



Rapport

Een onderzoek naar gedragingen van de burgemeester van de gemeente Aa en Hunze.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de burgemeester van Aa en Hunze gegrond.

Datum: 7 februari 2017

Rapportnummer: 2017/016

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de burgemeester van de gemeente Aa en Hunze aan een ambtenaar van de gemeente en de wijkagent heeft verzocht om de situatie – verzoeker en zijn ex partner waren recent gescheiden – te bekijken en uit te zoeken wat er gedaan zou kunnen worden om te voorkomen dat de situatie uit de hand zou lopen.

WAT IS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT?

Begin 2015 is de scheiding tussen verzoeker en zijn ex partner uitgesproken. De gemeenschappelijke woning staat te koop. Verzoeker woont in deze woning, de ex partner van verzoeker woont elders.

In de periode 7 tot en met 18 september 2015 wordt verzoeker door zijn bureaus aangesproken op het feit dat de politie bij hem aan de deur is geweest. Verzoeker neemt contact op met de politie om na te gaan wat er aan de hand is. De politie heeft geen nadere informatie; er is geen dossier en wie er bij hem langs is geweest, is niet bekend. Op 24 september 2015 treft de wijkagent verzoeker thuis. De wijkagent geeft aan op verzoek van de ex partner van verzoeker langs te komen om enkele roerende zaken op te halen uit de gemeenschappelijke woning. De wijkagent heeft het echtscheidingsdossier bij zich en een lijst waarop roerende goederen vermeld staan. Verzoeker maakt een afspraak met de wijkagent voor de volgende dag. Die dag verschijnt niet de wijkagent, maar de heer X, samen met twee medewerkers van de bibliotheek Assen. Deze medewerkers zijn ter plaatse gekomen in een bestelbus van de bibliotheek. De ex partner van verzoeker is op dat moment werkzaam bij de bibliotheek. Na enige discussie verdwijnen de drie heren zonder de gewenste spullen.

Later die dag verneemt verzoeker dat de heer X niet werkzaam is bij de politie, maar als beleidsmedewerker bij de gemeente Aa en Hunze. Hij neemt contact op met het gemeentehuis en verneemt dat de heer X (hierna: de beleidsmedewerker) die dag niet aanwezig is. Twee dagen later verneemt verzoeker van een leidinggevende bij de politie dat zijn ex partner de burgemeester heeft ingeschakeld. Desgevraagd is er geen besluit bekend op basis waarvan de politie in actie is gekomen.

WAT VINDT VERZOEKER?

Verzoeker geeft in zijn klacht en telefoongesprekken met de Nationale ombudsman aan dat hij erg schrok toen de wijkagent ineens bij hem op de stoep stond. Nadien heeft hij hier nachten van wakker gelegen. Bovendien heeft dit bezoek zijn eer en goede naam aangetast. Hij woont in een klein dorp in de gemeente; er hoeft maar iets te gebeuren of het hele dorp weet het. Verzoeker stelt dat de burgemeester zijn positie heeft gebruikt door zich, op verzoek van de ex partner van verzoeker, in te laten met een

echtscheidingsprobleem. Dit is een civielrechtelijke kwestie, waarbij geen rol is weggelegd voor de burgemeester. Zijn ex partner had naar de rechter moeten gaan om haar gelijk te halen om vervolgens, indien gewenst, een deurwaarder in te schakelen om haar bij te staan bij de uitvoering van het vonnis. Verzoeker heeft de indruk dat de zakelijke relatie die de burgemeester met zijn ex partner heeft van invloed is geweest op zijn besluitvorming. Er is gehandeld op basis van eenzijdige informatie. Er heeft geen enkele check plaatsgevonden, althans niet bij verzoeker.

