobject gekocht en de woning altijd in de verhuur gehad. Gezien de waardeverhoging van 100.000 euro binnen 32 maanden tijd (1-9-2015 tot 26-4-2018) is daarom te verwachten dat er destijds intern flink is verbouwd.

Tabel 1. Ontwikkeling WOZ-waarde

Peildatum	WOZ-waarde in €	Procentuele stijging
01-01-2018	404.000	+ 11.6 %
01-01-2017	362.000	+ 9.4 %
01-01-2016	331.000	+ 7.8 %
01-01-2015	307.000	-

Tabel 2. Informatie over het pand

Type		Tussenvoning met woonbestemming	
woonoppervlakte		109 m2	
perceeloppervlakte		118 m2	
bouwjaar		1930	
postcode		6211 JK	
WOZ-waarde per 1-1-2018		€ 404.000	
Jaar van koop	Koopsom	%-stijging*	%-stijging NVM*
1984	€ 16.852,48 (fl 37.138)	-	-
2004 Q1	€ 320.000	+ 189,9 %	Niet bekend**
2015 Q3	€ 325.000	+ 1,56 %	14.8 %
2018 Q1	€ 420.000	+ 29,2 %	12.1 %

\*bij gelijkblijvend niveau, dus zonder rekening te houden met woningverbetering

\*\*systeem NVM rekt pas vanaf Q1-1990 door

De woning is in 1984 als bouwval gekocht, zo blijkt uit de akte van levering van destijds. Het is verkocht aan een architect, de heer G. Hij heeft in 1985 een vergunning aangevraagd voor verbouwing. In de vergunning wordt ook melding gemaakt van de bouwsom, fl. 92.595 ex BTW (fl. 110.188 incl. 19 %BTW). In euro's is er inclusief BTW verbouwd voor € 50.001.

In 2004 heeft de heer G. het object voor € 320.000 verkocht aan twee broers B.

In 2015 verkochten de heren B. de woning aan echtpaar X voor een bedrag van € 325.000. Dat is € 5.000 (+ 1.56 %) meer dan waarvoor zij het destijds gekocht hebben. De NVM-cijfers laten een marktontwikkeling voor dit specifieke woongebied zien van + 14.8%. Het is aannemelijk dat dit verschil in waardeontwikkeling wordt verklaard door de staat van onderhoud van het pand. Vermoedelijk is de woning op dat moment in 1985 voor het laatst grondig verbouwd, hebben de heren B. de woning sinds 2004 in de verhuur gehad en alleen het noodzakelijke onderhoud uitgevoerd. De woning diende dus gemoderniseerd te worden.

Als er voor een modernisering van een woning een standaardmaatstaf gehanteerd wordt van € 600 per m<sup>2</sup>, dan is er voor € 66.000 verbouwd in 2015. Banken hanteren de regel dat 70% van de waarde van een verbouwing mag worden toegerekend als waardestijging. In dit geval resulteert dat in € 46.200. De waarde in 2015 Q3 wordt dan € 371.200. Als we op deze waarde in het derde kwartaal van 2015 de NVM prijsontwikkeling toepassen, dan komt de waarde van de woning op het moment van verkoop aan de burgemeester op **€ 416.115**.

Dit is een puur theoretische benadering. Stel dat er voor minder of voor meer verbouwd is, dan resulteert dat automatisch in andere getallen. Een verbouwing kan ook voor 100% waardestijging of zelfs meer zorgen, of juist voor een waardedaling, bijvoorbeeld omdat er wordt verbouwd op een manier die de kopersgroep niet aanspreekt.

#### 4. Vergelijking referentieobjecten

Vanwege de beperking van deze benadering, kiezen we daarnaast voor een benadering om de woning te vergelijken met referentieobjecten die vergelijkbaar zijn en waarbij er wel sprake is geweest van een door de markt bepaalde prijs.

Er is gekeken naar transacties van vergelijkbare woningen in het postcodegebied 6211 AA-ZZ. Op basis daarvan valt goed te herleiden wat de Looiersgracht 7b op de vrije markt had kunnen opbrengen. Een extra toets is het vaststellen van een gemiddelde m<sup>2</sup>-prijs in het betreffende gebied.

In het uitwisselingssysteem van de NVM is een selectievraag uitgezet naar een verkochte tussenwoning in de periode tussen 1-10-2017 en 31-03-2018 met een oppervlakte tussen de 80 en 150 m<sup>2</sup> gelegen binnen een straal van 500 meter van de Looiersgracht 7b. Er zijn twee transacties bekend in de systemen van de NVM. Dit zijn overigens niet alleen transacties van NVM-makelaars.

##### **A. Achter de oude Minderbroeders 18, 6211 HM Maastricht**

De woning Achter de oude Minderbroeders 18 is op 16-10-2017 in eigendom overgegaan. De vraagprijs was € 387.500, de verkoopprijs was € 383.000. De woonoppervlakte van de woning is 106 m<sup>2</sup>, waardoor de verkoopprijs per m<sup>2</sup> € 3.613,21 is.

##### **B. Abtstraat 21, 6211 LS Maastricht**

De woning Abtstraat 21 is op 15-11-2017 in eigendom overgegaan. De vraagprijs was € 395.000, de verkoopprijs was € 400.000. De woonoppervlakte is 123 m<sup>2</sup>, waardoor de verkoopprijs per m<sup>2</sup> € 3.252,03 is.

Als we de hoogste m<sup>2</sup>-prijs van € 3.613 aanhouden en dat vermenigvuldigen met 109 m<sup>2</sup> (het aantal m<sup>2</sup> van Looiersgracht 7b) dan volgt daar een waarde uit van **€ 394.000** (afgerond). Deze woning heeft echter een aanmerkelijk kleiner perceel. De oppervlakte bedraagt 39 m<sup>2</sup>, waardoor de waarde van Looiersgracht 7b hoger zou moeten zijn.

Houden we de laagste m<sup>2</sup>-prijs van € 3.252 aan, dan volgt daaruit een waarde van **€ 355.000** (afgerond) voor Looiersgracht 7b.

#### 5. Taxaties

Het echtpaar X heeft Looiersgracht 7b laten taxeren. De uitkomst hiervan, uitgebracht op 15 juni 2017, was 420.000 euro.



Op 25 januari 2018 krijgt WRM-makelaars van de burgemeester de opdracht tot taxatie van het pand. Uit deze taxatie volgt een marktwaarde van € 385.000 in verhuurde staat.

Zowel de WOZ-waarde, de theoretische waardering als de waardering op basis van referentieobjecten, geeft een waarde onder de door de burgemeester betaalde transactieprijs voor Looiersgracht 7b van € 420.000 aan.

Al het voorgaande overwegende lijkt de woning niet voor een prijs ver onder de marktwaarde te zijn gekocht, noch kan gesteld worden dat de woning ver boven de marktwaarde is aangekocht. Op basis van de raadpleging van de verschillende bronnen is het reëel te veronderstellen dat de overeengekomen prijs de marktwaarde is. Uiteraard weten we niet wat de woning in de vrije markt had opgebracht. De verkoper heeft verkoopkosten van circa € 7.500 of meer uitgespaard. In combinatie met de geboden prijs (waarmee het echtpaar zeer content was), de gedane belofte aan de burgemeester, gewenste snelheid van handelen (in verband met de voorwaarde voor het echtpaar dat de woning Looiersgracht 7b verkocht is bij verwerving van de nieuwe woning) en het feit dat er geïnteresseerden waren, heeft het echtpaar gekozen om niet de markt op te gaan.