

Rapport

Opleggen van een toegangsverbod behoorlijk?

Een onderzoek naar het handelen van de Raad van Bestuur van het Universitair Medisch Centrum Rotterdam (hierna: Erasmus MC).

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Raad van Bestuur van het Erasmus MC gegrond voor wat betreft de toegangszegging tot de publieke ruimten en voor de niet publieke ruimten voor zover verzoeker is uitgenodigd (door medewerkers van het Erasmus MC). Voor het overige is de klacht ongegrond.

Datum: 13 november 2017

Rapport: 2017/124

SAMENVATTING

Verzoeker bleef na zijn emeritaat bij het Erasmus MC betrokken bij een aantal projecten op basis van gastvrijheidsovereenkomsten. De Raad van Bestuur van het Erasmus MC constateerde dat hij tijdens en na afloop van de gastvrijheidsovereenkomsten onbevoegd activiteiten in naam van het Erasmus MC verrichtte en verbood hem dat uitdrukkelijk. Omdat verzoeker in zijn handelwijze volhardde, werd hem een toegangsverbod voor onbepaalde tijd opgelegd, zowel voor de publieke als de niet publieke ruimte. Alleen voor ziekenhuisbezoek als patiënt of bezoek aan patiënten mocht verzoeker zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur nog het terrein van het Erasmus MC betreden.

Verzoeker klaagde erover dat een toegangsverbod voor de openbare gebouwen een te vergaande maatregel is omdat er geen sprake is geweest van ernstige verstoring van de orde of goede gang van zaken. Bovendien betekende de toegangszegging een ernstige beperking van zijn bewegingsvrijheid, zijn wetenschappelijk werk en reputatie. Met zijn klacht wilde hij onder meer bereiken dat hij vrij toegang kreeg tot de openbare ruimten en dat hij op uitnodiging toegang tot de niet publieke ruimten heeft voor het bijwonen van seminars, symposia en andere besprekingen.

Na ontvangst van de klacht bij de Nationale ombudsman is eerst geprobeerd om via bemiddeling tot een oplossing te komen. Dit leidde echter niet tot voor beide partijen acceptabele afspraken. De Nationale ombudsman besloot daarom de vraag van verzoeker of het opgelegde toegangsverbod proportioneel was te onderzoeken.

De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoeker aan het vereiste van evenredigheid. Hij overweegt dat een zo vergaande maatregel als een algeheel toegangsverbod voor onbepaalde tijd een zorgvuldige belangenafweging en een goede motivering vereist.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de Raad van Bestuur van het Erasmus MC verzoeker de vrije toegang tot de niet publieke ruimten mocht ontfeggen, maar dat het niet behoorlijk is dat verzoeker, als hij door medewerkers van het Erasmus MC is uitgenodigd voor het bezoeken van seminars en dergelijke, ook nog afzonderlijk toestemming van de Raad van Bestuur moet krijgen om de terreinen van het Erasmus MC te mogen betreden.

Over de toegangszegging tot de publieke ruimten van het Erasmus MC oordeelt de Nationale ombudsman dat dit geen proportionele maatregel is. Er is immers geen sprake geweest van ordeverstoring. Dat een partieel toegangsverbod niet te handhaven zou zijn en daarom een algeheel toegangsverbod nodig is, betreft de eigen organisatie van het Erasmus MC en rechtvaardigt deze vergaande maatregel niet.

De klacht is gegrond wegens strijd met het vereiste van evenredigheid.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de Raad van Bestuur van het Erasmus MC hem (zonder nadere motivering) voor onbepaalde tijd de toegang - zonder voorafgaande toestemming van de Raad van Bestuur - tot de wel en niet voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen van het Erasmus MC heeft ontzegd, behalve als patiënt of bezoeker van een patiënt.

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoeker was lange tijd in dienst bij (de rechtsvoorgangers van) het Erasmus MC. Per 1 juli 2012 is het dienstverband van verzoeker beëindigd en ging hij met emeritaat. Bij de beëindiging van het dienstverband was overeengekomen dat verzoeker op grond van een gastvrijheidsovereenkomst¹ nog tot 1 maart 2013 zijn rol als projectleider voor een aantal lopende Europese onderzoeksprojecten (waaronder het P.- en C.-project)² zou behouden en tot 1 mei 2013 zijn werkzaamheden daarvoor kon afronden.

Voor de periode 1 mei 2013 tot 1 mei 2014 kwam verzoeker met een andere afdeling van het Erasmus MC waarnaar de projecten waren overgeheveld in mei 2013 een verlengde gastvrijheidsovereenkomst overeen.

De Raad van Bestuur³ van het Erasmus MC liet in een brief van 26 juni 2013 aan het P.-projectteam weten dat verzoeker niet langer werkzaam was bij het Erasmus MC en dat verzoeker daarom dus niet langer gold als 'person in charge of administrative, legal and financial aspects'⁴, maar dat deze taak was overgegaan naar de heer X. Ook gold verzoeker niet langer als 'person in charge of scientific, technological aspects'. Een afschrift van deze brief werd naar verzoeker verzonden.

Bij brief van 2 augustus 2013 werd verzoeker verzocht om het wetenschappelijk eindverslag voor het P.-project te schrijven. In de brief werd tevens melding gemaakt dat de financiële afhandeling van het P.-project werd voorbereid door de heer X in overleg met verzoeker.

¹ De voorzieningenrechter oordeelde op 10 februari 2015 in de uitspraak tussen verzoeker en het Erasmus MC – kort gezegd – dat de stelling van verzoeker dat hij de gastvrijheidsovereenkomst met afdeling A niet kende in het midden kan worden gelaten, nu verzoeker met het tekenen van de verlengde overeenkomst met afdeling B van 28 mei 2013 (zie later in het verslag van de Nationale ombudsman) zich met de gastvrijheidsovereenkomst met afdeling A bekend heeft verklaard.

Voor de Nationale ombudsman zijn uitspraken van rechters een gegeven.

² Project: een consortium heeft meerdere contracten afgesloten, waaronder een contract tussen de Europese Commissie en in dit geval de Raad van Bestuur van het Erasmus MC.

³ De decaan namens de Raad van Bestuur.

⁴ Contactpersoon op deze terreinen voor (onder meer) de Europese Commissie voor het betreffende project.

De Raad van Bestuur⁵ liet verzoeker bij brief van 6 augustus 2013 weten dat de verantwoordelijkheid voor de afronding van het eindverslag en de financiële verantwoording van het P.-project bij het afdelingshoofd berustte en niet bij verzoeker. Dit gebeurde omdat verzoekers dienstverband was beëindigd en de termijn van de eerste gastvrijheidsovereenkomst was verstreken. Verzoekers bevoegdheden als projectleider waren dan ook overgedragen aan het afdelingshoofd.

Volgens de Raad van Bestuur was het project niet projectleider gebonden, maar instelling gebonden, omdat het de instelling is die de overeenkomst met de Europese Commissie heeft gesloten en de verplichtingen tegenover het consortium zijn aangegaan. De instelling kan daarom ook de projectleider vervangen.

Aan het slot van de brief is benadrukt dat verzoeker sinds 1 juli 2012 niet langer bevoegd is om namens het Erasmus MC correspondentie te voeren, afspraken te maken of verplichtingen aan te gaan, noch intern, noch extern. De Raad van Bestuur wees erop dat verzoeker gedurende de gastvrijheidsperiode onder het feitelijk gezag van het Erasmus MC stond. Eventuele wetenschappelijke activiteiten op verzoek van het afdelingshoofd vinden dan ook plaats met diens toestemming en onder diens verantwoordelijkheid. Het werd verzoeker verboden rechtstreeks, zonder tussenkomst van het afdelingshoofd te communiceren met de subsidiegevers van nog lopende projecten.

Op 7 augustus 2013 sprak de decaan⁶ met verzoeker. Verzoeker werd duidelijk gemaakt dat hij geen aanstelling en geen arbeidsrelatie meer had, dat die ook niet meer werd gewenst en dat hij dus niet meer namens het Erasmus MC mocht handelen, spreken of corresponderen. Wel was er nog een gastvrijheidsovereenkomst met de Afdeling B, wat betekent dat die afdeling verantwoordelijk was voor al het handelen van verzoeker. Door de decaan was tijdens het gesprek beklemtoond dat verzoeker zich aan het voorgaande moest houden, omdat anders de gastvrijheidsovereenkomst met onmiddellijke ingang zou worden beëindigd.

De directeur Thema Daniël den Hoed liet verzoeker bij e-mail van 17 augustus 2013 weten het prettig te vinden dat verzoeker bereid was om de wetenschappelijke eindrapportage van het P.-project te verzorgen en dat verzoeker zijn medewerking wilde verlenen aan de financiële eindrapportage voor hetzelfde project. De financiële verantwoording zou rechtstreeks door de heer X worden ingediend.

Verder staat in de mail vermeld dat verzoeker, conform het gestelde door de Raad van Bestuur, niet meer bevoegd is om zelfstandig als vertegenwoordiger van het Erasmus MC op te treden.

Bij brief van 24 september 2013 liet verzoeker aan de decaan weten dat hij voor het P.- en C.-project nog steeds geregistreerd stond als 'person in charge of scientific and technical/technological aspects' en dat zijn emeritaat daarin geen wijziging had gebracht. Wijziging van de contracten eist volgens verzoeker instemming van alle partners en van de Europese Commissie en kon niet eenzijdig door het Erasmus MC worden opgelegd. In

⁵ De decaan namens de Raad van Bestuur.

⁶ Die lid is van de Raad van Bestuur.

de brief kondigde verzoeker aan dat hij zijn eindverantwoordelijkheid zal nemen ten aanzien van het P.-project door zowel het wetenschappelijk eindverslag als de financiële verantwoording af te zullen ronden. Met betrekking tot het C.-project wilde verzoeker graag in overleg met de decaan.

Verzoeker werd het met de heer X niet eens over de in te dienen financiële rapportage voor het P.-project.

Verzoeker stelde begin november 2013 de wetenschappelijke eindrapportage van het P.-project op en zorgde er voor dat die rapportage ter beoordeling bij de Europese Commissie werd ingediend. Tevens stuurde verzoeker – zonder overleg met en zonder instemming van de heer X – een door hem en de door hem benaderde financieel adviseur van het Erasmus MC opgestelde financiële verantwoording per 1 november 2013 van het P.-project ter goedkeuring naar de Europese Commissie.

Op 23 januari 2014 diende verzoeker de financiële verantwoording voor het derde project met correcties over de eerste twee projectjaren van C.-project in bij de Europese Commissie.

Verzoeker vroeg in juli 2014 proefdierexperimenten aan voor het budget van de afdeling A.

Op 2 oktober 2014 gaf verzoeker een college voor het Erasmus MC en keek tentamenvragen hierover na. Dit deed hij naar aanleiding van een verzoek daartoe van een medewerker van het Erasmus MC.

De Raad van Bestuur liet verzoeker bij brief van 17 oktober 2014 – kort gezegd – weten dat hem de toegang tot de gebouwen en de terreinen van het Erasmus MC werd ontzegd.⁷

De Raad van Bestuur berichtte dat verzoeker na 1 mei 2013 op basis van de verlengde gastvrijheidsovereenkomst tot 1 mei 2014 onder feitelijk gezag van het Erasmus MC stond en dat hij de door of namens de Raad van Bestuur opgedragen werkzaamheden op de door deze aangegeven wijze diende te verrichten en daaromtrent aan de Raad van Bestuur verantwoording verschuldigd was.

Verder staat in de brief dat de Raad van Bestuur verzoeker in haar brief van 6 augustus 2013 had laten weten dat hij op grond van het bepaalde in artikel 3 van de gastvrijheidsovereenkomst niet meer bevoegd was om namens het Erasmus MC nog correspondentie te voeren, afspraken te maken of verplichtingen aan te gaan. Voorts zouden wetenschappelijke activiteiten die verzoeker op verzoek van het Erasmus MC ontplooiden, plaatsvinden onder verantwoordelijkheid én met schriftelijke toestemming van het afdelingshoofd. Het was verzoeker dan ook niet toegestaan om rechtstreeks zonder

⁷ Een privaatrechtelijke rechtshandeling, die voortvloeit uit de taken van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC ten aanzien van het beheer van gebouwen en terreinen.

tussenkomst van het afdelingshoofd te communiceren met de subsidiegevers van de nog onder verantwoordelijkheid van het Erasmus MC lopende projecten.

De Raad van Bestuur liet in zijn brief van 17 oktober 2014 ook weten dat gebleken was dat verzoeker na 1 mei 2013 onbevoegd had gehandeld door de financiële rapportage voor het P.-project per 1 november 2013 te verzorgen. Hierdoor waren volgens de Raad van Bestuur niet alle kosten meegenomen. Het Erasmus MC hield verzoeker aansprakelijk voor alle geleden en nog te lijden schade die voortvloeit uit zijn handelen dat onbevoegd had plaatsgevonden.

Nu verzoeker per 1 mei 2014 geen gastvrijheid meer was verleend in het Erasmus MC, werd verzoeker geacht de terreinen en gebouwen van het Erasmus MC niet meer zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur te betreden, behoudens voor zover verzoeker het Erasmus MC bezoekt als patiënt dan wel als bezoeker van een patiënt. In de laatstgenoemde hoedanigheid is het verzoeker enkel toegestaan de daartoe noodzakelijke plekken van het Erasmus MC te bezoeken.

Aan de ontzegging is door de Raad van Bestuur binnen het Erasmus MC bekendheid gegeven. Verder liet de Raad van Bestuur weten dat het verzoeker niet meer vrij staat om gebruik te maken van de systemen, voorzieningen en faciliteiten die medewerkers van het Erasmus MC ter beschikking staan. Mocht geconstateerd worden dat verzoeker zich niet aan het toegangsverbod zou houden, dan zou het Erasmus MC zonder nadere aankondiging rechtsmaatregelen nemen.

Voor het opleggen van een dergelijke maatregel voor voormalige werknemers is binnen het Erasmus MC geen protocol of andersoortige regeling van toepassing.

Verzoeker was het niet eens met de ontzegging van de toegang tot het Erasmus MC. Hij wendde zich met een verzoek tot een voorlopige voorziening tot de rechter. De voorzieningenrechter wees het verzoek op dit punt af omdat de ontzegging van de toegang geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, maar een privaatrechtelijke rechtshandeling waarbij het Erasmus MC optreedt als beheerder van de universiteit.

Vervolgens wendde verzoeker zich met een klacht tot de Nationale ombudsman.⁸

⁸ De Nationale ombudsman oordeelde naar aanleiding van verzoekers klacht dat er geen redenen waren om af te wijken van het wettelijk vereiste (artikel 9:20 Algemene wet bestuursrecht) dat in beginsel het Erasmus MC in eerste instantie op zijn klacht dient te reageren. De Nationale ombudsman is namelijk een tweedelijns-klachtinstantie. Het Erasmus MC werd dan ook verzocht op verzoekers klacht te reageren en deed dat ook.

WAT WAS DE OORSPRONKELIJKE KLACHT?

Verzoeker is het niet eens met de opgelegde ontzegging van de toegang.

Verzoeker liet weten dat hij de financiële verantwoordingen heeft verzorgd, omdat het Erasmus MC had verzuimd de "person in charge of administrative, legal en financial aspects" te wijzigen, zodat verzoeker nog steeds bevoegd was de verantwoordingen te verzorgen. Verzoeker deed dat om te voorkomen dat het Erasmus MC verplichtingen jegens de Europese Commissie niet zou nakomen, met alle gevolgen van dien voor het Erasmus MC.

Volgens verzoeker is een ontzegging van de toegang tot (openbare) gebouwen en terreinen een uitzonderlijke en zeer ingrijpende maatregel. Een dergelijke maatregel is uitsluitend aan de orde wanneer sprake is van ernstige verstoring van de orde of de goede gang van zaken. Een dergelijke kwestie heeft zich nooit voorgedaan en de Raad van Bestuur heeft dan ook terecht niet gesteld dat een dergelijke situatie zich voordoet. Het enkele feit dat er geen gastvrijheidsovereenkomst (meer) bestaat, betekent volgens verzoeker niet dat hij, in afwijking van andere oud-medewerkers, de gebouwen en terreinen niet zou mogen betreden.

Verzoeker is van mening dat de ontzegging hem rechtstreeks raakt in zijn bewegingsvrijheid, zijn wetenschappelijk werk en reputatie. Voor de uitvoering van zijn onderzoek is regelmatig contact met een aantal medewerkers van het Erasmus MC noodzakelijk. Het wekelijks met hen gevoerde overleg kan niet meer plaatsvinden. Ook andere wetenschappelijke activiteiten, zoals het bezoeken van bijeenkomsten e.d. is voor verzoeker niet langer mogelijk, evenmin als gebruikmaking van de (onmisbare) bibliotheek faciliteiten. Daarnaast ondervindt verzoeker inmiddels aanzienlijke reputatieschade, omdat hij in toenemende mate wordt geconfronteerd met vragen uit de wetenschappelijke wereld over de reden van de getroffen maatregel.

WELKE REACTIE KOMT ER OP DE KLACHT?

De Raad van Bestuur heeft een klachtencommissie van het Erasmus MC de klacht van verzoeker laten onderzoeken. In dat kader heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Vervolgens heeft de commissie een advies uitgebracht. Uiteindelijk heeft de Raad van Bestuur op de klacht beslist.

De hoorzitting

Verzoeker liet weten met zijn klacht te willen bereiken dat hij als ieder ander het terrein van de publiekrechtelijke organisatie Erasmus MC, waarop onder meer enkele restaurants, een boek- en kruidenierswinkel en een parkeergarage gevestigd zijn, ongehinderd kan betreden. Verder wil hij op uitnodiging toegang hebben tot de gebouwen van het Erasmus MC, zodat hij in de gelegenheid is daar seminars, symposia en andere besprekingen bij te wonen. Ten slotte wil verzoeker graag gebruik maken van de digitale toegang tot de bibliotheekfaciliteiten. Ook wanneer hij in het buitenland is.

Het advies van de klachtencommissie van het Erasmus MC

De commissie overwoog onder meer als volgt:

"6.4.3. De commissie meent (...) dat de (...) gerezen problemen (...) niet zozeer te maken hebben met de gedetailleerde bepalingen van de gastvrijheidsovereenkomst, maar vooral (te maken hebben) met het miskennen door klager van de gevolgen van zijn emeritaat per 1 juli 2012.

Zelfs als er geen sprake zou zijn van een gastvrijheidsovereenkomst blijft staan dat een medewerker die als gevolg van ontslag niet meer in dienst is, de bevoegdheden die hij ontleende aan zijn vroegere dienstverband verliest. Met andere woorden en geconcretiseerd: door zijn ontslag verliest (verzoeker; N.o.) de (inhoudelijke en financiële) bevoegdheden behorend bij het projectleiderschap van onder zijn leiding uitgevoerde projecten – behoudens andersluidende afspraken. Naar de mening van de commissie is daarbij niet van (doorslaggevende) betekenis of (verzoeker; N.o.) bij het consortium nog geregistreerd staat als projectleider. De commissie wijst er in dat verband op – zoals ook verweerder heeft gedaan – dat het Erasmus MC en niet (verzoeker; N.o.) de partij is aan wie de EU de onderzoeksgelden heeft toegekend. (...) Voor de commissie staat vast dat een deelnemende partij zijn vertegenwoordiger kan vervangen. Niet aanvaardbaar is immers dat een persoon die niet langer onder gezag van het Erasmus MC staat, de instelling zou kunnen binden.

(...)

6.5. Volgens verweerder berust de getroffen maatregel erop dat klager sinds zijn uitdiensttreding en het eindigen van de gastvrijheidsovereenkomst, ondanks herhaalde expliciete mondelinge en schriftelijke aanzeggingen, zich is blijven gedragen en presenteren als medewerker van het Erasmus MC. Er was hem uitdrukkelijk verboden om rechtstreeks te communiceren met subsidiegevers, maar klager bleef miskennen dat het Erasmus MC participant/houder was van de EU-projecten (P. en C.: N.o.) en verantwoordelijk voor de besteding van de subsidie.

De commissie kan verweerder daarin volgen en wijst daartoe op het volgende.

6.5.1. Hoewel klager de brief kende van de decaan van 26 juni 2013 aan het projectteam (P.; N.o.), waarin was meegedeeld dat klagers taken van (dat; N.o.) team waren overgegaan naar (de heer X; N.o.) en naar het afdelingshoofd, heeft hij op 7 augustus 2013 onder verwijzing naar het verzoek van 2 augustus 2013 van het afdelingshoofd om het wetenschappelijk verslag van dit project te schrijven, zijn (...)toegang laten herstellen (...). Het moge zo zijn dat hij dit heeft gedaan vóór het gesprek met de decaan en vóór de ontvangst van de brief van 6 augustus 2013, maar dan had de ontvangst van de brief van 6 augustus 2013 en het gesprek daarover de volgende dag hem tenminste aanleiding moeten geven op zijn schreden terug te keren.

6.5.2. Ondanks de brief van 6 augustus 2013, het gesprek met de decaan op 7 augustus 2013 en de daarbij aansluitende uitdrukkelijke waarschuwing van (de

directeur Thema Daniël den Hoed; N.o.) bij e-mail van 17 augustus 2013 dat de financiële rapportage in het (P.; N.o.)-project (na overleg met klager) zal worden ingediend door (de heer X; N.o.), heeft klager – nadat hij met (de heer X; N.o.) niet eens was geworden over de in te dienen (financiële verantwoording; N.o.) – eigenmachtig een financieel adviseur ingehuurd (...), deze een geconsolideerde (financiële verantwoording; N.o.) laten opmaken en (die; N.o.) via de (Italiaanse) projectcoördinator ingediend bij de Europese Commissie (...). Daarvan heeft hij (het plaatsvervangend hoofd van afdeling B; N.o.) pas achteraf bij brief van 13 november 2013 op de hoogte gesteld met vermelding dat er geen sprake is van een verlies op het project, maar dat de afdeling A weigert te overleggen over financiering van de eigen bijdrage in de materiele kosten. Tevens heeft hij (...) verzocht zijn werkzaamheden ten laste van het (P.; N.o.)-project te declareren.

6.5.3. Op 23 januari 2014 bleek dat klager een soortgelijke actie had ondernomen in het (C.; N.o.)-project. Toen (de heer X; N.o.) die dag als aangewezen bevoegd persoon de (financiële verantwoording; N.o.) voor het derde projectjaar wilde indienen, bleek dat klager dat al had gedaan.

Klager heeft (pas) bij brieven van 10 juni 2014 het plaatsvervangend hoofd van afdeling B hiervan op de hoogte gebracht. Ook in het (C.: N.o.)-project had klager eigenmachtig (een financieel adviseur; N.o.) ingeschakeld en de financiële rapportage per 1 november 2013 laten verzorgen. Ook bij dit project was er volgens klager geen sprake van uitputting van het budget of van een tekort.

Voor (de directeur Thema Daniël den Hoed; N.o.), die had geconstateerd dat er € 15.000, te weinig was verantwoord en dat er dus een verlies tot dat bedrag zou worden geleden op het project, was toen de maat vol.

6.5.4. Toen intussen ook nog was gebleken dat klager in juli 2014 nog proefdier experimenten had aangevraagd op de kostenplaats (van de afdeling A; N.o.), dat hij promovendi waarvoor hij vanwege zijn emeritaat geen promotor meer kon zijn, bleef benaderen voor overleg en hen aldus in een loyaliteitsconflict bracht, en dat hij op 2 oktober 2014 nog een college had gegeven en tentamenvragen daarover had nagekeken, heeft verweerder de bestreden beslissing genomen en aan klager meegegeeld, dat, nu sinds 1 mei 2014 geen gastvrijheidsovereenkomst meer van kracht is, hij niet meer geacht wordt gebouwen en terreinen van het Erasmus MC te betreden zonder schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur.

In aanmerking genomen dat verweerder ten aanzien van klager sinds diens emeritaat in juli 2012 niet meer beschikt over de in de cao UMC voorziene disciplinaire maatregelen, acht de commissie de beslissing gerechtvaardigd. Klager heeft bij herhaling laten blijken dat hij zich niets gelegen laat liggen aan verzoeken, opdrachten of verboden van verweerder, van het afdelingshoofd en van de themadirecteur en vaart volledig zijn eigen koers. De rechtvaardiging die klager voor zijn handelen geeft kan volgens de commissie dat gedrag niet rechtvaardigen. De aan klager gegeven aanwijzingen en verboden waren niet mis te verstaan. Herhaald wordt dat klager na zijn ontslag en na beëindiging van de laatste gastvrijheidsovereenkomst geen enkele positie meer had ten aanzien van de eerder door hem geleide projecten.

6.6. Dat de registratie van klager bij de projecten als 'person in charge...' pas na de indiening van de (financiële verantwoordingen; N.o.) is gewijzigd, maakte klager niet bevoegd om zich als 'person in charge/vertegenwoordiger van het Erasmus MC' te gedragen. Hem was immers helder te verstaan gegeven dat hij sinds zijn ontslag en na 1 maart 2013 geen enkele bevoegdheid meer bezat en hem was verboden te communiceren met subsidiegevers. Zijn na het einde van de gastvrijheidsovereenkomst nog enige tijd doorlopende registratie bij de projecten als 'person in charge' maakt dat niet anders. Als klager meende dat het Erasmus MC zich niet op de juiste wijze van zijn taken tegenover het consortium/ subsidiegever kweet, had hij dit kunnen signaleren en proberen verweerder tot aanpassing te bewegen. Als dat niet lukt verschaft hem dat niet de bevoegdheid om op kosten van het project zelf een controller in te huren en zelf die taken achter de rug om van verweerder op te pakken. (...)

Evenmin rechtvaardigt het gegeven dat het afdelingshoofd niet goed in staat was hem als projectleider op te volgen, dat klager dan zonder overleg die taken naar zich toe haalt.

6.7. Met betrekking tot de grief van klager dat de ontzegging van de toegang tot alle gebouwen en terreinen van het Erasmus MC impliceert dat hij ook niet meer in voor publiek bestemde delen van gebouwen en terreinen mag komen, heeft verweerder aangevoerd dat een partieel toegangsverbod niet te handhaven is. Het is (zoals de commissie uit eigen ervaring weet) zeer eenvoudig om vanuit het publieke deel – al dan niet na contact met een voormalig collega – achter een personeelslid aan te lopen en aldus zonder pasje een beveiligd (deel van een) gebouw te betreden. Dat geldt zeker voor een oud-medewerker als klager die voor velen een vertrouwde verschijning was binnen het Erasmus MC.

6.8. Dat de aanwezigheid van klager nimmer tot ordeverstoringen in de zin van opstootjes heeft geleid moge juist zijn, maar de commissie volgt wel het standpunt van verweerder dat de aanwezigheid van klager in het gebouw tot onrust leidde, omdat niet duidelijk was wat hij van plan was. De commissie beschouwt dat ook als een vorm van verstoring van de goede gang van zaken.

6.9. De verwijzing naar de universiteitsbibliotheek van de Erasmus universiteit op de locatie Woudestein, waar klager volgens verweerder ook toegang kan krijgen tot de internationale medische database biedt naar de mening van de commissie een toereikende mogelijkheid voor het afmaken van wetenschappelijke publicaties, bestuursfuncties en advies aan promovendi. Volgens de commissie kan verweerder niet gehouden worden geacht om aan een oud medewerker die – het zij herhaald – geen enkele positie heeft binnen het Erasmus MC, maar zich opstelt alsof dat wel het geval is, door dat Erasmus MC niet gewenste activiteiten te faciliteren.

De commissie acht de maatregel niet onbegrijpelijk tegen de achtergrond van de omstandigheid dat klager zich blijvend en openlijk niet ontvankelijk toonde voor de aanwijzingen van de Raad van Bestuur, maar daar herhaald zonder enige

terughoudendheid inbreuk op maakte. Er was geen enkele aanwijzing dat klager hiermee niet zou doorgaan.

Tot slot meent de commissie dat klager voor het bijwonen van seminars en symposia toestemming kan vragen.

7. De commissie concludeert dat van het besluit om de klager de toegang tot de gebouwen en terreinen van het Erasmus MC te ontzeggen niet kan worden gezegd dat dit onbehoorlijk is.

Advies

De commissie adviseert de Raad van Bestuur het genomen besluit te handhaven."

De beslissing van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC

De Raad van Bestuur liet in haar beslissing onder meer het volgende weten:

"Bevindingen van het onderzoek

Voor de gang van zaken en de bevindingen wordt verwezen naar het advies en verslag van de klachtencommissie ad hoc, die u hier als integraal ingelast kunt beschouwen.

Oordeel van het Erasmus MC

De Raad van Bestuur kan zich vinden in het oordeel van de klachtencommissie dat de gerezen problemen kennelijk met name liggen in uw miskennis van de gevolgen van uw emeritaat. De Raad van Bestuur is van mening dat het niet aanvaardbaar is dat een persoon die niet (langer) onder het gezag van het Erasmus MC staat de instelling zou kunnen binden en dat uw aanwezigheid binnen het Erasmus MC sinds uw emeritaat heeft geleid tot verstoring van de goede gang van zaken. Dit wordt door de commissie onderschreven.

U bleek blijvend en openlijk niet ontvankelijk voor de aanwijzingen van de Raad van Bestuur en heeft hier herhaald en zonder enige terughoudendheid inbreuk op gemaakt. Ook bestaat er geen aanwijzing dat u hiermee niet door zou (en zal) gaan.

Voor het overige wordt volstaan met een verwijzing naar het oordeel van de klachtencommissie, dat door de Raad van Bestuur wordt onderschreven.

Conclusie

De Raad van Bestuur concludeerde, gelijk de klachtencommissie, dat het niet onbehoorlijk is u de toegang tot de gebouwen en terreinen van het Erasmus MC zonder voorafgaande toestemming van de Raad van Bestuur te ontzeggen, behoudens als patiënt of bezoeker van een patiënt.

Het besluit om u de toegang tot de gebouwen en terreinen van het Erasmus MC zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur, en met uitzondering van de noodzakelijke plekken die u als patiënt of bezoeker van een patiënt zou moeten betreden, blijft dus gehandhaafd.

Omdat u blijvend en openlijk niet ontvankelijk voor de aanwijzingen van de Raad van Bestuur bleek en hier herhaald en zonder enige terughoudendheid inbreuk op heeft gemaakt, bestaat er volgens de Raad van Bestuur geen vertrouwen in (overleg over) een werkbare oplossing."

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker liet de Nationale ombudsman weten zich niet in de beslissing op de klacht van de Raad van Bestuur te kunnen vinden. Hij verwijst hiervoor naar zijn hierover ingediende klacht (zoals in dit verslag is weergegeven onder: "Wat was de oorspronkelijke klacht"). Volgens verzoeker ontbreekt tot dusver (volledig) de duidelijkheid over de overwegingen die tot het besluit hebben geleid. Er ligt geen enkele overweging met betrekking tot de orde en veiligheid binnen het Erasmus MC aan ten grondslag.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

Nadat de klacht bij de Nationale ombudsman was ingediend heeft een bemiddelingsgesprek plaatsgevonden tussen verzoeker en het Erasmus MC onder leiding van medewerkers van de Nationale ombudsman. Een bemiddeling wordt door de Nationale ombudsman voorgesteld als het belang van verzoeker vooral gelegen is in het herstel van de relatie met de overheidsorganisatie waarover geklaagd wordt. Na intakegesprekken met verzoeker en het Erasmus MC was de inschatting dat met een bemiddeling het beste resultaat zou kunnen worden bereikt. Kort na het bemiddelingsgesprek bleek echter dat er geen draagvlak bestond voor de tijdens de bemiddeling gemaakte afspraken. Verzoeker verzocht de Nationale Ombudsman alsnog een oordeel te geven over het opgelegde toegangsverbod. Omdat de inhoud van bemiddelingsgesprekken vertrouwelijk is, heeft een andere onderzoeker dan de oorspronkelijke onderzoeker het dossier overgenomen en beoordeeld of er reden bestond om toch een oordeel te geven over het toegangsverbod. Op basis van zijn bevindingen kwam de Nationale Ombudsman tot de conclusie dat verzoekers vraag of het opgelegde toegangsverbod proportioneel was, gerechtvaardigd was. Dit heeft de Nationale ombudsman doen besluiten alsnog een oordeel over deze kwestie te geven.

Omdat zich in het dossier voldoende stukken bevonden om tot een oordeel te kunnen komen, is een verslag van bevindingen opgesteld. De Nationale ombudsman heeft het Erasmus MC en verzoeker vervolgens verzocht te reageren op de klachtformulering en op het door de Nationale ombudsman vastgestelde verslag van bevindingen.

HOE REAGEERDE HET ERASMUS MC?

Het Erasmus MC liet in reactie op het door de Nationale ombudsman toegestuurde verslag van de feiten weten bij haar standpunt te blijven, met name vanwege de afspraak die met verzoeker in het kader van de bemiddeling was gemaakt.

HOE REAGEERDE VERZOEKER?

Namens verzoeker gaf zijn advocaat een uitgebreide reactie op het verslag van bevindingen en de tot dan toe bij de Nationale ombudsman gevoerde klachtprocedure. Ook herhaalde zij zijn standpunt over de disproportionaliteit van het pandverbod.

De reactie heeft geleid tot een correctie van het verslag van bevindingen op een aantal punten. Verzoekers advocaat gaf ook aan in het verslag van bevindingen een aantal zaken te missen, zoals de achterliggende reden voor de vaststellingsovereenkomst waarmee het dienstverband eindigde. Ook werd opgemerkt dat er goede gronden waren voor het door verzoeker bij de Europese Commissie indienen van de financiële verantwoording van het P-project. Een aantal van de in het verslag van bevindingen opgenomen passages uit het advies van de klachtencommissie bevatten volgens verzoeker onjuistheden die niet zonder meer als vaststaande feiten kunnen worden overgenomen.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Verzoeker klaagt er over dat zijn voormalige werkgever het Erasmus MC hem (zonder deugdelijke motivering) een toegangsverbod voor onbepaalde tijd heeft opgelegd. Dit verbod houdt in dat verzoeker niet zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur in de wel en niet voor het publiek toegankelijke gebouwen en op de terreinen van het Erasmus MC mag komen, behoudens als patiënt of bezoeker van een patiënt. Met zijn klacht wil hij bereiken dat hij als ieder ander de publieke ruimten van het Erasmus MC ongehinderd mag betreden en op uitnodiging de (niet publieke) gebouwen voor het bijwonen van seminars, symposia en andere besprekingen.

De reden voor het opleggen van het toegangsverbod was dat verzoeker onbevoegd zou hebben gehandeld door rechtstreeks en zonder tussenkomst van het betreffende afdelingshoofd te communiceren met de subsidiegevers (zoals de Europese Commissie) van de lopende projecten terwijl de Raad van Bestuur van het Erasmus MC hem die bevoegdheid uitdrukkelijk had ontnomen en er na 1 mei 2014 geen gastvrijheidsovereenkomst meer gold.

De Nationale ombudsman toetst de klacht aan het evenredigheidsvereiste dat inhoudt 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 het doel. Daarbij maakt de overheid steeds een afweging of een minder zwaar middel voor het doel dat zij wil bereiken, kan worden ingezet. Dat die belangenafweging is gemaakt, moet uit de beslissing blijken.

De Nationale ombudsman overweegt dat een algeheel toegangsverbod voor onbepaalde duur een wel zeer verstrekkende middel is om te voorkomen dat verzoeker zich nog kan

presenteren als handelend namens het Erasmus MC. Het is de Nationale ombudsman bekend dat toegangsverboden tot publieke ruimten in het algemeen worden ingezet bij agressie en ordeverstoringen. Veel publieke instellingen hanteren daarbij een protocol, waarbij de op te leggen ordemaatregelen al naar gelang de ernst van de agressie/ordeverstoring oplopen van een waarschuwing tot een qua tijdsduur oplopend gebouwverbod. Alleen in heel extreme situaties kan zo'n gebod voor onbepaalde tijd worden opgelegd. De Nationale ombudsman heeft nog onlangs in zijn rapport 2017/111 overwogen dat een ingrijpende beslissing als een pandverbod een zorgvuldige belangenafweging en een goede motivering vereist en dat er gehandeld wordt overeenkomstig het vastgestelde agressiebeleid.

In het geval van verzoeker is geen protocol of andersoortige regeling van toepassing. Dat betekent echter niet dat er dan geen belangenafweging hoeft plaats te vinden om te bezien of dit middel in evenredige verhouding tot het te bereiken doel staat.

Voor de beoordeling van de klacht van verzoeker maakt de Nationale ombudsman een onderscheid in de ontzegging van de toegang tot de niet publieke gebouwen en terreinen en de ontzegging van de toegang tot de publieke ruimten.

Ten aanzien van de toegangsontzegging van de niet publieke gebouwen overweegt de Nationale ombudsman dat de Raad van Bestuur van het Erasmus MC toegang beperkende maatregelen mocht treffen na het aflopen van de gastvrijheidsovereenkomst. Dat verzoeker de vrije toegang tot de niet publieke ruimten is ontzegd, acht de Nationale ombudsman op zichzelf dan ook niet onbehoorlijk, zeker nu er sprake was van een arbeidsconflict en verzoeker niet langer in dienst was. De Nationale ombudsman overweegt echter dat niet valt in te zien waarom verzoeker voor het bezoeken van seminars, symposia of andere besprekingen, waarvoor hij door medewerkers van het Erasmus MC wordt uitgenodigd, ook nog toestemming aan de Raad van Bestuur van het Erasmus MC zou moeten vragen. Indien hij uitgenodigd is door het Erasmus MC mag hij er immers van uitgaan dat hij welkom is. Het is een interne aangelegenheid van het Erasmus MC om, indien hier aanleiding toe bestaat, het uitnodigingsbeleid aan te passen. Nu het Erasmus MC voor een minder ingrijpende maatregel had kunnen kiezen en niet gemotiveerd heeft waarom daar niet voor is gekozen, is de Nationale ombudsman van oordeel dat het Erasmus MC op dit punt niet behoorlijk heeft gehandeld.

Voor wat betreft de ontzegging van de toegang van voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen oordeelt de Nationale ombudsman als volgt.

De Nationale ombudsman overweegt dat verzoeker door deze maatregel in zijn persoonlijke levenssfeer wordt getroffen, terwijl dit niet strikt noodzakelijk is voor het doel dat met het toegangsverbod bereikt dient te worden, namelijk het voorkomen van onbevoegd handelen door verzoeker. Het zijn immers voor een ieder toegankelijke publieke gebouwen en terreinen van het Erasmus MC. Verzoeker zou hier bijvoorbeeld nog met oud-collega's kunnen overleggen. Bovendien is niet gebleken dat de aanwezigheid van verzoeker op het terrein van het Erasmus MC tot ordeverstoring heeft

geleid. Pas als daarvan wel sprake zou zijn geweest, had een (tijdelijk) toegangsverbod eventueel na eerst een waarschuwing aan de orde kunnen zijn.

Het argument van de Raad van Bestuur dat een partieel toegangsverbod niet te handhaven is door het ontbreken van een goed toegangs- en veiligheidssysteem, kan er niet toe leiden dat verzoeker die plaatsen niet mag bezoeken. Dit betreft namelijk de eigen organisatie van Erasmus MC. De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat het handelen van verzoeker niet in verhouding staat tot het verbod voor zover het betreft de voor het publiek bestemde delen van de gebouwen en terreinen van het Erasmus MC.

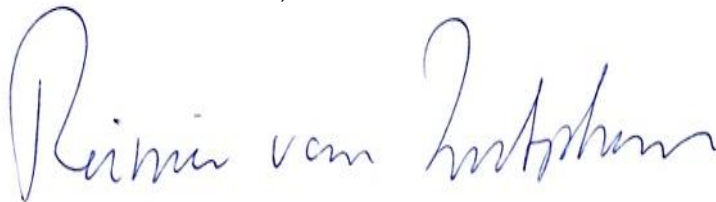
De Nationale ombudsman is van oordeel dat de onderzochte gedraging van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC ten aanzien van het toegangsverbod tot de niet publieke ruimten niet behoorlijk is voor zover er alsnog toestemming moet worden gevraagd voor het bezoeken van seminars, symposia en besprekingen waarvoor verzoeker is uitgenodigd. Het Erasmus MC had hier voor een minder ingrijpende maatregel kunnen kiezen, maar uit de beslissing blijkt niet dat dit is overwogen. Ook ten aanzien van het toegangsverbod voor de publieke ruimte is de Nationale ombudsman van oordeel dat de maatregel niet proportioneel is.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC is voor wat de toegangsontzegging tot de publieke ruimten van het Erasmus MC gegrond wegens strijd met het evenredigheidsvereiste.

Ten aanzien van de toegangsontzegging voor de niet publieke ruimten van het Erasmus MC is de klacht eveneens gegrond wegens strijd met het vereiste van evenredigheid voor wat betreft het alsnog verlangen van schriftelijke toestemming van de Raad van Bestuur van het Erasmus MC voor het op uitnodiging bezoeken van seminars, symposia en andere besprekingen en voor het overige is de klacht ongegrond.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

INFORMATIEOVERZICHT

De bevindingen van het onderzoek zijn onder meer gebaseerd op de volgende informatie:

- het verzoekschrift (inclusief bijlagen) van 27 juli 2015 aan de Nationale ombudsman;
- het verweerschrift van het Erasmus MC van 22 oktober 2015⁹;
- de pleitnota van verzoeker van 9 november 2015;
- de brief van 10 november 2015 van de klachtencommissie aan verzoeker;
- de brief van 12 november 2015 van de klachtencommissie aan de Raad van Bestuur van het Erasmus MC;
- de brief van 12 november 2015 van de klachtencommissie aan verzoeker;
- de brief van 10 december 2015 van het Erasmus MC aan de klachtencommissie (inclusief bijlagen);
- de brieven van 17 en (2x) 18 december 2015 en van 3 januari 2016 (inclusief bijlagen) van verzoeker aan de klachtencommissie;
- het advies (inclusief het hoorverslag) van 14 januari 2016 van de klachtencommissie inzake de klacht van verzoeker;
- de afdoeningsbrief klacht van 19 januari 2016 van de Raad van Bestuur;
- de e-mail van 1 mei 2017 van het Erasmus MC in reactie op het door de Nationale ombudsman opgestuurde verslag van de feiten.
- De reactie van 22 juni 2017 van de advocaat van verzoeker op het verslag van bevindingen.

⁹ Dit schrijven tot en met het advies van de klachtencommissie hebben betrekking op de behandeling door de klachtencommissie van het Erasmus MC.