

Rapport

"Ik waarschuw u"

Een onderzoek naar de verzending van waarschuwingsbrieven door de burgemeester van Zoetermeer

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de burgemeester van de gemeente Zoetermeer te Zoetermeer gedeeltelijk ongegrond en gedeeltelijk gegrond.

Datum: 11 december 2014

Rapportnummer: 2014/212

WAT IS ER GEBEURD?

Waarschuwingsbrief

Een groep van elf personen heeft een brief ontvangen voorafgaand aan de jaarwisseling 2013/2014. Zij ontvingen de brief omdat zij bij de voorgaande jaarwisseling volgens de burgemeester betrokken waren geweest bij incidenten. In de brief staat het volgende;

“Een van de grootste evenementen die Nederland kent staat voor de deur. De jaarwisseling. Uit politiegegevens blijkt dat u niet van onbesproken gedrag bent. In het verleden heeft u voor overlast gezorgd en de openbare orde verstoord. U bent daarom bij de politie bekend. Het zal u duidelijk zijn dat ik een dergelijk gedrag nooit, maar zeker niet tijdens de jaarwisseling tolereer.

Met deze brief waarschuw ik u. Ik ga ervan uit dat u tijdens de aanstaande jaarwisseling geen overlast veroorzaakt en de openbare orde niet verstoort. Mocht dat toch het geval zijn, dan neem ik direct passende maatregelen. In het uiterste geval leg ik u een gebiedsverbod op. Dit houdt in dat u zich gedurende een bepaald tijdvak niet in een door mij aangewezen gebied mag bevinden. Ik kan u daarnaast ook een meldplicht opleggen. Dit betekent dat u zich op een bepaald tijdstip op een nader te bepalen locatie moet melden.

Ik ga er vanuit dat u mijn waarschuwing begrijpt en serieus neemt, zodat de jaarwisseling voor iedereen op een prettige wijze verloopt. ”

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de burgemeester van Zoetermeer (elk van) hen een waarschuwingsbrief heeft gestuurd.

Zij klagen met name over de inhoud van de brief. Zij stellen dat zij hierdoor ten onrechte ervan werden beschuldigd dat zij niet van onbesproken gedrag zouden zijn, overlast zouden hebben veroorzaakt en de openbare orde zouden hebben verstoord. Dat was volgens hen onjuist omdat geen van hen onherroepelijk was veroordeeld.

Klachtafhandeling gemeente;

De gemeente gaf aan dat er brieven zijn verzonden aan personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij incidenten. In die brieven worden zij erop gewezen dat zij geen overlast moeten veroorzaken. De brief is niet beschuldigend van aard. De gemeente vindt dat de brief voldoende gemotiveerd is en niet criminaliserend werkt. De brieven zijn namelijk persoonlijk verstuurd en niemand anders dan de betrokkene wist hier vanaf. Er is wel een afschrift naar de politie gestuurd. De burgemeester heeft de bevoegdheid waarschuwingsbrieven te versturen. Hij heeft dat gedaan aan al degenen die het jaar daarvoor betrokken zijn geweest bij incidenten tijdens de jaarwisseling. De brief heeft geen rechtsgevolgen. De gemeente acht de klacht ongegrond. De toon van de waarschuwingsbrief wordt wel geëvalueerd en eventueel aangepast.

ONDERZOEK OMBUDSMAN

Verzoekers klaagden bij de Nationale ombudsman. Zij vonden de afhandeling door de gemeente onvoldoende. Daarbij gaven zij aan dat er bij niemand van hen sprake was van een onherroepelijke veroordeling wegens een strafbaar feit. Voor enkelen was de vervolging geseponneerd, een deel van de verzoekers was vrijgesproken en een deel was in hoger beroep gegaan tegen de veroordeling. Met name de inhoud van de brieven was daarom niet juist. Zij vonden dat er hierdoor sprake was van onterechte beschuldigingen. De ombudsman heeft nader onderzoek naar de klacht ingesteld en de gemeente en de politie vragen gesteld. Daarna hebben verzoekers de gelegenheid gehad om te reageren. Uit de reacties komt het volgende beeld naar voren.

Reactie politie

Zowel de jaarwisseling 2011/2012 als de jaarwisseling 2012/2013 is in de bewuste buurt onrustig verlopen. Bij de jaarwisseling 2011/2012 is onder andere door een groep jongeren met vuurwerk en molotov cocktails naar het publiek en de politie gegooid. De Mobiele Eenheid moest er aan te pas komen. Tijdens de jaarwisseling 2012/2013 is door een groep jongeren zwaar vuurwerk afgestoken en is een stapel brandbaar materiaal in brand gestoken. Deze groep van 17 personen is toen aangehouden en overgebracht naar het politiebureau. Vier van hen zijn meteen weer in vrijheid gesteld omdat zij niet betrokken bleken bij de incidenten. De overige dertien zijn de volgende ochtend met een mini-proces verbaal voor het verstoren van de openbare orde heengezonden.