In een poging om antwoord te krijgen op de vele vragen die bij hem leefde naar aanleiding van het voorval, heeft hij een gesprek met de burgemeester aangevraagd. Anders dan hij had verwacht en gehoopt, levert dat gesprek geen duidelijke antwoorden op. Onduidelijk blijft waarom de burgemeester zich met deze kwestie heeft ingelaten, op grond van welke feiten en bevoegdheid er is gehandeld, hoe het mogelijk is dat de wijkagent het echtscheidingsdossier in handen had en waar het besluit is dat aan het handelen ten grondslag ligt. Was de burgemeester in dat gesprek open en inlevend geweest, zo geeft verzoeker aan, dan had hij het er waarschijnlijk bij gelaten. Toen dat niet gebeurde besloot hij om een klacht in te dienen bij de gemeente.

INTERNE KLACHTBEHANDELING

Wat staat er in het verslag van de hoorzitting en het advies van de commissie?

Op 18 mei 2016 heeft de Commissie van advies voor klaagschriften van de gemeente Aa en Hunze (hierna: de commissie) partijen gehoord. Van deze hoorzitting is een verslag opgemaakt. Blijkens dit verslag heeft de beleidsmedewerker naar voren gebracht dat de aanleiding voor het uitzetten van een actie door de burgemeester het eerste contact tussen hem en de ex partner van verzoeker is geweest. Tussen hen is sprake van een zakelijke relatie, oftewel ze kennen elkaar maar niet meer dan dat. De ex partner van verzoeker heeft in dat gesprek uitgelegd wat er allemaal speelde tussen haar en verzoeker. Zij heeft toen onder meer aangegeven bang te zijn voor verzoeker. Ook heeft zij toegelicht dat zij in het verleden bij de politie melding heeft gedaan van mishandeling/huiselijk geweld. Naderhand heeft de beleidsmedewerker deze informatie nagezien bij de politie; er bleek inderdaad een dergelijke melding te zijn gedaan. Dit is in 2014 geweest. Deze melding en het verhaal van de ex partner waren voor de burgemeester aanleiding om via de beleidsmedewerker de politie te vragen om naar deze situatie te gaan kijken en uit te zoeken wat er precies aan de hand was. Voorkomen diende te worden dat de situatie uit de hand zou lopen. De burgemeester heeft het aan de politie overgelaten te bepalen hoe deze zaak op te pakken en te beoordelen welke acties dienden te worden verricht. De burgemeester is, aldus de beleidsmedewerker, van mening dat hij op basis van de informatie die hij toen had deze actie mocht uitzetten omdat sprake was van "een openbare orde issue". De opdracht had niets te maken met het ophalen of het verdelen van spullen. De beleidsmedewerker benadrukt in dit verband de "knip" tussen de opdracht van de burgemeester en de wijze waarop deze is uitgevoerd.

Op 6 juni 2016 heeft de commissie advies uitgebracht. Daarin geeft de commissie aan te hebben getoetst of sprake is van misbruik van bevoegdheid. Het toetsingskader van de commissie is gevat in de vraag of de burgemeester overeenkomstig het doel van de in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet aan hem toegekende bevoegdheid heeft gehandeld.

De commissie stelt vast dat het doel van dit artikellid handhaving van de openbare orde betreft. Slechts indien de burgemeester de aan hem toegekende bevoegdheid heeft aangewend voor andere doeleinden dan handhaving van de openbare orde, kan worden gesteld dat sprake zou zijn van misbruik van deze bevoegdheid.

De commissie concludeert dat de burgemeester met het geven van de opdracht aan de beleidsmedewerker en de wijkagent heeft gemeend en getracht te handelen overeenkomstig het doel van de aan hem bij artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet toegekende bevoegdheid. De burgemeester heeft gemeend en getracht het algemeen belang te behartigen en de openbare orde te handhaven, dan wel verstoring daarvan te voorkomen.

De commissie merkt verder nog op zich te kunnen verplaatsen in het standpunt van verzoeker over de noodzaak en de wijze waarop de burgemeester in casu gehandeld heeft. De commissie is niet volledig overtuigd van de aanwezigheid van een dermate acute dreiging van verstoring van de openbare orde, dat door of namens de burgemeester opgetreden diende te worden op de wijze waarop is opgetreden. Dit laat onverlet het doel dat de burgemeester voor ogen stond op het moment dat hij de beleidsmedewerker en de wijkagent opdracht verstrekke zorg te dragen voor handhaving van de openbare orde. Er is daarom geen sprake van misbruik van bevoegdheid door de burgemeester. Deze overweging van de commissie ziet slechts op de evenredigheid en proportionaliteit van het ingezette middel, aldus het advies.

