



Gemeentelijke ombudsman

Rapport

Geen uitstel van een hoorzitting voor belanghebbende in bezwaar

Onderzoek ombudsman naar de procedure van de
Adviescommissie bezwaarschriften

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
2. Aanleiding	4
3. De klacht bij de gemeente	4
4. De behandeling van de klacht bij de gemeente	5
5. Het verzoek tot onderzoek bij de Gemeentelijke ombudsman	6
6. Onderzoeksgegevens	7
7. Reactie op het verslag van bevindingen	13
8. Het oordeel van de Gemeentelijke ombudsman	13
9. Aanbeveling	15

1. Samenvatting

Klager heeft bij de gemeente een verzoek om handhaving ingediend over het illegaal kappen van bomen door de school aan de overzijde van de straat. Dit heeft geleid tot een besluit waarbij de school is veroordeeld tot een storting in het Bomenfonds. De school heeft tegen dit besluit bezwaar aangetekend. In die procedure blijkt de gemeente klager over het hoofd te hebben gezien. Klager meldt zich bij de Adviescommissie bezwaarschriften en ontvangt het procesdossier kort voor de digitale hoorzitting. Op zijn verzoek om de hoorzitting uit te stellen ontvangt klager van de secretaris van de commissie een afwijzing.

Klager klaagt erover dat hij in zijn procesbelang is geschaad omdat:

- De commissie geen uitstel heeft verleend. Hierdoor is klager de gelegenheid ontnomen om voorafgaand aan de hoorzitting zijn standpunt naar voren te brengen;
- de commissie tijdens de hoorzitting heeft nagelaten aan te geven dat zij zou afwijken van de spelregels die gelden voor een bezwaarschiftenzitting. Hierdoor is klager nauwelijks gelegenheid geboden om zijn standpunt mondeling toe te lichten.

De ombudsman geeft geen oordeel of klager in zijn procesbelang is geschaad. De ombudsman toetst slechts aan behoorlijkheidsnormen. Volgens de ombudsman heeft de gemeente haar afweging om aan klager geen uitstel te verlenen voldoende gemotiveerd. Daarentegen zijn de spelregels die gelden voor een hoorzitting van de bezwaarschriftenprocedure niet volledig toegepast. Hierdoor is klager tijdens de hoorzitting geen gelegenheid geboden om de voorzitter te vragen om een nadere termijn om een reactie in te dienen. De ombudsman acht dit bezien vanuit het vereiste van fair play niet behoorlijk.

De ombudsman doet de gemeente in dit rapport één aanbeveling.

2. Aanleiding

Klager heeft op 16 februari 2021 een verzoek om handhaving ingediend omdat de school tegenover zijn woning, bomen heeft gekapt zonder de benodigde omgevingsvergunning. Op 18 oktober 2021 is op het verzoek een besluit genomen. Daarbij is gedeeltelijk tegemoetgekomen aan het handhavingsverzoek. Op 23 november 2021 heeft de school tegen het besluit bezwaar gemaakt. Dit heeft geleid tot een hoorzitting op 26 januari 2022 bij de Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: commissie). Klager is voor deze hoorzitting niet opgeroepen. Kort voor de hoorzitting ontdekte klager per toeval dat een bezwaarschriftenprocedure aanhangig was. Hij heeft daarom contact opgenomen met het secretariaat van de commissie en gevraagd om de hoorzitting tot nadere order uit te stellen. De secretaris van de commissie heeft klager medegedeeld dat hij niet aan dit verzoek tegemoet kon komen.

Zes dagen voor de hoorzitting heeft klager de stukken van de commissie ontvangen. Klager was tijdens de digitale hoorzitting aanwezig, maar kreeg naar zijn oordeel minder gelegenheid om zijn betoog te doen, dan de andere procespartijen. Hij werd hierbij onderbroken. Voorafgaand aan de hoorzitting zijn aan klager spelregels toegezonden. Het is klager opgevallen dat de voorzitter van de hoorzitting van die regels is afgeweken zonder dat hij hierover was geïnformeerd.

3. De klacht bij de gemeente

Op 2 februari 2022 heeft klager een klacht ingediend bij de gemeente. De klacht bestaat uit de volgende onderdelen:

- a. Klager is te laat uitgenodigd voor een hoorzitting over een bezwaar waar hij belanghebbende is. Klager voert vaker bezwaarprocedures, waarbij hij gelijksoortige situaties heeft meegemaakt.
- b. Nu de uitnodiging voor de hoorzitting te laat aan klager is verzonden, is ten onrechte geen uitstel verleend van de hoorzitting. Ook is aan klager geen of voldoende alternatieve gelegenheid geboden, om alsnog op een volwaardige wijze aan het proces deel te nemen.
- c. De bevoegdheid om uitstel te verlenen of te weigeren wordt ten onrechte uitgeoefend door de secretaris van de commissie. De motieven om geen uitstel te verlenen zijn ondeugdelijk.
- d. Tijdens de hoorzitting is klager het woord ontnomen en is hij niet als volwaardige procespartij behandeld.
- e. De voorzitter van de commissie is tijdens de hoorzitting zonder vooraankondiging afgeweken van de spelregels voor de bezwaarschriftenzitting.

4. De behandeling van de klacht bij de gemeente

De gemeente heeft de klacht afgehandeld in haar brief d.d. 21 april 2023 met verwijzing naar het rapport van bevindingen plus aanbevelingen. Hieruit blijkt:

Ad a. Het secretariaat van de commissie had de beschikking over de stukken van het procesdossier, waarin klager als belanghebbende aanvrager van de handhaving was geregistreerd. Hieruit volgt dat klager ten onrechte niet op initiatief van de commissie op de hoogte is gesteld. Klachtonderdeel a is gegrond.

Ad b. In de bezwaarprocedure was geen sprake van uitstel van de behandeling van het bezwaarschrift dat onomkeerbare gevolgen zou hebben. Echter, op de datum dat het bezwaarschrift werd behandeld, was bij de commissie sprake van een achterstand in de behandeling van bezwaarschriften. Daardoor zou de redelijke termijn voor afhandeling van dit bezwaarschrift in het gedrang komen en mogelijk daardoor de afhandeling van andere bezwaarschriften verder vertraagd worden. Ook was klager in de gelegenheid om de hoorzitting bij te wonen en had hij daarmee in beginsel de gelegenheid om zijn standpunt naar voren te brengen. Onder deze omstandigheden is de weigering om uitstel te verlenen niet onbehoorlijk te noemen. De gemeente verklaart het eerste onderdeel van sub b ongegrond. Subsidiar: Klager heeft minder dan tien dagen gekregen om zich voor de hoorzitting voor te bereiden en heeft geen termijn gekregen om na de hoorzitting nog te reageren op de stukken en het verhandelde ter zitting. Hoewel klager hierdoor niet in zijn procesbelang is geraakt, is deze gang van zaken wel onzorgvuldig te noemen. Volgens de gemeente is aan klager onvoldoende alternatieve gelegenheid geboden, om alsnog op een volwaardige manier aan het proces deel te nemen. Dit onderdeel van klachtonderdeel b is gegrond.

Ad c. De gemeente erkent het standpunt van klager dat de voorzitter de bevoegdheid heeft om te reageren op een verzoek tot uitstel, en niet de secretaris. De secretaris van de commissie heeft de weigering van uitstel aan klager meegedeeld. Dat is iets anders dan het formele besluit. Volgens de gemeente zal om praktisch te kunnen werken, het regelmatig zo zijn dat de secretaris deze mededelingen, - schriftelijk dan wel per e-mail -, doet of uitstel wordt toegestaan. Dit op basis van een gehanteerde gedragslijn. De werkwijze houdt niet in dat de secretaris bepaalt of uitstel wordt verleend. Deze verwoordt het uitstelbeleid van de commissie, en daarmee van de voorzitter. Uiteindelijk bepaalt de voorzitter of alsnog uitstel zal worden verleend. Hij kan dat nog tijdens de hoorzitting beslissen. Volgens de gemeente blijkt uit het onderzoek en de beschikbare stukken niet dat de secretaris uiteindelijk buiten de voorzitter om, het besluit nam om geen uitstel te verlenen. Niet blijkt dat geen sprake is van overleg of afstemming met de voorzitter. Conclusie is dat op basis van de klacht en de door klager beschreven feiten niet kan worden geconcludeerd dat het uitstel onbevoegd is geweigerd. Bepalend daarbij is dat de bevoegdheid dan wel de onbevoegdheid niet volgt uit de waarneming van klager, maar uit de feitelijke gang van zaken. Voor zover het onderdeel van de klacht tevens inhoudt dat klachtwaardig is dat niet voldoende duidelijk is voor klager of tot weigering van het uitstel onbevoegd was besloten, oordeelt de gemeente de klacht ook als ongegrond.

Tevens geeft de gemeente aan dat het bezwaar is behandeld in een hoorzitting van de commissie. Klager had op eenvoudige wijze tijdens de hoorzitting kunnen vragen op welke wijze het besluit tot

weigeren van de aanhouding van de hoorzitting tot stand was gekomen. Aansluitend geeft de gemeente aan dat klager tijdens het verhandelde ter zitting heeft kunnen en moeten begrijpen, dat de voorzitter niet bereid was om verder uitstel van de het bezwaarproces toe te staan, waarmee uiteindelijk de voorzitter heeft bepaald dat geen verder uitstel van het horen zou plaatsvinden. De gemeente concludeert dat geen sprake is van een klachtwaardige gedraging van het bestuursorgaan. Voor zover klager klaagt over de grondslag van de weigering uitstel te verlenen, verwijst de gemeente naar de reactie op het subsidiaire klachtonderdeel bij b. Klachtonderdeel c wordt ongegrond verklaard.

Ad d. Volgens de gemeente is gebleken dat klager voor en tijdens de hoorzitting beschouwd werd als een derde-belanghebbende, in die zin dat zijn proces-belang minder groot zou zijn dan de belangen van de andere twee procespartijen, de gemeente en de bezwaarmaker. In de stukken is zichtbaar dat klager minder gelegenheid kreeg om zijn standpunt naar voren te brengen dan de andere procespartijen. De nadelige gevolgen van deze gedraging hadden kunnen worden opgeheven, door klager later in het bezwaartraject alsnog die gelegenheid te bieden. Daarvan is niet gebleken. Klachtonderdeel d wordt gegrond verklaard.

Ad e. Spelregels hoorzitting: Volgens de gemeente zijn de spelregels een beschrijving van hoe een hoorzitting verloopt en houden geen verplichting in. Als de voorzitter van de commissie meent dat de goede behandeling van het bezwaarschrift is gediend, door af te wijken van die spelregels, heeft hij de vrijheid om daarvan af te wijken. Dat past ook in het bezwaarproces. Niet is gebleken dat het afwijken van de vooraf gezonden spelregels heeft geleid tot een onzorgvuldige of onbehoorlijke procedure. Klachtonderdeel e. wordt ongegrond verklaard.

5. Het verzoek tot onderzoek bij de Gemeentelijke Ombudsman

Op 9 mei 2023 heeft de ombudsman een klacht ontvangen van klager. Hij is niet tevreden over de afhandeling van zijn klacht door de gemeente. In samenspraak met klager heeft de ombudsman de klacht als volgt geformuleerd:

Klager vindt dat hij is geschaad in zijn procesbelang, doordat de Adviescommissie bezwaarschriften:

1. Geen uitstel heeft verleend. Hierdoor is klager de gelegenheid ontnomen om voorafgaand de hoorzitting zijn standpunt naar voren te brengen;
2. Tijdens de hoorzitting heeft nagelaten aan te geven dat zij zou afwijken van de spelregels die gelden voor een bezwaarschiftenzitting. Hierdoor is klager nauwelijks gelegenheid geboden om zijn standpunt mondeling toe te lichten.

Een bezwaarschrift moet zorgvuldig worden behandeld. De commissie heeft de positie van klager als derde-belanghebbende over het hoofd gezien. Dit terwijl de gemeente al in de eerdere procedure met klager bekend was. Als klager de uitnodiging voor de hoorzitting en de processtukken bijtijds had ontvangen, waren er geen klachten ontstaan over het weigeren van uitstel door de secretaris en de spelregels tijdens de hoorzitting.

6. Onderzoeksgegevens

Om de klacht te onderzoeken heb ik de stukken die klager aan de ombudsman heeft verstrekt bestudeerd. Ik heb met klager diverse keren contact gehad. Ook heb ik bij de dienst Bedrijfsvoering van de gemeente nadere informatie opgevraagd. Dit is geschied met behulp van telefoongesprekken, schriftelijke correspondentie, een interview met de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert en een schriftelijk interview met de senior jurist/secretaris van de Adviescommissie bezwaarschriften van de dienst Bedrijfsvoering. Uit het onderzoek zijn de volgende punten gebleken.

a) Tijdslijn: verzoek tot handhaving – hoorzitting bij de commissie:

- Op 16 februari 2021 heeft klager een verzoek tot handhaving ingediend, dat betrekking heeft op het zonder omgevingsvergunning kappen van zes bomen door Stichting R.
- Op 2 augustus 2021 heeft klager een beroep niet tijdig beslissen ingediend bij Rechtbank Den Haag.
- Op 7 oktober 2021 heeft Rechtbank Den Haag uitspraak gedaan. Hierin is bepaald dat het college binnen twee weken na de uitspraak op het verzoek tot handhaving van klager moet beslissen.
- Op 18 oktober 2021 heeft de gemeente besloten dat Stichting R. een storting in het Bomenfonds moet doen van 9000 euro.
- Bij brief van 21 oktober 2021 is klager in kennis gesteld van het besluit van 18 oktober 2021.
- Bij brief van 23 november 2021 heeft Stichting R. tegen het besluit van 18 oktober 2021 bezwaar ingediend.
- Op 12 januari 2022 heeft klager per toeval vernomen dat een bezwaarschrift was ingediend en dat op 26 januari 2022 over het bezwaar een hoorzitting van de commissie zou plaatsvinden. Hij heeft toen contact opgenomen met het secretariaat van de commissie en aangegeven dat hij als belanghebbende diende te worden aangemerkt, maar geen uitnodiging had ontvangen. Het was de commissie niet bekend dat klager in deze procedure belanghebbende was.
- Op 13 januari 2022 heeft Stichting R. een aanvullend bezwaarschrift ingediend.
- Op 14 januari 2022 heeft de gemeente een verweerschrift ingediend.
- Op 20 januari 2022 heeft klager een uitnodiging ontvangen voor de digitale hoorzitting van 26 januari 2022, het procesdossier en een kopie van "Spelregels hoorzitting Adviescommissie bezwaarschriften via Teams". Oftewel zes dagen voor de zitting.
- Op 20 januari 2022 heeft klager de secretaris van de commissie per e-mail verzocht om de hoorzitting van 26 januari 2022 tot nadere order uit te stellen. Dit om het dossier te bestuderen en de zitting voor te bereiden.
- Op 21 januari 2022 heeft klager zich gewend tot de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert. Dit omdat hij bij de secretaris geen gehoor kreeg en de tijd begon te dringen. Diezelfde dag heeft de secretaris het verzoek om uitstel per e-mail afgewezen. Volgens hem betreft het een dun procesdossier, en blijkt klager op grond van een getuigenverklaring in het procesdossier goed op de hoogte. Ook moet hij rekening houden met de belangen van bezwaarmaker. Indien nodig kan de commissie klager gelegenheid bieden om na de hoorzitting een nadere schriftelijke toelichting op het bezwaar

te geven. Volgens de commissie kan zij klager vragen of deze extra tijd wil hebben om na de zitting nog te reageren, maar kan klager daar zelf ook om vragen. De zaak kan namelijk duidelijk zijn voor de commissie en naar haar oordeel kunnen alle te bespreken punten besproken zijn, maar klager kan dat anders ervaren. Volgens de commissie ligt de bal dan óók bij klager. Tevens is volgens de secretaris niet gebleken dat alle partijen instemmen met een uitstel tot nadere order.

- Op 26 januari 2022 heeft de hoorzitting van de commissie plaatsgevonden.

b) Samenvatting schriftelijke reactie van de Algemeen Directeur dienst Bedrijfsvoering namens de gemeente, op de opening onderzoek ombudsman:

Niet verlenen van uitstel: Op 21 januari 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen klager en de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert. Onder meer is aangegeven dat voor de gemeente geen aanleiding was om de zitting aan te houden. Daarbij zijn afgewogen de belangen van klager, de belangen van de andere partijen en het feit dat het lastig is om op korte termijn een nieuwe zitting in te plannen met dezelfde samenstelling van secretaris en leden die de zaak nu al hadden voorbereid. Klager was, zo is begrepen uit het gesprek op 21 januari 2022 en eerdere zaken die met hem speelden, bekend met deze zaken en goed bekend met de onderliggende situatie. De betreffende zaak was niet complex en er was geen sprake van een omvangrijk dossier. De meeste stukken waren al bij klager bekend.

Naar inschatting van de commissie was voldoende gelegenheid om goed kennis te nemen van de voor klager nieuwe stukken in de tijd die nog restte tot de hoorzitting. De teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert heeft klager in overweging gegeven om ter zitting te verzoeken om de behandeling aan te houden en klager nog een termijn te gunnen om een nadere reactie in te dienen, mocht klager van mening zijn dat zaken onbesproken waren die wel hadden moeten worden benoemd. Gezien het feit dat klager een pleitnota heeft overgelegd en er door klager geen verzoek ingediend is voor een nadere termijn om een reactie in te dienen, heeft de afweging die gemaakt moest worden naar mening van de gemeente geen afbreuk gedaan aan zijn positie. Wat gemeld is ter zitting en wat opgetekend was in de pleitnotie is meegewogen in het advies van de commissie.

Volgens de gemeente heeft klager later dan tien dagen voor de zitting stukken ontvangen, maar is hij niet in zijn belangen geschaad. Van een schending van de goede procesorde is dan ook geen sprake, althans lijkt een conclusie in die richting prematuur en/of eenzijdig belicht. Deze conclusie wordt door de gemeente ook getrokken in de behandeling van de klacht die klager ingediend heeft bij de gemeente, zodat de weigering om uitstel te verlenen niet onbehoorlijk kan worden genoemd. Ook stelt de gemeente dat niet is gebleken dat klager hierdoor feitelijk in zijn procesbelang is geraakt maar dat deze gang van zaken wel onzorgvuldig is te noemen.

Procedure hoorzitting: Volgens de gemeente is bij de hoorzitting aan alle partijen alle gelegenheid geboden om standpunten uiteen te zetten, zo ook aan klager. Dat klager zich in een 'bijzondere' positie bevond, door pas laat betrokken te zijn geworden, was bekend bij de commissie. Klager heeft een pleitnotitie voorgedragen ter zitting, welke meegewogen is in de uiteindelijke besluitvorming. Van de aan klager gedane suggestie om te verzoeken om een nadere termijn om te reageren op de voor hem nieuwe stukken of op hetgeen ter zitting is besproken, heeft klager geen gebruik gemaakt.

De gemeente kan niet anders concluderen dan dat klager zijn standpunt voldoende naar voren heeft kunnen brengen en zich ter zitting voldoende gehoord heeft geweten. Volgens de gemeente is de procesgang niet op alle punten een gebruikelijke en wenselijke gang van zaken, maar gegeven de zaak en de bekendheid van klager met deze zaak en de belangen van de andere partijen om de zaak door te laten gaan, en het feit dat aan klager alle gelegenheid is geboden om ter zitting toe te lichten en waar nodig, later nog stukken in te dienen, is klager niet in zijn belangen geschaad.

Spelregels: Volgens de gemeente is het de gebruikelijke werkwijze om alle partijen gelegenheid te bieden om het woord te voeren ter zitting. Partijen ontvangen bij de uitnodiging van de hoorzitting een bijlage waarin het proces beschreven wordt. De spelregels zoals die golden ten tijde van de onderhavige hoorzitting weken af van de reguliere daar de zitting digitaal plaatsvond via Teams. Om de digitale zitting goed en binnen de tijd te laten verlopen was de regie ter zitting strakker dan bij een nu weer gebruikelijk fysieke zitting.

c) Samenvatting antwoorden van de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert, en de senior jurist/secretaris van de Adviescommissie bezwaarschriften van de dienst Bedrijfsvoering, op vragen van de ombudsman.

1. *Verzoek om uitstel. De ombudsman vraagt de gemeente waarom aan het verzoek van klager geen gehoor is gegeven?*

De gemeente heeft een afweging gemaakt. Daarbij is klager de mogelijkheid geboden indien hij een nadere termijn nodig zou hebben om te reageren op hetgeen is besproken ter hoorzitting en eventuele nadere stukken, klager dit zelf ter hoorzitting kon aangeven bij de voorzitter. Van deze mogelijkheid heeft klager geen gebruik gemaakt. De reactie van beide gemeentelijke medewerkers is in lijn met die van de Algemeen Directeur dienst Bedrijfsvoering.

2. *De ombudsman vraagt de gemeente of de voorzitter op het verzoek van klager niet had moeten reageren via een formeel besluit. Als in artikel 11 lid 2 Regeling Behandeling bezwaarschriften 2011, eventueel artikel 20 van de regeling als vangnetbepaling? Ook vraagt de ombudsman of de secretaris bevoegd was te beslissen op het verzoek om uitstel van de hoorzitting? En heeft de secretaris in het geval van een beslissingsmandaat, of een ondertekeningsmandaat, in zijn e-mail van 21 januari 2022 niet nagelaten dat hij heeft besloten of heeft ondertekend namens de voorzitter, ex. artikel 10:9, 10:10 of 10:11 Awb, en de Ondermandaatregeling Adviescommissie bezwaarschriften van 14 augustus 2013?*

De secretaris geeft aan dat de mogelijkheid om een uitstelverzoek van een al geagendeerde hoorzitting in te dienen niet formeel in de Awb of de Regeling is geregeld. In theorie kan de beslissing op het uitstelverzoek naar zijn mening op zowel artikel 11, lid 2, als op artikel 20 van de Regeling worden gebaseerd. Voor zover hem bekend worden genoemde artikelen in de praktijk niet of hooguit in een heel incidenteel geval expliciet toegepast. Hij heeft deze artikelen in elk geval zelf nooit expliciet toegepast. Overigens komt ook artikel 7:10, vierde lid, van de Awb wellicht in aanmerking als basis van het uitstelverzoek.

De beslissing op een verzoek om uitstel is volgens de secretaris – logischerwijze – dan ook in de Awb noch in de Regeling formeel geregeld. In de praktijk worden datum, tijdstip en plaats van de hoorzitting door de desbetreffende medewerker van het secretariaat bepaald. Op verzoeken om uitstel van de hoorzitting wordt, als een zaak al is geagendeerd voor een hoorzitting, beslist door de secretaris aan wie desbetreffende hoorzitting is toebedeeld. De secretaris hoeft in een besluit dat hij in mandaat neemt niet aan te geven of dit om een beslissingsmandaat of om een ondertekeningsmandaat gaat. Dat volgt uit het besluit en – indien aanwezig – uit de mandaatregeling of het mandaatbesluit waarop de beslissing is gebaseerd. De ondertekening van een besluit dient om vast te kunnen stellen wie de beslissing heeft genomen en of die persoon daartoe bevoegd was. Uit zijn mailbericht blijkt duidelijk door wie het is genomen én verzonden, namelijk door de secretaris zelf. Als er al sprake is van een formeel gebrek dan kan dit, in elk geval in dit geval, met toepassing van artikel 6:22 Awb worden gepasseerd. Voor zover het om de verdagingsbevoegdheid van artikel 7:10, vierde lid, van de Awb zou gaan, geeft de secretaris aan het ondermandaat van de voorzitter van de commissie te hebben (Zie Ondermandaatregeling Adviescommissie bezwaarschriften 14 augustus 2013). In het eerdere mailverkeer heeft de eerstelijnsklacht behandelaar hierop al gewezen. Volgens de secretaris gaat het in dat geval om een beslissingsmandaat. Tevens wijst hij erop dat tegen de beslissing om de hoorzitting niet uit te stellen geen zelfstandig bezwaar c.q. beroep openstaat. Dat volgt uit artikel 6:3 Awb, waaruit blijkt dat tegen dit soort procedurele voorbereidingsbeslissingen geen bezwaar kan worden ingediend. Het kan tijdens de hoorzitting aan de orde worden gesteld, zodat het bij de beslissing op bezwaar kan worden betrokken. Het kan ook in een eventuele beroepsprocedure bij de bestuursrechter aan de orde worden gesteld.

Ook volgens de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert komt hier geen formeel besluit aan te pas.

3. *De ombudsman wil van de gemeente weten of de secretaris uit praktische overwegingen heeft beslist, op grond van een gedragslijn inzake het uitstelbeleid en dus niet op basis van een wettelijke grondslag. Is dit uitstelbeleid ergens vastgelegd?*

Of uitstel wordt verleend, wordt volgens de secretaris in de praktijk aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval beoordeeld. In de eerste plaats wordt, als er meerdere partijen bij een zaak zijn betrokken, minder snel uitstel verleend. Voor verdaging in de zin van artikel 7:10, vierde lid, van de Awb is bijvoorbeeld instemming van alle partijen vereist. Bij een uitstelverzoek, niet zijnde een verzoek om verdaging, hanteert de secretaris hetzelfde uitgangspunt. In de tweede plaats geldt dat de commissie zorgvuldig moet omgaan met de beschikbare vergadertijd. Bij te “makkelijk” uitstel verlenen kan kostbare en relatief beperkte zittingstijd verloren gaan, omdat het niet altijd meer mogelijk is om een nieuwe zaak op de agenda te plaatsen. Dat geldt nog in sterkere mate als er een grote werkvoorraad is en/of achterstanden in de doorlooptijden van bezwaarschriften zijn. Vervolgens heeft de secretaris in dit geval daarnaast (op basis van het procesdossier) meegenomen dat:

- het om een redelijk eenvoudige en overzichtelijke zaak gaat;
- klager zeer goed op de hoogte is van de inhoud van de zaak;
- klager zo nodig in de gelegenheid kan worden gesteld om zijn standpunt na de hoorzitting schriftelijk toe te lichten.

Daaruit kan worden afgeleid dat de stukken weliswaar relatief kort voor de datum hoorzitting aan klager als derde-belanghebbende zijn toegestuurd, maar dat de voorbereidingstijd in de gegeven omstandigheden (in elk geval) voldoende lijkt te zijn. Dat dit geen onjuiste inschatting was, blijkt volgens de secretaris ook uit het feit dat klager erin is geslaagd om een gemotiveerde pleitnotie over te leggen. Gelet hierop is de beslissing om geen uitstel te verlenen naar zijn mening voldoende deugdelijk gemotiveerd. Bovendien wil hij erop wijzen dat klager geen bezwaarmaker is. Hij heeft een verzoek om handhaving ingediend, maar tegen de beslissing daarop heeft hij geen bezwaar ingediend. Zijn belang loopt daardoor feitelijk parallel met dat van B&W als verweerder. Het gaat in deze zaak primair om de toetsing van het bestreden besluit op basis van het bezwaarschrift van bezwaarmaker (zie ook het kopje "Procedureel" in het advies van de commissie). Indien klager het niet eens is met de beslissing op zijn handhavingsverzoek, had hij daartegen immers bezwaar moeten indienen, wat hij niet heeft gedaan (...).

Volgens de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert is de mededeling dat een uitstel al dan niet plaatsvindt, een administratieve handeling waarbij een belangenafweging plaatsvindt. In dit geval houdt die afweging in: de werkdruk en efficiënt gebruik maken van de zittingsruimte, versus de inbreuk op de standaardtermijn van bijtijds de uitnodiging voor de hoorzitting en de tijd om in te lezen. Het gaat te ver om daar een besluit van te maken.

4. *In onderhavige kwestie is klager geen gelegenheid geboden om na de hoorzitting nog te reageren op de stukken en het verhandelde ter zitting. Is klager hierdoor niet in zijn procesbelang geschaad?*

Volgens de secretaris mocht klager niet zijn gehele pleitnotitie voorlezen, maar alleen de hoofdpunten toelichten. Op zichzelf is dat niet ongebruikelijk, gelet op de beschikbare vergadertijd per zaak. Bovendien wordt de pleitnotie altijd bij de advisering betrokken, ook als deze niet in zijn geheel is voorgelezen. Uit het procesdossier blijkt dat bezwaarmaker goed op de hoogte is van alle "ins en outs" van deze zaak. Hij heeft tijdens de hoorzitting een goed gemotiveerde pleitnotie overgelegd, die bij de advisering is betrokken. Hij heeft zelf geen bezwaar tegen het bestreden besluit ingediend. Gelet hierop wordt klager door hem na de hoorzitting niet te laten reageren op de stukken en het verhandelde tijdens de hoorzitting naar zijn mening niet daadwerkelijk in zijn belangen geschaad.

5. *Spelregels digitale hoorzitting.*

Volgens de secretaris verschilt de feitelijke gang van zaken tijdens een digitale hoorzitting in beginsel niet van die van een fysieke hoorzitting. De Awb en de Regeling zijn hier immers ook op van toepassing. Uit het verslag van de hoorzitting blijkt dat de voorzitter zoveel mogelijk binnen de tijd wilde blijven die voor elke zaak afzonderlijk is ingepland. Als een van de redenen hiervoor noemt de voorzitter dat hij de mensen voor de volgende zaak "komen" in een soort digitale wachtkamer terechtkomen. Zij moeten door de secretaris tot de zitting worden toegelaten. Communicatie met hen, terwijl ze "in de wacht staan", is niet goed mogelijk. Daarom wilde de voorzitter geen uitloop van de hoorzitting en mocht klager niet zijn hele pleitnotitie voorlezen. Iets wat overigens ook bij fysieke hoorzitting niet zomaar wordt toegestaan, omdat dit soms veel zittingstijd in beslag kan nemen.

6. Volgorde "woord voeren".

In de spelregels is opgenomen dat de voorzitter eerst het woord geeft aan bezwaarmaker, vervolgens aan de verwerende dienst, en dan aan belanghebbende. Die volgorde werd ook aangehouden. Althans bij de eerste twee. In dit geval kreeg belanghebbende, oftewel klager geen gelegenheid. De voorzitter ging direct door naar de vragenronde van de commissieleden. Klager heeft via de voorzitter zijn tijd opgeëist. Het argument van de eerstelijnsklacht behandelaar dat het bestuursorgaan een grote vrijheid heeft om af te wijken van de spelregels, dat kan zijn. Is hier niet iets verkeerd gegaan, doordat klager in de eerste ronde niet het woord is gegeven?

Volgens de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert vond de hoorzitting plaats ten tijde van de Covid-19 pandemie. Iedereen zat thuis en werkte vanaf de computer. Dit maakte het werken minder gemakkelijk. Het is goed mogelijk dat het hier verkeerd is gegaan, en klager over het hoofd is gezien. De dynamiek zou bij een fysieke zitting wel anders zijn geweest. De teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert kan zich voorstellen dat klager ervaart zich vergeten te voelen als belanghebbende bij aanvang van de procedure en nu wederom.

De secretaris weet niet meer waarom de voorzitter tijdens de hoorzitting heeft gehandeld, zoals hij heeft gedaan. De zitting vond ook twee jaar geleden plaats. Volgens de secretaris is klager daardoor (uiteindelijk) niet in zijn belangen geschaad: klager heeft zijn gemotiveerde pleitnotitie overgelegd en die heeft de commissie bij haar advisering betrokken (...).

d) Reactie klager op de ingenomen standpunten van de gemeente:

Kort en zakelijk samengevat is deze:

Volgens klager heeft de commissie tijdens de bezwaarprocedure hem verhinderd dat hij gebruik zou maken van de door de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert geopperde suggestie om in de hoorzitting alsnog de door hem gewenste informatie naar voren te brengen en zo de gebreken zo veel mogelijk te herstellen. Tijdens de hoorzitting heeft de commissie hem ook niet de mogelijkheid geboden om na de zitting alsnog een schriftelijke toelichting van zijn kant te geven. En tijdens de hoorzitting werd het hem praktisch onmogelijk gemaakt het woord te vragen en alsnog hierom te verzoeken. Tijdens de hoorzitting heeft hij zich als derde-belanghebbende min of meer moeten invecchten. Klager vindt het uiterst wrang te moeten lezen dat volgens de Algemeen Directeur dienst Bedrijfsvoering en de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert *"klager een pleitnotitie heeft voorgedragen ter zitting"*, en *"van de aan klager gedane suggestie om te verzoeken om een nadere termijn om te reageren op de voor hem nieuwe stukken of op hetgeen ter zitting is besproken, heeft klager geen gebruik gemaakt"*, en *"dat aan klager alle gelegenheid is geboden om ter zitting toe te lichten en waar nodig later nog stukken in te dienen"*.

Daarnaast zou deze reactie niet in lijn zijn met de twee oordelen van de eerstelijnsklacht, waarin is aangegeven dat *"deze gang van zaken wel onzorgvuldig is te noemen en dat aan klager onvoldoende alternatieve gelegenheid is geboden om alsnog op een volwaardige manier aan het proces deel te nemen"* (oordeel b) en dat *"in de stukken is zichtbaar dat klager minder gelegenheid kreeg om zijn standpunt naar voren te brengen dan de andere procespartijen. De nadelige gevolgen van deze*

gedraging zou kunnen worden opgeheven door klager later in het bezwaartraject alsnog die gelegenheid te bieden. Daarvan is niet gebleken" (oordeel d). Volgens klager lijkt het erop dat de Algemeen Directeur dienst Bedrijfsvoering en de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert zich niet gecommitteerd achten aan het oordeel van de eerstelijnsklacht behandelaar en het college van B&W.

e) Reactie van de ex-voorzitter van de commissie:

De ex-voorzitter heeft niets toe te voegen aan wat de secretaris en de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert hebben opgeschreven. Waarom hij is afgeweken van de "gebruikelijke volgorde", heeft hij geen actieve herinnering aan. Wel herinnert hij zich goed dat hij de digitale hoorzittingen een stuk ingewikkelder vond dan de fysieke zittingen. Misschien dat het afwijken van de gebruikelijke volgorde hierdoor is ontstaan.

7. Reactie op het verslag van bevindingen

De bevindingen zijn aan klager, de gemeente en aan de ex-voorzitter van de commissie toegestuurd, met het verzoek om de ombudsman te informeren of de hierin opgenomen feiten juist zijn, en eventuele wijzigingen door te geven. De ombudsman heeft de reacties waar nodig overgenomen.

8. Het oordeel van de Gemeentelijke Ombudsman

Bevoegdheid van de secretaris

De secretaris van de commissie heeft op het verzoek van klager om uitstel van de hoorzitting negatief beslist per e-mail. Uit de Ondermandaatregeling Adviescommissiebezwaarschriften volgt dat de secretaris het ondermandaat van de voorzitter van de commissie heeft, om te beslissen op een uitstel ex. artikel 7:10 lid 4 Awb. Deze beslissing is genomen door de secretaris hetgeen blijkt uit zijn ondertekening van de e-mail.

Behoorlijkheidsnorm

Fair play:

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

Beslissing tot afwijzing van verzoek om uitstel

Op 21 januari 2022 is tijdens een telefonisch gesprek door de teamcoördinator Adviescommissie bezwaarschriften/senior juridisch expert aan klager medegedeeld dat laatstgenoemde geen uitstel wordt verleend. Deze beslissing is het resultaat van een afweging, waarbij de gemeente heeft gekeken naar de belangen van klager, bezwaarmaker en de gemeente.

Volgens de gemeente heeft de commissie een strakke planning. Het verlenen van uitstel van de hoorzitting zou ertoe kunnen leiden dat de zaak niet meer op de agenda kan worden geplaatst. Daarbij geldt dat ten tijde van de geplande hoorzitting de commissie te maken had met een grote werkvoorraad en achterstanden in de bezwaarschriften. Met het verlenen van uitstel van de hoorzitting zou de afhandelingstermijn van het bezwaarschrift in kwestie in het gedrang komen, en mogelijk ook andere bezwaarschriften. Daarnaast neemt de gemeente in haar afweging mee dat klager met de zaak en de situatie goed bekend was, een deel van de processtukken reeds in zijn bezit had, en de zaak niet ingewikkeld was. Naar het oordeel van de ombudsman heeft de gemeente daarmee een afweging gemaakt die voldoende is gemotiveerd en niet onredelijk voorkomt.

Dat klager voor de hoorzitting voldoende voorbereidingstijd had, blijkt volgens de ombudsman uit de pleitnota van klager, waarin hij een uitgebreide uiteenzetting geeft over de herplantplicht, de storting in het Bomenfonds en een uitleg over het ouderschap. Klager heeft deze pleitnota overgelegd.

De spelregels niet hanteren

Uit het onderzoek blijkt dat de spelregels van de hoorzitting door de voorzitter niet volledig zijn toegepast. Bij de eerste ronde werd klager door de voorzitter overgeslagen. Daaropvolgend bij de vragenronde van de commissieleden, heeft klager de uit de eerste ronde niet-verkregen spreektijd, alsnog bij de voorzitter opgeëist. Daarbij was zijn spreektijd beperkt, waardoor hij slechts de inleiding van zijn pleitnota kon voorlezen. Ook ontbrak het aan de mogelijkheid om een slotwoord te voeren. Dat tijdens de hoorzitting is afgeweken van de gebruikelijke volgorde, wordt bevestigd door de voorzitter van de commissie.

Gelet op deze omstandigheden is de ombudsman van mening dat de spreektijd van klager minder was dan dat andere procespartijen hebben gekregen, en hem dus niet alle gelegenheid is geboden om ter zitting zijn standpunt nader toe te lichten, en daarmee ook niet de gelegenheid is geboden om een nadere termijn aan de gemeente te vragen. De spelregels die zijn opgesteld door (of onder verantwoordelijkheid van) de gemeente zijn een waarborg voor het naar voren brengen van het standpunt door alle partijen. Op de gemeente rust de plicht toe te zien op de juiste naleving van deze spelregels. In deze situatie heeft de gemeente zich in elk geval in reactie op de klacht onvoldoende rekenschap gegeven van het effect van het niet volledig naleven van de spelregels en daarmee in strijd gehandeld met het beginsel van fair play. Of het procesbelang van klager is geschonden is hier niet aan de orde. De ombudsman toetst slechts aan behoorlijkheidsnormen.

Conclusie

Ik stel vast dat de gemeente haar afweging om geen uitstel te verlenen voldoende heeft gemotiveerd. Evenwel zijn de spelregels die gelden voor een bezwaarschriftenprocedure niet volledig toegepast. Hierdoor is klager geen gelegenheid geboden om de voorzitter te vragen om een nadere termijn om een reactie in te dienen. De ombudsman acht dit bezien vanuit het vereiste van fair play als niet behoorlijk. Over een geschonden procesbelang doet de ombudsman geen uitspraak.

9. Aanbeveling

Het voorgaande geeft mij aanleiding tot de hiernavolgende aanbeveling aan het college van burgemeester en wethouders:

Volgens de ombudsman vormt een hoorzitting een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure. De ombudsman adviseert de gemeente toe te zien op het juist toepassen van de spelregel om in bezwaarprocedures niet alleen een bezwaarmaker, maar ook derde-belanghebbenden voldoende gelegenheid te geven om hun standpunt tijdens een hoorzitting naar voren te brengen. Door middel van uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt.

Ik vraag de gemeente om binnen vier weken te reageren op mijn aanbeveling. Ook vraag ik de gemeente haar reactie op mijn onderzoek aan klager kenbaar te maken. Zodat hij weet wat de gemeente met de aanbeveling doet.

Addie Stehouwer
Gemeentelijke Ombudsman
Den Haag en Leidschendam-Voorburg