Deloitte.

Deloitte Accountants B.V.
Wilhelminakade 1
3072 AP Rotterdam
Postbus 2031
3000 CA Rotterdam
Nederland

Tel: 088 288 2888
www.deloitte.nl

T.a.v. de gemeenteraad van gemeente Lelystad

Datum
25 februari 2026

Onderwerp
Quick-scan

Geachte leden van de gemeenteraad,

In de periode van 19 januari tot en met 20 februari 2025 hebben wij op verzoek van uw gemeenteraad een quick-scan uitgevoerd op de (ver)koopovereenkomst inzake de grond Larserplein te Lelystad. In de quick-scan staan de volgende vragen centraal:

- Voldoet de overeenkomst aan de geldende staatssteunregels?
- Is de overeenkomst conform de vigerende wet- en regelgeving, waaronder financiële regels en de nota grondbeleid?
- Zijn de gebruikte taxaties marktconform en in lijn met gangbare praktijken in vergelijkbare situaties?

In de quick-scan hebben wij de volgende opgevraagde en eventueel ontvangen documenten betrokken:

- Alle collegestukken m.b.t. deze transactie (van voorbereiding tot besluit);
- Raadvoorstel/besluit;
- Vragen/beantwoording vanuit de raad;
- Opdracht voor de taxaties;
- Taxatierapporten;
- Verkoopcontract;
- “geheime stukken”;
- Interne procedure verkoop van strategische gronden;
- Notulen van (project-)vergaderingen intern (binnen Lelystad) en extern (Van der Valk / Lelystad);
- Ambtelijke analyse van de vergelijking van de twee taxatierapporten;
- Juridische check op eventuele staatsteun en mogelijke interne communicatie hieromtrent.

Wij hebben in het kader van de quick-scan alleen een analyse op de documenten uitgevoerd. Wij hebben dan ook geen interviews gedaan, danwel hoor- of wederhoor toegepast. De aanpak, het aanleveren van documenten, het proces en de bespreking van de conceptbevindingen zijn afgestemd met de Commissie van de Rekening (CvdR) en de griffie.

Op basis van de quick-scan hebben wij de volgende constateringen:

- De verkoopprijs is gebaseerd op een waardering met als uitgangspunt: de residuele waarde van de grond. Dit is een gebruikelijke methode.
- Er zijn door de koper en de verkoper (gemeente) externe taxaties uitgevoerd. De taxatie van de koper is gebruikt voor de (ver)koopovereenkomst.

Op alle opdrachten verricht door Deloitte, behoudens M&A Diensten, zijn de Algemene Voorwaarden Dienstverlening Deloitte Nederland, januari 2020 gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel van toepassing. Deloitte Accountants B.V. is ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 24362853. Deloitte Accountants B.V. is een zogenoemde affiliate van Deloitte NSE LLP en maakt onderdeel uit van het internationale netwerk van Deloitte Touche Tohmatsu Limited.

- De waardering van de externe taxateurs ligt ver uit elkaar. De taxateur in opdracht van de gemeente komt op een veel hogere waardering [redacted] dan de taxateur van de koper [redacted]).
- Het verschil wordt vooral veroorzaakt doordat de taxateur van de gemeente uitgaat van een veel hogere huurprijs per bed per week. Het verschil is [redacted] per bed per week (=32,5%). De taxateur van de koper zit met € [redacted] overigens aan de bovenkant van de gehanteerde brandbreedte (€ [redacted]), terwijl de taxateur van de gemeente met € [redacted] boven de gehanteerde bandbreedte van € [redacted] zit.
- Een tweede verschil ontstaat bij de kosten van € [redacted] miljoen voor het kappen en rooien van bomen. Afhankelijk van de dichtheid van bebossing zijn dit tussen 3.800 en 9.500 bomen. De plausibiliteit van het bedrag van € [redacted] miljoen hebben wij niet kunnen vaststellen.
- Een derde verschil ontstaat bij de geraamde kosten voor woon- en bouwrijp maken van € [redacted] miljoen. Dit bedrag is plausibel.
- Er is geen derde onafhankelijke taxatie uitgevoerd.
- Intern is achteraf een verschillenanalyse is opgesteld tussen de twee taxaties.
- Er is geen expliciet onderzoek uitgevoerd naar de risico's op een vermoeden van staatsteun.
- De vennootschap (Zeuslaan 1 Lelystad B.V.) waarmee de (ver)koopovereenkomst is getekend is een andere dan waarmee de intentieovereenkomst is gesloten.
- De vennootschap (Zeuslaan 1 Lelystad B.V.) is niet apart opgericht voor de (ver)koopovereenkomst (zoals in overeenkomst is benoemd) maar lijkt al langer te bestaan.
- De bestuurders van vennootschap (Zeuslaan 1 Lelystad B.V.) zijn kort na passeren van de (ver)koopovereenkomst gewisseld. Degene die in de publiciteit naar voren is getreden vanuit de kopende partij is iemand anders dan die de (ver)koopovereenkomst heeft getekend.
- Achteraf is een BIBOB onderzoek uitgevoerd. Intern is geconcludeerd dat hier geen bijzonderheden uitkomen.
- Uit ontvangen interne ambtelijke mailwisseling tussen 13 juli 2023 en 3 april 2025 is op te maken dat intern wel vragen zijn gesteld en opmerkingen zijn gemaakt over:
    - De kopende partij heeft het contract opgesteld. Kennelijk is dit ongebruikelijk en normaliter stelt gemeente zelf het verkoopcontract op.
    - Geen BIBOB Clausule in opgenomen, terwijl dat vooraf wel is gevraagd om te doen.
    - Vraagtekens of er sprake is van mogelijke staatssteun, strijdigheid met de Wet markt en Overheid in het licht van de DIDAM-arrest procedure.
    - 'Politieke druk' en dat 'de deal moest doorgaan'.
    - De kopers hebben ervaring met migranten, hetgeen verder beperkt is onderbouwd. De kopers (twee broers die bestuurders van Zeuslaan 1 Lelystad B.V. waren op het moment van ondertekenen van de (ver)koopovereenkomst) zijn geen eigenaar van het Van der Valk Hotel Lelystad zelf.

Kortom, voor het afsluiten van de overeenkomst wordt vanuit verschillende ambtelijke hoeken stilgestaan bij allerlei soorten risico's (DIDAM-arrest, staatsteun, Inhoudelijke punten in het contract, complexiteit van vennootschapsstructuren bij de kopers, niet opnemen van een BIBOB-clausule, onevenwichtigheden in het contract, omgevingsplan, geluid, participatie, ecologie, taxatie). Wij kunnen de opvolging van deze vragen en opmerkingen niet vaststellen.
Er staan geen expliciete "ontbindende voorwaarden" in de klassieke zin in de (ver)koopovereenkomst. Wel bevat de tekst opschortende voorwaarden en beëindigingsrechten die functioneel mogelijk als ontbindingsroute kunnen werken.

3
25 februari 2026
n/a

Belangrijkste punten:

Opschortende voorwaarden (artikel 5.8):
5.8.a: alle voor de realisatie en exploitatie benodigde onherroepelijke vergunningen en publiekrechtelijke toestemmingen moeten door de Initiatiefnemer zijn verkregen; en
5.8.b: er moet overeenstemming met de netbeheerder zijn bereikt over de voorwaarden voor de aansluiting van de elektriciteit zoals nader omschreven in artikel 7.4.
Deze voorwaarden bepalen dat de notariële uitgifte van erfpacht pas binnen 30 dagen zal plaatsvinden nadat die voorwaarden zijn vervuld — dit zijn dus suspensieve (opschortende) voorwaarden.

Mogelijkheid tot afstand doen van opschortende voorwaarden (artikel 5.9):
De Initiatiefnemer kan (één of meer van) de opschortende voorwaarden laten vallen; daarna moeten partijen meewerken aan passering van de akte en zal de gemeente geen bouwplicht opleggen in dat geval.

Beëindigingsrechten (artikel 9.2 e.v.):
Recht tot beëindiging/ontbinding van de KRO in bepaalde omstandigheden (instemming van partijen, ingrijpende wijziging van omstandigheden, bezwaar/beroep of andere publiekrechtelijke belemmeringen die ernstige vertraging veroorzaken, insolventie van de Initiatiefnemer). Dit zijn contractuele opzeggings-/beëindigingsclausules, niet hetzelfde als standaard ontbindende voorwaarden maar wel exit-mogelijkheden.

Op basis van deze bevindingen geven wij het volgende advies:

- Onderzoek door een Staatsteundeskundige op het vermoeden van Staatsteun (dit combineren met een onderzoek door een derde taxateur naar de waardering)
- Onderzoek naar de mogelijke gevolgen (claimrisico's) indien het vermoeden van Staatsteun er is.

Het risico op een vermoeden van Staatsteun gaat ook een rol spelen in de rechtmatigheidsverantwoording over 2025. Deze casus vraagt nog wel aandacht bij de jaarstukken 2025 omdat de financiële beheers handeling in 2025 heeft plaatsgevonden, terwijl de financiële weerslag grotendeels in de cijfers terecht komt bij de notariële overdracht die nog moet plaatsvinden (wellicht in 2026).

Voor de nieuwe raads- en collegeperiode is belangrijk dat vergelijkbare situaties worden voorkomen. Dit geldt des te meer als het vermoeden van staatsteun bestaat. Van belang is te leren van deze casus. Hiertoe geven wij in overweging in de nieuwe raadsperiode een diepgaander feitenonderzoek te doen naar de inhoud en het proces van totstandkoming van de (ver)koopovereenkomst. Dit kan een onderzoek van het college van B&W zijn, waarbij de gemeenteraad (in casus: CvdR) wordt meegenomen. Het kan ook een onderzoek in opdracht van de gemeenteraad zijn.

Deloitte Accountants B.V.

Drs. R (Rein-Aart). M.J. van Vugt RA
Partner