In de ogen van de commissie stond het de burgemeester vrij gebruik te maken van de aan hem toegekende bevoegdheden en bestond geen verplichting tot verwijzing van de ex partner van verzoeker naar de civiele weg. Hierbij merkt de commissie op dat de civiele rechter en/of deurwaarder geen rol hadden kunnen spelen bij de handhaving van de openbare orde en zich slechts hadden kunnen richten op de boedelverdeling. In de ogen van de commissie blijkt niet dat de burgemeester zijn bevoegdheid heeft gebruikt voor een doel waarvoor deze niet in het leven is geroepen.

De commissie adviseert de burgemeester om de klacht ongegrond te verklaren. Verder adviseert de commissie de burgemeester om klager excuses te maken omdat de ambtelijke uitvoering van de opdracht de indruk heeft kunnen wekken dat er in casu niet zuiver bestuursrechtelijk is gehandeld.

HOE LUIDT DE BESLISSING VAN DE BURGEMEESTER?

De burgemeester heeft het advies van de commissie overgenomen, voor zover daarin tot de conclusie wordt gekomen dat de klacht ongegrond is.

Het advies om excuses aan te bieden neemt de burgemeester niet over. De betrokken ambtenaren hebben, aldus de burgemeester, namens hem en uitsluitend in het belang van de openbare orde als zodanig gehandeld.

WAT VINDT VERZOEKER VAN DE INTERNE KLACHTBEHANDELING?

Verzoeker is het niet eens met het standpunt van de burgemeester dat hij op grond van zijn openbare ordebevoegdheid in deze kwestie mocht optreden. Hij stelt dat er helemaal geen sprake was van een (dreigende) verstoring van de openbare orde. Zijn ex partner woonde al geruime tijd in een andere gemeente. Omdat de burgemeester zich pas tijdens de interne klachtenprocedure op dit standpunt stelt, krijgt verzoeker het idee dat de burgemeester achteraf zijn acties probeert goed te praten. Tot op heden ontbreekt bovendien een besluit. Verder vindt verzoeker een excuus van de burgemeester op zijn plaats, maar het advies om hiertoe over te gaan is door de burgemeester verworpen.

Nog altijd vol vragen en gefrustreerd over de wijze waarop vooralsnog met zijn klacht is omgegaan, dient verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN GEDAAN?

De Nationale ombudsman heeft na ontvangst van de klacht contact opgenomen met de gemeente met het verzoek na te gaan of de burgemeester, nu verzoeker zich niet kan verenigen met de wijze waarop de klacht is behandeld, aanleiding ziet om de klacht nogmaals te bezien.

Op 15 september 2016 heeft de gemeente de Nationale ombudsman laten weten dat de burgemeester college-breed wordt gesteund in de stappen die hij destijds heeft gezet. Daarom is het college ook van mening dat er geen excuus-gesprek hoeft plaats te vinden. In de ogen van het college en de burgemeester is er geen sprake van een onevenredige en niet proportionele inzet. In de hedendaagse samenleving wordt de burgemeester vaak geconfronteerd met situaties waarin actie nodig is om verdere escalatie naar een openbare orde probleem te voorkomen. Dit handelen gebeurt in een uitermate zorgvuldige afweging, zo ook hier zo stelt het college. De burgemeester en het college staan nog steeds achter de wijze waarop dit in dit geval is gebeurd en dus zijn excuses niet op zijn plaats. Dit doet uiteraard niets af aan het feit dat de burgemeester en het college begripen dat verzoeker dit anders heeft ervaren en anders ziet.