Als onderdeel van de integrale aanpak bij de jaarwisseling 2013/2014 werden waarschuwingsbrieven verzonden aan personen die bij de voorgaande jaarwisseling waren aangehouden in verband met overlast/openbare orde feiten. Dit had tot doel de jaarwisseling zonder overlast voor de buurtbewoners te laten verlopen. De politie heeft een lijst met namen en adressen aan de gemeente ter beschikking gesteld van 21 personen die aangehouden waren. Tijdens het driehoekoverleg tussen gemeente, politie en Openbaar ministerie is de context mondeling besproken.

Reactie gemeente

De gemeente geeft aan dat er in 2012 één incident met jongeren in de bewuste buurt is geweest, waarbij de politie moest optreden. De jongeren hebben zich over het politieoptreden beklagd en een gesprek aangevraagd met de burgemeester. Dit gesprek heeft uiteindelijk geen doorgang gevonden, omdat de jongeren anoniem wilden blijven. Ook tijdens een kennismakingsbijeenkomst met de burgemeester in de wijk kwamen de jongeren niet.

In de oudejaarsnacht 2012/2013 zijn in deze buurt zeventien jongeren aangehouden omdat zij onder andere zwaar vuurwerk hebben afgestoken. Uiteindelijk hebben dertien jongeren de nacht in de cel doorgebracht.

De burgemeester heeft voor de jaarwisseling 2013/2014 25 mensen een waarschuwingsbrief gestuurd. Daarbij waren dertien jongeren uit deze wijk. Hij heeft deze brief gestuurd aan mensen die tijdens de jaarwisseling 2012/2013 aangehouden zijn. Bij

die jaarwisseling was sprake van onlusten en is onder andere zwaar vuurwerk afgestoken. De burgemeester heeft hierbij gebruik gemaakt van het concrete advies van de politie.

De burgemeester maakte gebruik van de informatie die hij in het driehoekoverleg van de politie kreeg. Verder wist hij van het Openbaar Ministerie de stand van zaken in de strafvervolgning in november 2013: de strafzaak tegen twee personen was geseponeerd wegens gebrek aan bewijs; één persoon was door de kantonrechter vrijgesproken en voor één persoon stond de strafzaak nog open. Zeven personen waren veroordeeld tot een boete van € 100 met een proeftijd van twee jaar. Al deze mensen waren tegen de uitspraak in beroep gegaan en waren daarom nog niet onherroepelijk veroordeeld.

De waarschuwingsbrief is een standaardbrief die al enige jaren wordt verstuurd. Daarom was er nooit aanleiding om de tekst van de brief aan te passen. Verzoekers waren de eersten die klaagden over de tekst van deze brief. Naar aanleiding van de klachten van verzoekers bij de gemeente heeft de burgemeester de waarschuwingsbrieven aangepast. In het vervolg is de tekst toegesneden op de specifieke gedraging van de aangeschrevenen.

De zinsnede "dat u niet van onbesproken gedrag bent" vindt de burgemeester iets te hard geformuleerd. In de brief rond het WK voetbal, die aan een andere groep mensen is gestuurd en niet aan verzoekers, is bijvoorbeeld een andere tekst gebruikt:

"het WK-voetbal moet één groot feest zijn. Ook in Zoetermeer. Tot mijn spijt constateer ik dat de situatie na afloop van de wedstrijd Nederland-Spanje op 13 juni jl op en rondom de rotonde Meerzichtlaan/Berglaan bijna uit de hand is gelopen. U heeft daar samen met anderen voor overlast gezorgd en zich uitermate beledigend over de politie uitgelaten. De politie heeft zes personen aangehouden en bekeurd. Eén van die zes personen bent u. Ik vind het onbegrijpelijk dat u zich, bij dat wat een feest had moeten zijn, niet hebt weten te gedragen.

Met deze brief waarschuw ik u. Ik ga ervan uit dat u rondom de andere wedstrijden van (met name) het Nederlands elftal geen overlast meer veroorzaakt en de openbare orde niet verstoort. Mocht dat toch het geval zijn, dan neem ik direct passende maatregelen. In het uiterste geval leg ik u een gebiedsverbod op. Dit houdt in dat u zich gedurende een bepaald tijdvak niet in een door mij aangewezen gebied mag bevinden. Ik kan u daarnaast ook een meldplicht opleggen. Dit betekent dat u zich op een bepaald tijdstip op een nader te bepalen locatie moet melden.

Ik ga er vanuit dat u mijn waarschuwing begrijpt en serieus neemt, zodat het verdere verloop van het WK voetbal ook in Meerzicht een feest is."

Nadere reactie verzoekers

Verzoekers geven aan dat de gemeente ten onrechte verbanden legt met andere gebeurtenissen. Zij waren niet degenen die in 2012 een gesprek met de burgemeester hadden aangevraagd.

De gemeente heeft zich gebaseerd op onterechte beschuldigingen. De zeven personen die in eerste instantie wel veroordeeld waren, zijn in hoger beroep vrijgesproken. Dat

betekent dat niemand van de elf verzoekers veroordeeld is voor gebeurtenissen tijdens de jaarwisseling 2012/2013. Er is daarom geen sprake van een objectieve grondslag voor het versturen van de waarschuwingsbrief. Bovendien was bij de gemeente Zoetermeer op het moment van verzending van de brief wel bekend dat een deel van de personen niet werd vervolgd of vrijgesproken was en dat de anderen in beroep waren gegaan tegen de veroordeling. Omdat geen van hen onherroepelijk was veroordeeld, ontbrak de grond onder de aanname dat zij de openbare orde hadden verstoord.

De toonzetting van de brief vinden verzoekers niet juist. De stelling dat de brief "iets te hard" was geformuleerd, vinden zij een understatement. In de brief staat naar hun mening ten onrechte dat zij de openbare orde hebben verstoord en voor overlast hebben gezorgd. Met name die toonzetting van de brief vormde de kern van hun klacht. Zij vinden het niet juist dat de burgemeester de toon van de brief wel aanpast, maar dat dit geen aanleiding was om hun klacht gegrond te verklaren en de brief te rectificeren of excuses aan te bieden. De verzoekers voelen zich hierdoor onheus bejegend. Zij vinden dit kenmerkend voor de houding van de gemeente die zij als onwelwillend kenschetsen. Ook heeft de brief wel degelijk gevolgen voor verzoekers. Zij werden door de politie wel degelijk aangesproken vanwege de waarschuwingsbrief.

BEOORDELING NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman toetst gedragingen van overheidsinstanties aan vereisten van behoorlijkheid. Bij de beoordeling van deze klacht over de waarschuwingsbrieven onderscheidt de ombudsman twee aspecten;

- a. de beslissing om de brief aan deze verzoekers te verzenden;
- b. de inhoud van de brief;

a. verzending brief

De ombudsman toetst de keuze om de brief aan alle verzoekers te verzenden aan het evenredigheidsvereiste. Dit vereiste houdt in dat de overheid een middel kiest om haar doel te bereiken dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De burgemeester heeft de taak de veiligheid en openbare orde in zijn gemeente te waarborgen. Hij heeft daartoe een aantal middelen tot zijn beschikking. Op grond van artikel 172 Gemeentewet en op grond van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast kan hij maatregelen nemen tegen personen die overlast veroorzaken. Voor zwaardere maatregelen als een gebiedsverbod of een meldingsplicht moet sprake zijn van meerdere overtredingen. De waarschuwingsbrief wordt ingezet als middel om overlast te voorkomen als die zwaardere maatregelen nog niet ingezet kunnen worden.

Bij het nemen van maatregelen gelden de eisen van proportionaliteit. De belangen van de rust en veiligheid van inwoners worden meegewogen, maar ook de belangen van degenen tegen wie de maatregel is gericht. De burgemeester heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid.

Uit de informatie die de gemeente heeft verstrekt, blijkt dat de burgemeester zich bij zijn beslissing vooral heeft laten leiden door de lijst die de politie aanleverde. Hij was daarbij wel op de hoogte van de gebeurtenissen rond de vorige jaarwisseling. De lijst bevatte mensen die bij de vorige jaarwisseling waren aangehouden. De gemeente heeft aangegeven dat de burgemeester zich er wel bewust van was dat een deel van de betrokkenen niet was vervolgd, enkelen waren vrijgesproken en de veroordeling van de overigen nog niet onherroepelijk was.

De burgemeester wil de veiligheid en rust in de wijk rond de jaarwisseling bevorderen. De ombudsman kan zich voorstellen dat hij personen die bij de vorige jaarwisseling zijn aangehouden wil benaderen om te voorkomen dat er problemen ontstaan. Een waarschuwingsbrief is inderdaad een licht middel en hoeft niet beschuldigend van aard te zijn.

Op zich vindt de ombudsman de keuze om een waarschuwingsbrief te sturen aan de personen die eerder aangehouden zijn en door de politie als betrokken bij de overlast zijn beschouwd, daarom een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de betrokkenen. Dat zij niet (onherroepelijk) waren veroordeeld wegens gebrek aan bewijs hoefde er niet aan in de weg te staan dat de burgemeester hun een waarschuwingsbrief zond. Uit het feit dat zij waren aangehouden mocht de burgemeester afleiden dat zij in elke geval aanwezig waren bij de ongeregelheden en in zoverre daarbij waren betrokken. Dit rechtvaardigde een waarschuwing.

De ombudsman acht de gedraging in dat opzicht behoorlijk.

b. toonzetting brieven

De Nationale ombudsman toetst de toonzetting van de brief aan het vereiste van de-escalatie. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid in haar contacten met de burger escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

In de brief aan verzoekers wordt gesteld dat zij niet van onbesproken gedrag zijn, voor overlast hebben gezorgd en de openbare orde hebben verstoord. Verzoekers geven aan dat zij voor de feiten niet veroordeeld zijn en vinden dat zij met de inhoud van de brief onheus worden bejegend. De gemeente achtte de klacht van verzoekers niet gegrond, maar liet weten dat wel naar de toon van de brief zou worden gekeken. Dit heeft er toe geleid dat de toon in een volgende waarschuwingsbrief is aangepast.

De Nationale ombudsman acht de toonzetting van de brief onnodig beschuldigend. Niet alleen de zinsnede "dat u niet van onbesproken gedrag bent", maar ook de zinsneden over de verstoring van de openbare orde en het veroorzaken van overlast zijn te stellig. De burgemeester wist dat de betrokkenen niet (definitief) veroordeeld waren voor verstoring van de openbare orde of het veroorzaken van overlast. Met de gekozen toon en stellige inhoud van de brief heeft de burgemeester onnodig escalerend gehandeld. De

burgemeester had een andere toon en inhoud moeten kiezen op grond van de wetenschap van de strafprocedures die hij had.

De ombudsman acht de gedraging daarom op dit punt niet behoorlijk.

De gemeente heeft laten weten de zinsnede "niet van onbesproken gedrag" niet meer te hanteren. Dat is een verbetering. De ombudsman stelt echter vast dat ook in de brief rond het WK voetbal stellig wordt geschreven dat de betrokkene "voor overlast (heeft) gezorgd en zich uitermate beledigend over de politie (heeft) uitgelaten". Dit zijn stellingen die mogelijk nog ter beoordeling aan de rechter moeten worden voorgelegd en daarmee als een partijdige en onterechte beschuldiging kunnen worden opgevat. Uit een oogpunt van de-escalatie had de burgemeester beter kunnen spreken van: dat u eerder bent aangehouden bij ongeregelheden.

Dit geeft de ombudsman aanleiding tot het doen van een aanbeveling bij dit rapport.

CONCLUSIE

De Nationale ombudsman acht de klacht;

- Voor zover het de verzending van de brief betreft, niet gegrond;
- Voor zover het de toonzetting van de brief betreft, gegrond wegens schending van het vereiste van de-escalatie.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de burgemeester aan om in waarschuwingsbrieven alleen concreet vastgestelde feiten weer te geven. Daarnaast geeft hij de burgemeester in overweging om personen die hij een waarschuwingsbrief stuurt de mogelijkheid te bieden hierover in gesprek te gaan.

TOT SLOT

Rond de jaarwisseling, een voetbalwedstrijd, een kermis of een ander evenement bestaat de kans dat er overlast ontstaat of zelfs dat er gevaar ontstaat voor de openbare orde en veiligheid. Een burgemeester heeft een verantwoordelijkheid om de openbare orde en veiligheid van de inwoners van zijn gemeente zoveel mogelijk te waarborgen. Daarbij kan hij gebruik maken van verschillende middelen, waaronder het opleggen van een meldingsplicht of een gebiedsverbod of het sturen van een waarschuwingsbrief. Met de inzet van zo'n middel dient de burgemeester het belang van de inwoners van de gemeente.

De burgemeester moet zich wel realiseren dat hij burgemeester is van alle inwoners, dus ook van de inwoners die mogelijk overlast zullen veroorzaken. Dat betekent niet dat hij

deze inwoners niet aan mag spreken op hun gedrag. Hij moet er daarbij echter wel rekening mee houden dat ook deze inwoners zich gehoord, gezien en eerlijk behandeld moeten voelen. Juist door een andere toonzetting van een brief en het bieden van de mogelijkheid om in gesprek te gaan, kan onnodige escalatie worden voorkomen.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman