



Meer gedeeld dan nodig

Een brief doorgestuurd zonder medeweten

Ombudsman Den Haag / Leidschendam-Voorburg

Datum: 16 oktober 2026

Dossiernummer: 2024-0170

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Het oordeel van de Ombudsman	4
Inleiding	4
Klacht 1. Het doorsturen van een brief aan verzoeker en aan een derde	5
Klacht 2. De klachtbehandeling door de gemeente	7
Conclusie	8
Bijlage: Verslag van bevindingen	9

Samenvatting

Deze zaak gaat over een klacht van een ondernemer (verzoeker) in Den Haag. Verzoeker heeft al jaren een kiosk aan een plein met een winkelcentrum. Een projectontwikkelaar is bezig met de renovatie van dit plein. Verzoeker heeft in het kader van deze renovatie te maken met de gemeente en met de projectontwikkelaar. De gemeente stuurt verzoeker in 2019 een brief. In deze brief staat dat verzoeker een omgevingsvergunning moet aanvragen als hij het aanbod van de projectontwikkelaar voor een andere locatie voor zijn kiosk afwijst. In de brief staat ook dat de kiosk op grond van de bouwkundige staat aan vervanging toe is.

De projectontwikkelaar gebruikt deze brief later in zijn bezwaarschrift tegen de omgevingsvergunning die de gemeente inmiddels aan verzoeker heeft verleend. Verzoeker leest in dit bezwaarschrift citaten uit de brief aan hem terug. Zo komt hij er achter dat de projectontwikkelaar die brief heeft en in zijn bezwaarschrift de staat van verzoekers kiosk gebruikt als argument dat de kiosk niet past in het nieuwe winkelcentrum. Verzoeker schrikt hiervan en vreest dat hij zijn omgevingsvergunning weer kwijtraakt. Hij dient een integriteitsmelding in.

De gemeente behandelt de integriteitsmelding als klacht en verklaart de klacht ongegrond. Zij erkent wel dat zij verzoekers naam en adres niet had mogen doorgeven. Verzoeker is niet tevreden met dit antwoord en hij vindt dat zijn vragen niet zijn beantwoord. Hij neemt contact op met de Ombudsman.

De Ombudsman onderzoekt de klacht. De Ombudsman toetst of de gemeente heeft gehandeld volgens de behoorlijkheidsvereisten. Tijdens het onderzoek erkent de gemeente dat zij de brief niet had mogen doorsturen zonder dat verzoeker dat wist. En dat zij zich realiseert dat dit verzoeker veel stress heeft bezorgd. Later blijkt dat verzoeker zijn omgevingsvergunning kan behouden omdat het bezwaar tegen zijn omgevingsvergunning wordt afgewezen. De gemeente vindt wel dat zij verplicht was om de projectontwikkelaar te informeren op grond van de privaatrechtelijke overeenkomst met de projectontwikkelaar.

De Ombudsman oordeelt dat de gemeente heeft gehandeld in strijd met het vereiste van transparantie. De gemeente had de brief niet aan de projectontwikkelaar mogen doorsturen zonder dat verzoeker dat wist, en heeft door de hele brief door te sturen méér informatie verstrekt dan noodzakelijk was. De Ombudsman oordeelt ook dat de gemeente bij de klachtbehandeling heeft gehandeld in strijd met het vereiste van goede motivering. De gemeente had meteen na ontvangst van verzoekers klacht op verzoekers vragen moeten ingaan.

Verder overweegt de Ombudsman dat juist als de gemeente zowel privaatrechtelijke (vanwege de overeenkomst met de projectontwikkelaar) en bestuursrechtelijke verplichtingen heeft, het van belang is dat de gemeente goed motiveert wat zij doet en waarom. Zodat zij laat zien dat zij vanuit haar publiekrechtelijke rol oog heeft voor de belangen van alle partijen en ook hoe zij deze belangen afweegt.

Het oordeel van de Ombudsman

Inleiding

Verzoeker heeft al jaren een kiosk aan een plein met een winkelcentrum. De gemeente heeft in 2018 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met een projectontwikkelaar om dit plein te renoveren. De gemeente heeft verzoeker op 4 februari 2019 een brief gestuurd. In deze brief staat persoonlijke informatie over verzoekers juridische positie: als hij het aanbod van de projectontwikkelaar voor een andere locatie voor zijn kiosk afwijst, moet hij een omgevingsvergunning aanvragen voor zijn huidige standplaats. In deze brief staat ook een passage over de bouwkundige staat van zijn kiosk, namelijk dat de kiosk aan vervanging toe is.

De gemeente verleent verzoeker in juli 2023 een omgevingsvergunning voor zijn huidige standplaats. De projectontwikkelaar dient tegen de verleende omgevingsvergunning een bezwaarschrift in. De projectontwikkelaar citeert in dit bezwaarschrift de passage uit de brief van 4 februari 2019 over de bouwkundige staat van de kiosk en dat die aan vervanging toe is. En gebruikt dat als argument dat de kiosk niet past in (de plannen voor) het nieuwe winkelcentrum. Verzoeker leest in dit bezwaarschrift de brief van 4 februari 2019 terug. Zo komt verzoeker erachter dat de projectontwikkelaar deze brief heeft en dat hij de informatie over de bouwkundige staat van de kiosk gebruikt als argument tegen verzoekers omgevingsvergunning.

Verzoeker is hierdoor onaangenaam verrast. Hij wist niet dat de gemeente deze brief, die aan hem was gericht, met de projectontwikkelaar had gedeeld. De gemeente heeft hem dat niet verteld. Hij vreest ook dat hij de omgevingsvergunning voor zijn kiosk weer kwijtraakt.

Verzoeker doet in oktober 2023 een integriteitsmelding bij het Meldpunt (thans Bureau) Integriteit. Dit Meldpunt kwalificeert deze melding als klacht en stuurt deze door naar de klachtenafdeling van de betrokken dienst van de gemeente. Daarbij doet het Meldpunt twee mededelingen: dat de bijlagen bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning openbaar zijn en dat de gemeente de juiste afweging moet maken om een brief aan een ondernemer te delen. De bewuste brief van 4 februari 2019 was niet een bijlage bij verzoekers aanvraag voor een omgevingsvergunning.

De gemeente behandelt de integriteitsmelding als klacht. De gemeente verklaart verzoekers klacht ongegrond. Zij erkent wel dat zij verzoekers persoonlijke gegevens (te weten zijn naam en adres) niet had mogen doorgeven. Maar zij is van mening dat zij verplicht was om de brief te delen met de projectontwikkelaar en dat verzoeker hiervan geen schade heeft ondervonden. De gemeente verklaart het bezwaarschrift later ongegrond en de projectontwikkelaar stelt geen beroep in. Daarom houdt verzoeker de omgevingsvergunning voor zijn kiosk. Verzoeker is echter niet tevreden over de manier waarop zijn klacht is behandeld.

Verzoeker neemt contact op met de Ombudsman. De Ombudsman is daarop een onderzoek gestart naar verzoekers klacht, te weten:

1. over het doorsturen van de brief van 4 februari 2019 zonder zijn medeweten, en
2. over de manier waarop de gemeente zijn klacht heeft behandeld.

De Ombudsman heeft op basis van de opgevraagde informatie hoor en wederhoor toegepast en een verslag van bevindingen opgesteld (zie de Bijlage). Zowel verzoeker als de gemeente hebben de gelegenheid gekregen op het verslag van bevindingen te reageren. Vervolgens heeft de Ombudsman dit onderzoeksrapport opgesteld met een oordeel over de genoemde gedragingen op basis van behoorlijkheidsnormen.

Klacht 1. Het doorsturen van een brief aan verzoeker en aan een derde

Verzoekers klacht bij de Ombudsman

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Den Haag een brief van 4 februari 2019, gericht aan hem persoonlijk, heeft doorgestuurd aan de projectontwikkelaar, die een procedure tegen verzoeker is gestart. Hij vreest dat de gemeente door dit gedrag niet onafhankelijk en objectief is, waarmee het belang van zijn onderneming in de toekomst kan worden geschaad.

De Ombudsman toetst aan het behoorlijkheidsvereiste transparantie

Dit vereiste luidt: de overheid is open, duidelijk en voorspelbaar over wat ze doet en waarom. Transparantie is extra van belang naarmate de burger ernstiger geraakt wordt of als het handelen van de overheid ingewikkeld is te doorgronden.

Overwegingen

De gemeente blijft tijdens het onderzoek van de Ombudsman in eerste instantie bij haar eerdere standpunt over de klacht. In de loop van het onderzoek wijzigt de gemeente haar standpunt. Zo erkent de gemeente dat zij zich realiseert dat het doorsturen van de brief verzoeker veel stress heeft bezorgd, mede omdat hij op dat moment niet wist hoe de bezwaarprocedure zou aflopen. Ook betreurt de gemeente dat zij verzoeker niet van te voren heeft bericht dat zij de brief met de projectontwikkelaar zou delen. Wel blijft de gemeente er bij dat zij verplicht was om de brief te delen met de projectontwikkelaar op grond van de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst die zij met de projectontwikkelaar heeft gesloten. Zij geeft motiveert dit met de stelling dat zij op grond van die samenwerkingsovereenkomst verplicht was om de projectontwikkelaar te informeren over de opstalrechten en over het feit dat verzoeker de grond huurde van de gemeente. De gemeente geeft hierbij aan dat zij zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke rol heeft en dat zij in haar privaatrechtelijke rol verplicht was om de brief door te sturen.

De Ombudsman treedt niet in de discussie dat de gemeente de projectontwikkelaar op grond van deze privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst van bepaalde informatie moet voorzien.

De Ombudsman is echter van mening dat de projectontwikkelaar op basis van deze samenwerkingsovereenkomst niet zonder meer ook recht had op persoonlijke informatie, zoals de informatie over de bouwkundige staat van de kiosk, die kennelijk voor de gemeente geen belemmering was om verzoeker een omgevingsvergunning voor zijn kiosk te verlenen. De Ombudsman ziet daarom niet in dat de gemeente deze informatieplicht, die zij stelt te hebben jegens de projectontwikkelaar, enkel kon vervullen met het integraal doorsturen van deze brief.

De Ombudsman is daarom van mening dat de gemeente deze informatieplicht ook op een andere manier had kunnen vervullen. Vanuit het oogpunt van transparantie en zorgvuldigheid had de gemeente verzoeker behoren in te lichten dat bepaalde informatie met de

projectontwikkelaar zou worden gedeeld, zodat verzoeker hiervan niet pas na ontvangst van het bezwaarschrift tegen zijn omgevingsvergunning op de hoogte raakte. Daarbij had de gemeente ook zorgvuldig dienen te beoordelen welke informatie gedeeld zou moeten met de projectontwikkelaar op basis van de samenwerkingsovereenkomst.

De Ombudsman oordeelt dat de gemeente door de brief integraal door te sturen méér informatie aan de projectontwikkelaar heeft verstrekt dan noodzakelijk was. En dat de gemeente de brief niet had mogen doorsturen zonder dat verzoeker dat wist.

Zeker waar de gemeente aangeeft dat zij op grond van haar bestuursrechtelijke rol zowel met verzoeker als ondernemer als met de projectontwikkelaar probeert afspraken te maken, vindt de Ombudsman het van belang dat een inwoner of ondernemer tijdens een juridische procedure niet door toedoen van de gemeente voor verrassingen komt te staan. En dit is zeker het geval wanneer de wederpartij informatie gebruikt van de gemeente zelf die nadelig voor deze inwoner of ondernemer is of kan zijn. Het is voor de Ombudsman namelijk voldoende duidelijk dat verzoekers (privaatrechtelijke) belang om met zijn kiosk te blijven staan op de plaats waar hij stond, tegenover het (privaatrechtelijke) belang stond van de projectontwikkelaar die verzoekers kiosk niet in de plannen voor renovatie van het plein vond passen. De gemeente doet er goed aan om daar scherp op te zijn.

De Ombudsman benadrukt daarom dat het van belang is dat de gemeente laat zien dat zij, vanuit haar publiekrechtelijke rol, oog heeft voor de belangen van alle partijen, en ook hoe zij deze belangen afweegt. Juist als de gemeente zowel privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke verplichtingen heeft, is het van belang dat de gemeente goed motiveert wat zij doet en waarom, ook om de schijn van partijdigheid te vermijden. Zeker als de privaatrechtelijke afspraken bij een inwoner of ondernemer niet bekend zijn, is het van belang om open en transparant te zijn. Juist als er meerdere belangen van verschillende partijen spelen die tegenstrijdig zijn.

Tijdens het onderzoek is de gemeente in het bijzijn van onderzoekers van de Ombudsman met verzoeker in gesprek gegaan. De Ombudsman waardeert het dat de gemeente in dit gesprek hem de gelegenheid heeft gegeven om zijn verhaal te doen. En ook dat zij zich heeft ingespannen om het vertrouwen met verzoeker te herstellen, waarbij zij alsnog erkent dat zij de brief niet zonder zijn medeweten had moeten doorsturen. De Ombudsman waardeert het ook dat de gemeente erkent dat zij zich alsnog realiseert dat zij verzoeker veel stress heeft bezorgd met het doorsturen van de brief, mede omdat hij niet wist of het een rol zou gaan spelen in de bezwaarprocedure en het om zijn broodwinning gaat. De Ombudsman gaat er dan ook vanuit dat de gemeente zich hiermee alsnog realiseert dat zij heeft meegewerkt aan een situatie die potentieel nadelig voor verzoeker als ondernemer had kunnen zijn. Gelet op het feit dat de gemeente wist hoe de verhouding tussen verzoeker en de projectontwikkelaar lag, had de gemeente het risico beter moeten inschatten dat de projectontwikkelaar de persoonlijke informatie in de brief tegen verzoeker zou gebruiken.

Gelet op het voorgaande is de Ombudsman van oordeel dat de gemeente niet heeft voldaan aan de genoemde behoorlijkheidsnorm van transparantie.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

Klacht 2. De klachtbehandeling door de gemeente

Verzoekers klacht bij de Ombudsman

Verzoeker is niet tevreden over de eerdere klachtafhandeling door de gemeente, omdat de gemeente onvoldoende ingaat op de punten die verzoeker in zijn integriteitsmelding aan het Meldpunt Integriteit heeft vermeld.

De Ombudsman toetst aan het behoorlijkheidsvereiste van goede motivering

Dit vereiste luidt: de overheid legt haar handelen duidelijk en begrijpelijk uit aan burgers. Ze geeft aan op welke wettelijke bepalingen en feiten de handeling is gebaseerd en hoe ze rekening houdt met de belangen van burgers. Dit brengt mee dat de (lokale) overheid steeds goed uitlegt wat zij doet. Zo ziet de burger dat de overheid niet handelt op basis van willekeur.

Overwegingen van de Ombudsman

Zoals hiervoor in de inleiding is vermeld, deed verzoeker een integriteitsmelding bij het Meldpunt (thans Bureau) Integriteit. Verzoeker voerde in deze melding aan dat zijn privacy is geschonden, omdat de projectontwikkelaar hiermee inzicht krijgt in het persoonlijke briefverkeer tussen hem en de gemeente. Verzoeker vindt dat de gemeente heeft gehandeld in het belang van de projectontwikkelaar en in zijn nadeel. Verzoeker is van mening dat de projectontwikkelaar de inhoud van deze brief alleen via een Woo-verzoek van de gemeente had kunnen ontvangen. En dat de gemeente daar een beslissing op had moeten nemen en alle persoonlijke en privacygevoelige informatie had moeten verwijderen.

Zoals hiervoor in de inleiding is vermeld, stuurde het Meldpunt Integriteit de melding door als klacht met de onjuiste aanname dat de bewuste brief openbaar was. Het Meldpunt nam aan dat deze brief deel uitmaakte van de bijlagen van verzoekers aanvraag voor een omgevingsvergunning en daarom openbaar was. Dat bleek echter niet het geval. Daarnaast schreef het Meldpunt dat de gemeente de juiste afweging moet maken om een brief aan een ondernemer met een derde te delen.

De gemeente verklaarde verzoekers klacht vervolgens ongegrond. Verzoeker is hier niet tevreden mee, mede omdat hij vindt dat hij geen antwoord heeft gekregen op zijn vragen over het doorsturen van de brief.

Tijdens het onderzoek van de Ombudsman komt vast te staan dat de gemeente deze brief heeft gedeeld met de projectontwikkelaar. De gemeente zegt hierover in eerste instantie slechts dat de projectleider de brief niet heeft doorgestuurd. En laat hierbij in het midden wie de brief dan wel heeft doorgestuurd. En stelt verder dat verzoeker geen schade heeft ondervonden.

De Ombudsman is van mening dat de gemeente met dit antwoord geen recht doet aan de ernst van verzoekers klacht. Voor verzoeker doet overigens niet ter zake of de projectleider of een andere medewerker van de gemeente de brief heeft doorgezonden. De Ombudsman is van mening dat verzoeker van de gemeente mag verwachten dat zij bij de behandeling van zijn klacht ingaat op zijn vragen. En hierbij de lezing van het Meldpunt Integriteit betreft: in de eerste plaats of de brief openbaar was en in de tweede plaats dat de gemeente de juiste afweging moet maken om een brief aan een ondernemer met een derde te delen. De gemeente gaat daar bij de klachtbehandeling niet op in. Pas tijdens het onderzoek van de Ombudsman erkent de gemeente dat de brief niet openbaar was. Hieruit volgt dat de

gemeente bij de behandeling van verzoekers klacht geen aandacht voor dit aspect heeft gehad.

De Ombudsman constateert dat de gemeente tijdens het onderzoek van de Ombudsman (zie hiervoor onder 1.) wel afstand neemt van de handelwijze om de brief zonder medeweten van verzoeker door te sturen. De gemeente stelt dat zij verplicht was om de brief door te sturen op grond van de privaatrechtelijke overeenkomst met de projectontwikkelaar. Dit vormt echter geen antwoord op de vraag welke informatie de gemeente op welke wijze moest delen en welke belangenafweging de gemeente heeft gemaakt.

De Ombudsman constateert dat de gemeente noch bij de klachtbehandeling noch tijdens het onderzoek van de Ombudsman opheldert wanneer (voor of na verlening van de omgevingsvergunning?), waarom (wist zij niet wat de projectontwikkelaar hiermee zou gaan doen?) en hoe (uit eigen beweging of op verzoek van de projectontwikkelaar?) zij de brief heeft doorgestuurd. De gemeente geeft tijdens het onderzoek bij de Ombudsman aan dat zij dit nu niet meer kan achterhalen. De Ombudsman vindt het opmerkelijk dat de gemeente haar handelen in deze kwestie niet meer kan traceren. Dit neemt echter niet weg dat de gemeente meteen na ontvangst van de klacht wél op verzoekers vragen had moeten ingaan. Dan wel uitlegt waarom zij bepaalde vragen niet kan beantwoorden. Het kan niet zo zijn dat dat ook op dat moment al niet mogelijk was.

De gemeente heeft hiermee onvoldoende antwoorden gegeven op verzoekers vragen en daarmee niet voldaan aan een zorgvuldig klachtbehandeling en goede motivering. De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De Ombudsman merkt nog op dat bij de afweging of een integriteitsmelding moet worden beschouwd als klacht, het raadzaam is afstemming te zoeken tussen de melder en de gemeente en de betrokken afdelingen van de gemeente onderling (Bureau Integriteit en de klachtenafdeling).

Tot slot benadrukt de Ombudsman dat zij het gesprek waardeert dat verzoeker met medewerkers van de gemeente heeft gehad. En benadrukt het belang van rechtstreeks contact en goede afspraken tussen verzoeker en de gemeente voor de toekomst.

Conclusie

De klachten over de onderzochte gedraging van de gemeente zijn gegrond ten aanzien van:

- Het doorsturen van een brief aan verzoeker persoonlijk, wegens strijd met het vereiste van transparantie;
- Het niet ingaan op verzoekers vragen in zijn klacht, wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

Carina van Eck,

Ombudsman Den Haag en Leidschendam-Voorburg

Bijlage: Verslag van bevindingen

1. Aanleiding

Herinrichting winkelcentrum

Verzoeker heeft sinds 1993 een standplaatsvergunning van de gemeente voor zijn bloemenkiosk aan een plein met een winkelcentrum uit de jaren '70 in Den Haag.¹ De gemeente wil dit gedateerde plein laten opknappen en herinrichten met nieuwe woningen en winkels.² De gemeente heeft daartoe op 7 juni 2018 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met een projectontwikkelaar. Deze overeenkomst is gedeeltelijk openbaar.³ Verzoeker heeft in het kader van deze herinrichting te maken met de toenmalige projectleider van de gemeente, de heer H., en met de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaar doet verzoeker een aantal aanbiedingen voor een andere standplaats.⁴ Verzoeker voert op 26 september 2018 overleg met H., en twee andere medewerkers van de gemeente, buiten aanwezigheid van de projectontwikkelaar.⁵ Verzoeker wijst het aanbod van de projectontwikkelaar op 28 april 2019 af.

Overleg op 26 september 2018 met de gemeente

Tijdens dit overleg bespreekt verzoeker zijn standplaats en het aanbod van de projectontwikkelaar voor andere plaatsen voor de kiosk. In het verslag van dit gesprek staat onder meer dat de gemeente van mening is dat zij een publiekrechtelijke rol heeft bij de ontwikkeling van het plein en geen rol speelt in de privaatrechtelijke verhouding tussen verzoeker en de projectontwikkelaar. Verzoeker wil op zijn huidige plek blijven staan als de projectontwikkelaar zijn aanbod niet verandert. In het verslag staat: "H. geeft daarop aan dat op dit moment (de projectontwikkelaar) niet met een nieuw bod zal komen en dat het daarmee voor (de projectontwikkelaar) op dit moment klaar is."

Brief van de gemeente van 4 februari 2019 aan verzoeker

Op 4 februari 2019 schrijft de gemeente aan verzoeker een brief over de gevolgen van de herontwikkeling van het winkelcentrum voor zijn rechtspositie (en daarmee voor de standplaats van zijn kiosk). In deze brief staat:

- Welke aanbiedingen de projectontwikkelaar verzoeker heeft gedaan (huur van een winkelruimte of verplaatsing van de kiosk) en dat verzoeker nog geen keuze heeft gemaakt en het liefst zijn standplaats wil behouden.

¹ De gemeente geeft aan dat in 2007 het uitgangspunt was de kiosken te slopen. In 2017 is een standplaats voor bloemen en voor vis onderwerp van nadere studie. De gemeente vermoedt dat de mogelijke sluiting van zijn kiosk veel invloed heeft gehad op verzoeker.

² De gemeente benadrukt dat zij niet de eigenaar is van het vastgoed of de opdrachtgever. De gemeente stelt alleen de kaders voor de herontwikkeling. De overlap tussen de belangen van de projectontwikkelaar en de gemeente is het belang van een moderne winkelvoorziening (voor de gemeente) die financieel rendement oplevert (voor de ontwikkelaar).

³ De gemeente heeft het openbare gedeelte van de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst op verzoek van de Ombudsman toegestuurd in het kader van het onderzoek.

⁴ Deze aanbiedingen houden in: verzoeker huurt winkelruimte van de projectontwikkelaar: a. als kiosk op het plein, b. in het paviljoen, c. in het gebouw naast de Albert Heijn, waarbij de schuifpui kan worden geopend. Verzoeker vindt de huur van de projectontwikkelaar te hoog, dan wel de aangewezen plaats onvoldoende rendabel.

⁵ De gemeente geeft aan dat er op dat moment nog geen zekerheid was over de toekomst van verzoekers kiosk. De gemeente verwijst hiertoe ook naar het verslag van dit gesprek, waarin staat vermeld dat verzoeker vraagt of de gemeente van plan is zijn vergunning in te trekken en de gemeente hierop antwoordt dat dit nog steeds een mogelijkheid is.

- Verzoeker heeft sinds 1 mei 1993 een standplaatsvergunning met bijbehorende grondhuurovereenkomst.⁶
- De visie van de gemeente in de Straathandelsverordening van 1 januari 2017 komt erop neer dat verzoeker vóór 1 januari 2022 een omgevingsvergunning moet aanvragen als hij kiest voor zijn huidige standplaats. En:

“Naar ik heb begrepen bent u zich ervan bewust dat uw kiosk niet zal voldoen aan de eisen die de Straathandelsverordening daaraan stelt en heeft u aangegeven dat uw huidige kiosk bijna aan het eind van zijn bouwkundige levensduur is en daarom aan vervanging toe is.”

- “Naar ik heb begrepen bent u zich ervan bewust dat uw kiosk niet zal voldoen aan de eisen die de Straathandelsverordening daaraan stelt en heeft u aangegeven dat uw huidige kiosk bijna aan het eind van zijn bouwkundige levensduur is en daarom aan vervanging toe is.”

Bezwaarschrift van de projectontwikkelaar met gebruik van de brief van 4 februari 2019

Verzoeker geeft op 28 april 2019 aan de gemeente zijn redenen waarom hij het aanbod van de projectontwikkelaar afwijst. Hij wil een omgevingsvergunning. Bij brief van 28 augustus 2019 reageert de gemeente op verzoekers afwijzing en geeft aan dat een omgevingsvergunning onder meer afhankelijk is van de Welstandscommissie. Verzoeker vraagt en krijgt op 5 juli 2023 een omgevingsvergunning voor zijn huidige standplaats van de gemeente. De projectontwikkelaar dient vervolgens op 16 augustus 2023 een bezwaarschrift in tegen verzoekers omgevingsvergunning voor zijn kiosk. Hij voert aan⁷ dat de slechte staat van de kiosk niet past in het winkelcentrum (op grond van het Bouwbesluit en de uitgangspunten van de Welstandscommissie). De projectontwikkelaar citeert uit de brief van 4 februari 2019 die de gemeente aan verzoeker persoonlijk heeft gericht, onder meer het citaat hierboven over de bouwkundige staat van de kiosk en dat die aan vervanging toe is.

Verzoeker doet op 5 oktober 2023 een integriteitsmelding bij het Meldpunt (thans Bureau) Integriteit.

Verzoeker ontvangt het bezwaarschrift. Hij ziet hierin de brief van 4 februari 2019 geciteerd. Daardoor komt hij erachter dat de projectontwikkelaar deze brief heeft. Verzoeker is geschokt dat de gemeente de brief van 4 februari 2019, die aan hem persoonlijk was gericht, buiten zijn medeweten heeft doorgestuurd aan de projectontwikkelaar. Daarom doet hij een melding bij het Meldpunt Integriteit.

Verzoeker vindt dat de gemeente zijn privacy heeft geschonden, omdat de projectontwikkelaar hiermee inzicht krijgt in persoonlijk briefverkeer tussen hem en de gemeente. De gemeente had de brief pas mogen delen na een Woo-verzoek van de projectontwikkelaar. En na het verwijderen van alle privacygevoelige informatie. Volgens verzoeker gaat de projectleider, H., ongeoorloofd om met de brief aan hem persoonlijk en handelt hij in het belang van de projectontwikkelaar. Verzoeker denkt dat H. met de projectontwikkelaar heeft meegewerkt aan het bezwaarschrift tegen zijn omgevingsvergunning en daarmee als projectleider van de gemeente misbruik maakt van zijn positie. Bovendien heeft de projectleider tijdens het gesprek op 26 september 2018 gezegd dat hij zich niet mag bemoeien met de onderhandelingen tussen verzoeker en de

⁶ De gemeente blijft eigenaar van de grond waarop verzoekers kiosk staat en heeft deze grond niet verkocht aan de projectontwikkelaar. Verzoeker huurt de grond rechtstreeks van de gemeente.

⁷ De projectontwikkelaar vult de gronden van het bezwaar aan op 15 september 2023

projectontwikkelaar, omdat dit privaatrechtelijk is en hij alleen een publiekrechtelijke rol vervult. Daarom vindt verzoeker dat ook tijdens dat gesprek blijkt dat de opstelling van de projectleider niet consistent is. De projectleider sprak volgens verzoeker ook toen namens de projectontwikkelaar, aangezien hij zei dat de projectontwikkelaar niet met een nieuw bod zou komen.

Het Meldpunt Integriteit stuurt de melding door als klacht

Het Meldpunt Integriteit kan niet achterhalen of de melding gaat over het lekken van informatie, omdat de aanvraag van een omgevingsvergunning, inclusief de bijlagen, openbaar is. Wel vindt het Meldpunt dat de gemeente in dat geval de juiste afweging moet maken om een brief aan een ondernemer te delen met een derde. Daarom stuurt het Meldpunt (met toestemming van verzoeker, onder protest) op 25 oktober 2023 de melding door als klacht.

2. De gemeente verklaart de klacht deels gegrond

De gemeente vindt dat zij de brief (zij het geanonimiseerd) mocht doorsturen

De gemeente behandelt de klacht in haar brief van 15 februari 2024. De gemeente verklaart de klacht deels gegrond: de brief van 4 februari 2019 mocht wel worden gedeeld met de projectontwikkelaar, maar niet met verzoekers persoonsgegevens. Volgens de gemeente staat in de brief van 4 februari 2019 projectinformatie. Daarom mocht de brief gedeeld worden met de projectontwikkelaar.

De gemeente schrijft ook dat de projectleider op dat moment niet voor de gemeente werkte en niet hij, maar een andere medewerker deze brief heeft doorgestuurd. Verder mocht de projectleider tijdens het gesprek op 26 september 2018 de mededeling doen dat de projectontwikkelaar niet met een nieuw bod zou komen, omdat dit feitelijke informatie was. Volgens de gemeente werkt een projectleider in het algemeen belang, te weten dat er op de betreffende locatie een ontwikkeling komt. Hij houdt zich alleen bezig met het faciliteren van de ontwikkeling van het winkelcentrum. De projectleider heeft geen privaatrechtelijke taak. Hij heeft als taak om het publieke proces te waarborgen. Dit doet hij in samenwerking met diverse partijen. De projectleider heeft hierin een brugfunctie en het hoort bij het werk van een projectleider om argumenten van verschillende kanten te vertalen.

Verzoeker behoudt zijn vergunning: het bezwaar is ongegrond

Op 19 maart 2024 verklaart de gemeente het bezwaar van de projectontwikkelaar tegen de vergunningverlening aan verzoeker ongegrond. De gemeente meent dat de levensduur van de kiosk met wat aanpassingen kan worden verlengd. Naar later blijkt, gaat de projectontwikkelaar hiertegen niet in beroep. Verzoeker behoudt dus zijn vergunning.

3. Verzoekers klacht bij de Ombudsman

Verzoeker vreest dat de gemeente niet onafhankelijk en objectief is.

Verzoeker voert op 19 maart 2024 een gesprek met de Ombudsman. Verzoeker legt de gang van zaken aan de Ombudsman voor.

Verzoeker vertelt onder meer dat hij de brief van 4 februari 2019 niet als bijlage had gevoegd bij zijn aanvraag voor een omgevingsvergunning en dat deze brief dus niet openbaar was. Hij blijft erbij dat de gemeente – zonder hem daarover te informeren – een persoonlijk aan hem gerichte brief heeft doorgestuurd aan de projectontwikkelaar, terwijl duidelijk is dat die verzoeker weg wil hebben van zijn standplaats. Zoals blijkt uit het feit dat de

projectontwikkelaar die brief heeft gebruikt in het bezwaarschrift tegen zijn omgevingsvergunning. Daarom vindt hij de gemeente partijdig en niet integer.

Daarbij is het volgens verzoeker niet relevant wie de brief heeft doorgestuurd: de projectleider of een andere medewerker van de gemeente. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het delen van de informatie en zorgvuldigheid daarin. Wel vindt hij dat de gemeente, door te zeggen dat H. in die periode niet werkte als projectleider, hem hiermee wegzet als leugenaar. Hierbij komt dat de gemeente hem geen enkele informatie geeft, maar wel alle informatie geeft aan de projectontwikkelaar, waaronder persoonlijke informatie over hemzelf zoals de bouwkundige staat van zijn kiosk.

Verzoeker vreest daarom dat de gemeente niet onafhankelijk en objectief is. En dat hij hiervan schade kan ondervinden als de gemeente de kant van de projectontwikkelaar blijft kiezen.

4. Onderzoek Ombudsman

De Ombudsman stelt op 14 mei 2024 onderzoek in. In samenspraak met verzoeker formuleert de Ombudsman de klacht als volgt:

Klachtformulering

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Den Haag een brief d.d. 4 februari 2019 gericht aan verzoeker, heeft doorgestuurd aan de projectontwikkelaar die een procedure tegen verzoeker is gestart.

Ook is verzoeker niet tevreden over de klachtafhandeling, omdat de gemeente onvoldoende ingaat op de punten die hij in zijn integriteitsmelding aan Bureau integriteit heeft vermeld. Verzoeker vreest dat de gemeente door dit handelen niet onafhankelijk en objectief is, waarmee het belang van zijn onderneming in de toekomst kan worden geschaad.

Toelichting

Verzoeker geeft als toelichting op zijn klacht dat de gemeente geen conclusie trekt uit de aannahme van het Meldpunt Integriteit dat de brief van 4 februari 2019 zich als bijlage bevond bij zijn aanvraag om een omgevingsvergunning en daarmee openbaar was. En dat de gemeente in de klachtafhandeling niet heeft uitgezocht of de brief van 4 februari 2019 wel of niet bij zijn aanvraag voor een omgevingsvergunning was gevoegd (of de aannahme van het Meldpunt Integriteit juist was) en evenmin ingaat op zijn stelling dat zij de brief pas had mogen doorsturen nadat de projectontwikkelaar een Woo-verzoek had ingediend. Daarbij had de gemeente de belangen moeten afwegen, zoals het Meldpunt integriteit heeft aangegeven.

Onderzoeksgegevens

Om de klacht te onderzoeken heeft de Ombudsman de stukken bestudeerd die verzoeker aan de Ombudsman heeft verstrekt en heeft diverse keren contact gehad met verzoeker. Ook heeft de Ombudsman bij de gemeente nadere informatie opgevraagd, telefonisch en schriftelijk. Uit het onderzoek is het volgende gebleken.

Standpunt van de gemeente

De gemeente handhaaft haar eerdere standpunt dat de klacht ongegrond is voor het deel dat zij de brief wél mocht doorsturen aan de projectontwikkelaar, en gegrond voor het deel dat zij verzoekers persoonsgegevens niet had verwijderd.

De brief van 4 februari 2019 was geen bijlage bij verzoekers vergunningaanvraag

De gemeente bericht in een nadere reactie aan de Ombudsman dat het Meldpunt Integriteit aan haar heeft verzocht om uit te zoeken of de gedeelde informatie in de brief van 4 februari 2019 als bijlage verzoekers aanvraag om een omgevingsvergunning was gevoegd en daarmee dus openbaar was, of niet. Dit bleek niet het geval, deze brief was geen bijlage bij verzoekers aanvraag. Deze informatie was dus geen vooraf gedeelde openbare informatie.

De wettelijke grondslag om de brief te delen is privaatrechtelijk

De gemeente blijft erbij dat zij de brief wel mocht delen. Er was namelijk een wettelijke grondslag, te weten de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst tussen de projectontwikkelaar en de gemeente. Op grond daarvan moet de gemeente de projectontwikkelaar voorzien van alle relevante informatie voor zijn opdracht.⁸

De gemeente heeft bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke verplichtingen

De gemeente geeft aan dat zij zowel bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke verplichtingen heeft. Op basis van de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst heeft de projectontwikkelaar een gerechtvaardigd belang om te weten welke verplichtingen de gemeente publiekrechtelijk en privaatrechtelijk heeft ten aanzien van derden in de directe omgeving van de door hem te ontwikkelen locatie. De bewuste brief geeft daar inzicht in. De brief beschrijft uitsluitend de juridische positie tussen de kioskhouder en de gemeente. Die positie is van belang voor de projectontwikkelaar. De brief bevat geen vertrouwelijke bedrijfsinformatie.

Verzoeker heeft van het doorsturen geen schade ondervonden

De gemeente heeft de mening van de privacy-officer gevraagd. De privacy-officer is van mening dat de gemeente de persoonsgegevens van verzoeker niet had mogen delen. Maar dat hij het niet aannemelijk acht dat verzoeker hierdoor schade heeft ondervonden, omdat de projectontwikkelaar verzoekers persoonsgegevens al kende.

Reactie verzoeker op het standpunt van de gemeente

Verzoeker geeft aan dat hij nog steeds niet begrijpt dat de gemeente hem enerzijds een omgevingsvergunning verleent, en daarmee akkoord is met zijn kiosk op de plek die hij had. En anderzijds bewust achter zijn rug om de projectontwikkelaar, die hem duidelijk weg wil hebben, helpt om zijn bezwaarschrift te baseren op de brief van de gemeente aan hem persoonlijk met daarin informatie over de bouwkundige staat van zijn kiosk. Informatie die de projectontwikkelaar opneemt in zijn bezwaar tegen de verlening van de omgevingsvergunning.

Daarbij komt dat de gemeente hem niet heeft bericht dat zij de brief aan de projectontwikkelaar heeft doorgestuurd; evenmin of zij dit uit eigen beweging of op verzoek van de projectontwikkelaar heeft gedaan. En hem ook niet informeerde dat de projectontwikkelaar een bezwaarschrift had ingediend⁹. Als de gemeente inderdaad beide

⁸ De gemeente geeft in reactie op het verslag van bevindingen aan dat deze zin de indruk kan wekken dat de ontwikkelaar een opdracht uitvoert van de gemeente. Dat is volgens de gemeente niet het geval. De eigenaar wil het winkelcentrum renoveren. En dat is ook de wens van de gemeente vanuit het perspectief van het algemeen belang.

⁹ De gemeente geeft in reactie op het verslag van bevindingen aan dat de Adviescommissie Bezwaarschriften van de Afdeling Bezwaar en Beroep het bezwaarschrift aan de aanvrager (verzoeker) stuurt. En dat deze procedure ook in dit geval is gevolgd.

belangen diende (dus ook verzoekers belang) had hij deze berichtgeving ook van de gemeente mogen verwachten.

Nadere informatie van de gemeente op vragen van de Ombudsman

De gemeente antwoordt op nadere vragen van de Ombudsman:

Hoe heeft de gemeente de belangen afgewogen?

Op de vraag hoe de gemeente verzoekers belang heeft afgewogen tegen het belang van de projectontwikkelaar, antwoordt de gemeente dat zij verzoekers juridische positie in zoverre vertrouwelijk vindt, dat zij deze niet zonder grondslag met derden deelt. Maar dat zij verplicht was om de inhoud van die brief te delen met de projectontwikkelaar, namelijk de rechtspositie van de kioskhouders en hoe zich dat verhoudt tot de beoogde herontwikkeling van het winkelcentrum. Dit vanwege haar privaatrechtelijke positie op grond van de samenwerkingsovereenkomst die de gemeente met de projectontwikkelaar heeft gesloten. Volgens de gemeente was zij op grond van die overeenkomst verplicht om de projectontwikkelaar informatie te geven die van invloed is op zijn plan voor het gebied. Dit betreft de staat van de grond: of de grond wel of niet werd verhuurd en welke afspraken partijen kunnen maken over de oplevering van die grond. De gemeente heeft daarnaast ook maatgegevens van het plangebied en kadastrale gegevens gedeeld.

Waarom meent de gemeente dat het doorsturen van de brief niet schadelijk was voor verzoeker?

Volgens de gemeente is bij het doorsturen van de brief waarschijnlijk geen rekening gehouden met de kans dat de projectontwikkelaar een bezwaarschrift zou indienen. De gemeente kwam daar zelf pas achter nadat de projectontwikkelaar het bezwaarschrift had ingediend. De gemeente blijft erbij dat het doorsturen van de brief niet schadelijk was voor verzoeker, omdat de informatie in de brief projectinformatie betrof.

De gemeente is van mening dat zij niet spreekt namens de projectontwikkelaar

De gemeente licht verder toe dat zij als grondeigenaar met zowel verzoeker als kioskhouders als met de projectontwikkelaar probeert afspraken te maken over de herontwikkeling van het plein. Zij heeft geprobeerd in gesprekken met beide partijen open te zijn en de diverse gezichtspunten van de partijen te bespreken. Zij kan niet achterhalen of projectleider H. tijdens het gesprek op 26 september 2018 wist dat de projectontwikkelaar niet met een nieuw bod zou komen. In ieder geval is het nooit de bedoeling geweest de indruk te wekken namens de projectontwikkelaar te spreken. Integendeel, de gemeente heeft juist geprobeerd de juiste context van de situatie te geven door de standpunten open te bespreken.

De gemeente kan niet achterhalen wat er destijds is gebeurd

De gemeente geeft aan dat zij niet kan achterhalen wat er destijds is gebeurd met het doorsturen van de brief aan de projectontwikkelaar. Zo weet de gemeente niet wanneer de brief is doorgestuurd en waarom zij verzoeker hierover niet heeft geïnformeerd. Zij weet wel dat H. dat niet heeft gedaan, maar een andere medewerker (van de afdeling Grondzaken) die inmiddels met pensioen is.¹⁰ En dat H. in de periode dat de brief is doorgestuurd niet voor de

¹⁰ De gemeente geeft aan dat de afdeling Grondzaken verantwoordelijk is voor de juridische en financiële advisering bij projecten. En dat deze afdeling los staat van de afdeling waar de bewuste projectleider onder valt. Verder kan volgens de gemeente worden geconcludeerd dat H. tussen januari 2019 en maart 2023 niet werkzaam was voor de gemeente.

gemeente werkte. Zij weet niet of de brief was doorgestuurd uit eigen beweging dan wel op verzoek van de projectontwikkelaar.¹¹

Reactie verzoeker op de nadere informatie van de gemeente

Verzoeker betwist de lezing van de gemeente. Hij vindt de antwoorden van de gemeente zeer ontwijkend. Hij ziet hierin een aanwijzing dat H. handelde in het voordeel van de projectontwikkelaar en dat de gemeente H. in bescherming neemt, ten koste van zijn kiosk. Volgens verzoeker is het onmogelijk dat de gemeente niet weet wanneer (en waarom) de brief is verzonden aan de projectontwikkelaar. Maar wel zeker weet dat H. dat niet heeft gedaan, omdat H. toen niet bij de gemeente werkte. Bovendien wist H. wel degelijk van het bezwaarschrift af, omdat H. dat tegen verzoeker heeft gezegd. Verder was volgens verzoeker niet de vraag of projectleider H. wist dat de projectontwikkelaar niet met een nieuw bod zal komen (want dat staat letterlijk in het verslag van dat gesprek van 26 september 2018). De vraag was hoe H. dat wist.

Gesprek Ombudsman en de gemeente op 13 januari 2026

De antwoorden van de gemeente en verzoekers reactie, leidden bij de Ombudsman tot vervolgvragen. Om die reden heeft de Ombudsman op initiatief van en samen met de gemeente een gesprek gepland op 13 januari 2026. Bij dat gesprek waren aanwezig: onderzoekers van de Ombudsman, medewerkers van de gemeente, waaronder de huidige projectleider, een jurist en de klachtencoördinator. Tijdens dit gesprek delen medewerkers van de gemeente mee dat zij op de hoogte zijn van de slechte verstandhouding tussen verzoeker en de projectontwikkelaar. En dat de gemeente op grond van de samenwerkingsovereenkomst verplicht was om de projectontwikkelaar te informeren over de opstalrechten en de grondhuur (aan verzoeker). Ook komt de huidige situatie ter sprake. De gemeente wil het vertrouwen herstellen met verzoeker. Zij zegt toe om alsnog een brief aan verzoeker te schrijven, waarin zij nader ingaat op de klacht. Dat doet de gemeente op 28 januari 2026.

Brief van 28 januari 2026 van de gemeente aan verzoeker

De gemeente geeft in deze brief aan dat zij zich realiseert dat het verzoeker veel stress heeft bezorgd dat de gemeente de brief van 4 februari 2019 heeft doorgestuurd aan de projectontwikkelaar. Mede omdat verzoeker niet wist of dit ook een rol zou gaan spelen in de bezwaarprocedure tegen de omgevingsvergunning voor zijn kiosk. Zeker omdat het om zijn broodwinning gaat, had de gemeente daar meer aandacht aan moeten besteden. Ook erkent de gemeente dat het beter was geweest als de gemeente verzoeker van tevoren had ingelicht over de informatie die de gemeente zou delen met de projectontwikkelaar in het kader van de herontwikkeling van het plein. De gemeente was verplicht om de informatie in die brief te delen. Maar zij betreurt het dat geen duidelijke communicatie heeft plaatsgevonden. De gemeente is van mening dat de reactie op verzoekers klacht bij de gemeente wellicht onvoldoende is. Zij biedt verzoeker daarom alsnog aan om met hem in gesprek te gaan. Na overleg met de Ombudsman en verzoeker, voeren verzoeker en de gemeente in het bijzijn van twee onderzoekers van de Ombudsman, dit gesprek op 23 maart 2026.

Gesprek Ombudsman met de gemeente en verzoeker op 23 maart 2026

Tijdens dit gesprek van onderzoekers van de Ombudsman met verzoeker en medewerkers van de gemeente, te weten de huidige projectleider, de huidige jurist en de klachtencoördinator, licht verzoeker zijn klacht (nogmaals) toe. De jurist en de projectleider

¹¹ De gemeente geeft in reactie op het verslag van bevindingen aan dat zij deze zin een nadere inkleuring acht. Het heeft de voorkeur van de gemeente om bij de feitelijke conclusie te blijven dat zij het niet weet.

waren niet eerder betrokken bij de klacht. Zij zijn sinds een paar jaar betrokken bij de renovatie van het plein. De jurist bij het privaatrechtelijk gedeelte en de projectleider bij het publiekrechtelijk gedeelte daarvan.

Verzoeker vertelt dat de projectontwikkelaar hem al 10 jaar weg wil hebben. De gemeente koos in de persoon van projectleider H. de kant van de projectontwikkelaar. Dit bleek hem onder meer tijdens het gesprek op 26 september 2018, waar H. meedeelde dat hij zich niet bemoeide met de onderhandelingen tussen verzoeker en de projectontwikkelaar, omdat dit een privaatrechtelijke kwestie was, maar H. vervolgens wel vertelde dat de projectontwikkelaar geen ander aanbod zou doen. Een paar jaar later werd verzoeker onaangenaam verrast met het bezwaarschrift van de projectontwikkelaar tegen verzoekers omgevingsvergunning, waarbij hij de brief van 4 februari 2019 aan hemzelf in dit bezwaarschrift aantrof. Verzoeker vindt de reactie van de gemeente op de klacht zeer onbevredigend en ontoereikend. Hij handhaaft zijn klacht. Hij vreest voor de toekomst van zijn onderneming als de projectontwikkelaar bepaalt wat er gaat gebeuren.¹²

De aanwezige medewerkers van de gemeente nemen nu duidelijk afstand van de handelwijze destijds over het doorsturen van de brief en ook over het feit dat de projectontwikkelaar een bezwaarschrift heeft ingediend. Zij vinden dit geen juiste gang van zaken.¹³

Verzoeker en de betrokkenen van de gemeente maken de afspraak om rechtstreeks met elkaar in contact te blijven. De gemeente geeft aan zich in te zetten om het vertrouwen te herstellen en de verstandhouding tussen verzoeker en de projectontwikkelaar te verbeteren. Dit betreft ook een aantal onderwerpen die verzoeker noemt in verband met de toekomst van zijn onderneming. Alle partijen ervaren het gesprek, waarin ruimte is voor elkaars standpunten, als positief.

De Ombudsman waardeert deze houding van beide partijen en ziet het belang om met elkaar in contact te blijven. De Ombudsman ziet niettemin aanleiding om een oordeel te geven over het eerdere proces en de (eerdere) klachtafhandeling. Om die reden zet de Ombudsman het onderzoek voort en richt zich in het onderzoek op de klacht.

De Ombudsman heeft het verslag van bevindingen voor een reactie toegestuurd aan verzoeker en aan de gemeente. De reactie van verzoeker en van de gemeente gaf aanleiding om het verslag op een enkel punt aan te passen.

¹² Verzoeker geeft in reactie op het verslag van bevindingen aan dat de gemeente hem tijdens het gesprek de garantie heeft gegeven dat H. niet terugkomt als projectleider.

¹³ De gemeente geeft in reactie op het verslag van bevindingen aan dat het indienen van een bezwaarschrift een recht is in Nederland. De gemeente onthoudt zich van een oordeel over de afweging (van de projectontwikkelaar) om een bezwaarschrift in te dienen. De gemeente betreurt de samenloop van de omstandigheden en de impact hiervan op verzoeker.