Naar aanleiding van deze reactie heeft de Nationale ombudsman besloten een schriftelijk onderzoek te openen naar de klacht van verzoeker. Op het aan verzoeker en de burgemeester voorgelegde verslag van bevindingen zijn geen reacties binnengekomen.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Tijdens telefoongesprekken met verzoeker kwam naar voren dat het feit dat de burgemeester zich met deze kwestie heeft ingelaten voor hem nog tot daaraan toe is. Echt boos en geïrriteerd werd hij toen ondanks zijn vragen onduidelijk bleef waarom de burgemeester heeft besloten tot handelen over te gaan. Het summum werd voor verzoeker bereikt tijdens de hoorzitting van de commissie, toen bleek dat de burgemeester zich alsnog op een formele bevoegdheid beriep.

De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoeker daarom aan het vereiste van de-escalatie. Dit vereiste vergt van de overheid dat zij in haar contacten met burgers escalatie probeert te voorkomen of te beperken. Voor een bestuursorgaan - zoals een burgemeester - betekent dit onder meer dat wanneer een beginnend conflict met een burger zich aandient, hij luistert naar de kant van het verhaal van de burger, zich verplaatst in zijn perspectief, een open houding aanneemt en oplossingsgericht meedenkt.

Het burgerperspectief

Bezien vanuit het perspectief van verzoeker, verschijnt er op enig moment een wijkagent aan zijn deur om enkele roerende goederen op te halen. De wijkagent had het scheidingsdossier in handen, inclusief een boedellijst. Verzoeker is overrompeld en spreekt met de wijkagent af dat hij de volgende dag terug kan komen. In plaats van de wijkagent, verschijnen die dag echter een beleidsmedewerker (op diens vrije dag, zo bleek later) en twee medewerkers van de bibliotheek met een bestelbus van de bibliotheek. Inmiddels geïnformeerd door zijn advocaat, weigert verzoeker de gevraagde spullen mee te geven en verlaten de drie bezoekers onverrichter zaken zijn terrein.

Deze gang van zaken roept bij verzoeker een hoop vragen op. Een aantal dagen en telefoongesprekken later verneemt hij van een leidinggevende bij de politie dat zijn ex partner de burgemeester heeft ingeschakeld, maar dat er geen besluit bekend is op basis waarvan de politie in actie is gekomen. De vragen nemen bij verzoeker daardoor alleen maar toe en om hier een antwoord op te (kunnen) krijgen maakt hij een afspraak met de burgemeester. Tijdens dit gesprek vraagt hij de burgemeester onder meer waarom deze zich met deze kwestie heeft ingelaten, op grond van welke feiten en bevoegdheid er is gehandeld, hoe het mogelijk is dat de wijkagent het echtscheidingsdossier in handen had en waar het besluit is dat aan het handelen ten grondslag ligt. Bevredigende antwoorden blijven echter uit.

Gedesillusioneerd besluit verzoeker om een klacht in te dienen in de hoop dat onder toezienend oog van een onafhankelijke commissie het verhaal kan worden opgehelderd.

Tijdens de hoorzitting komen een aantal dingen inderdaad boven tafel. Zo geeft de beleidsmedewerker (die mede namens de burgemeester is verschenen) aan dat hij de stukken uit het echtscheidingsdossier van de ex partner van verzoeker heeft gekregen via de e-mail. Onduidelijk blijft of deze stukken al dan niet zijn opgevraagd (en zo ja, waarom) en wat de rol van de burgemeester in dit verband is geweest. Vervolgens komt tijdens die zitting ter sprake dat de burgemeester zijn handelen verklaart met een beroep op zijn openbare ordebevoegdheid. Opnieuw bevestigd wordt dat aan het handelen geen formeel besluit ten grondslag is gelegd.

Verzoeker wordt overvallen door het alsnog ingenomen formele standpunt van de burgemeester dat deze heeft gehandeld op grond van zijn openbare ordebevoegdheid. Het roept naast nieuwe vragen bij hem het gevoel op dat de burgemeester achteraf zijn handelen probeert goed te praten. Een (dreigende) verstoring van de openbare deed zich naar zijn mening immers in geen enkel opzicht voor. Omdat hij maar geen gehoor vindt bij de burgemeester, legt hij zijn klacht aan de Nationale ombudsman voor.

Beoordeling door de Nationale ombudsman

Getoetst aan het vereiste van de-escalatie, concludeert de Nationale ombudsman dat de burgemeester de eerst geboden gelegenheid om in gesprek te gaan met verzoeker niet (voldoende) heeft aangegrepen om het conflict te de-escaleren. In telefoongesprekken met de ombudsman heeft verzoeker meermaals benadrukt dat, wanneer de burgemeester toen een open gesprek had gevoerd en daarbij een luisterend oor had geboden en inzage had verleend in de door hem gemaakte afwegingen, het niet tot een klacht was gekomen.

Vervolgens heeft de burgemeester de klachtbehandeling door de commissie evenmin (voldoende) aangegrepen om het conflict alsnog te de-escaleren. Juist het tegenovergestelde is gebeurd door tijdens de hoorzitting niet nader in te gaan op het perspectief van verzoeker, daarvoor begrip te tonen en een nadere motivering te geven voor het handelen, maar juist een formeel standpunt in te nemen.

Tot slot is ook de door de Nationale ombudsman geboden mogelijkheid om alsnog het gesprek met verzoeker aan te gaan, door de burgemeester niet aangegrepen om het conflict een positieve wending te geven. Naar het oordeel van de ombudsman is het conflict daardoor nodeloos verhard.

De onderzochte gedraging is daarom niet behoorlijk.

Verzoeker stelt in zijn klacht aan de Nationale ombudsman de bevoegdheid waarop de burgemeester zich tijdens de interne klachtbehandeling beriep, nadrukkelijk aan de orde. De ombudsman merkt hierover het volgende op.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet heeft deze bepaling betrekking op situaties waarin enerzijds geen overtreding van wettelijke openbare orde voorschriften plaatsvindt, terwijl anderzijds sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust dat niet meer van een aanvaardbaar

niveau daarvan gesproken kan worden. Daartegen moet kunnen worden opgetreden. De bepaling dient er toe de burgemeester ook in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren tot handelen. De burgemeester kan echter op basis van deze bepaling niet naar willekeur openbare ordemaatregelen nemen. Er moet sprake zijn van een verstoring van de openbare orde of van ernstige vrees daarvoor en de bevelen moeten noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Voorts mogen de bevelen niet van wettelijke voorschriften afwijken en moeten ze proportioneel en subsidiair zijn (Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b, blz. 16/17).

De burgemeester heeft blijkens het verslag van de hoorzitting van de commissie, opdracht gegeven tot openbare ordemaatregelen op grond van een melding in 2014 van mishandeling/huishoudelijk geweld door de ex partner van verzoeker bij de politie en haar in 2015 aan de burgemeester geuite zorgen over de huidige situatie. Er was sprake van een vechtscheiding. Mevrouw zou verzoeker niet meer herkennen en bang voor hem zijn. De Nationale ombudsman betwijfelt ten eerste of dit relaas en de een jaar oude melding voldoende aanknopingspunten bieden voor de vaststelling dat sprake was van een (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde. Dit geldt te meer nu alleen verzoeker in de gezamenlijke woning woonde, terwijl zijn ex partner in een andere gemeente haar vaste verblijf had. Bovendien dient te worden geconstateerd dat de burgemeester de bevoegdheid waarop hij zich uiteindelijk heeft beroepen, lange tijd voor zich heeft gehouden terwijl van de overheid verwacht mag worden dat zij transparant is over haar handelen. De overheid dient open en voorspelbaar te zijn in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

De ombudsman kan zich voorstellen dat de kwestie alsnog aanleiding geeft aan alle betrokken partijen om te reflecteren op de gemaakte keuzes.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de burgemeester is gegrond, wegens schending van het vereiste van de-escalatie.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman beveelt de burgemeester aan om opnieuw het gesprek aan te gaan met verzoeker om het conflict alsnog te de-escaleren. Daarbij beveelt hij de burgemeester aan om alsnog zijn excuses te maken voor de wijze waarop hij met de vragen en klachten van verzoeker is omgegaan.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen