



nationale ombudsman

Rapport

(Doods)bedreiging, pandverbod en veilige dienstverlening

Een onderzoek naar een pandverbod en het opschorten van alle dienstverlening door de gemeente Hoorn.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Hoorn niet gegrond.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	2
Wat is de klacht?	3
Wat ging er aan de klacht vooraf?	3
Wat was de oorspronkelijke klacht?	3
Welke reactie komt er op de klacht?	3
Hoe gaat het verder?	3
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?	5
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	6
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	7
Conclusie	8
Aanbeveling	8
Slotbeschouwing	9
Relevante literatuur en wet- en regelgeving	10
Achtergrond/bijlagen	10

Samenvatting

Een man is in november 2009 binnen de gemeente Hoorn verhuisd. De gemeente hanteert een andere verhuisdatum en wijst zijn klacht hierover af. Hierna bedreigt en scheldt de man gemeentemedewerkers uit aan de telefoon en op kantoor. Dat leidt in 2012 tot een pandverbod en het opschorten van alle dienstverlening. De gemeente wil de dienstverlening pas hervatten als de man de veiligheid van de gemeentemedewerkers garandeert. De man weigert een verklaring daartoe te tekenen. Daarom blijven de maatregelen tot op heden van kracht. De man vraagt de Nationale ombudsman om zich uit te spreken.

De Nationale ombudsman kan goed begrijpen dat de gemeente in dit geval een pandverbod heeft opgelegd. Deze klacht is ongegrond. Dat wordt anders als de gemeente alle dienstverlening voor onbepaalde tijd blijft opschorten. Daarom beveelt de Nationale ombudsman aan om de basale dienstverlening te borgen. In een slotbeschouwing merkt de Nationale ombudsman op dat de man geen zelfinzicht heeft laten zien in zijn onaanvaardbare gedrag. Met herhaalde (doods)bedreigingen heeft hij de grens van het betamelijke ver overschreden. Het is daarom aan hem om de gemeente het vertrouwen te geven dat hij deze grens vanaf nu bewaakt en respecteert, wil hij normaal contact mogelijk maken. Het is aan de gemeente om te allen tijde basale dienstverlening te borgen in kernzaken waarvoor een burger alleen bij de gemeente terecht kan. De noodzaak daartoe groeit, naarmate alle dienstverlening opgeschort blijft. Dat geldt ook in een situatie waar sprake is van een langdurig pandverbod, zoals in dit geval.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Hoorn sinds 2012 een pandverbod aan hem heeft opgelegd en alle dienstverlening heeft opgeschort. Ook klaagt hij erover dat de gemeente de dienstverlening pas weer wil opstarten nadat hij een verklaring heeft getekend, waarin hij de veiligheid van de medewerkers van de gemeente garandeert.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoeker stelt dat hij in november 2009 zijn verhuizing van A [oude adres; No] naar B [nieuwe adres; No] bij de Belastingdienst en de gemeente heeft gemeld. Hij ontvangt huurtoeslag op het nieuwe adres. De Belastingdienst vordert dit later terug. Volgens de Gemeentelijke Basisregistratie Persoonsgegevens, de huidige Basisregistratie Personen (hierna BRP), woont verzoeker nog steeds op het 'oude adres'.

Wat was de oorspronkelijke klacht?

Op 10 augustus 2010 ontvangt de gemeente de schriftelijke aangifte van verzoeker over zijn verhuizing per 1 november 2009. Na ontvangst van de ontbrekende stukken (kopie van het legitimatiebewijs en handtekening van de verhuurder) heeft de gemeente de verhuizing per 10 augustus 2010 in de BRP geregistreerd. Op 16 februari 2012 klaagt verzoeker hierover bij de gemeente.

Welke reactie komt er op de klacht?

In haar klachtantwoord schrijft de gemeente op 11 april 2012 dat de aangifte van 10 augustus 2010 het enige bewijs is van aangifte van verhuizing. De gemeente heeft geen andere aangifte kunnen vinden noch kon verzoeker deze overleggen. Ook vindt de gemeente dat er momenten waren waarop verzoeker redelijkerwijs eerder had kunnen opmerken dat zijn inschrijving niet was gewijzigd, nu hij post ontving gericht aan zijn oude adres. De gemeente ziet daarom geen aanleiding om een andere verhuisdatum te hanteren.

Hoe gaat het verder?

In reactie daarop belt verzoeker op 13 april 2012 drie keer naar de gemeente. Daarbij uit hij bedreigingen: "Ik kom langs en ruk je kop eraf", "dan ga ik de gevangenis in maar dan sleep ik jou wel mee", "je merkt het nog wel". Ook stuurt hij een sms-bericht aan een medewerker met het woord: "C" [naam van een dorp; No]. De medewerker is daardoor zeer van slag, omdat zijn familie daar woont.

Op 18 april 2012 ontzegt de burgemeester verzoeker voorlopig de toegang tot het gemeentehuis en andere gemeentelijke gebouwen. Medewerkers mogen voorlopig geen contact met hem hebben. Ook nodigt hij verzoeker uit voor een gesprek op 24 april 2012. Op 19 april 2012 belt verzoeker naar de gemeente. De toon van het gesprek leidt ertoe dat de medewerker het gesprek beëindigt. Nadat verzoeker niet is verschenen, besluit de burgemeester op 24 april 2012 dat alle dienstverlening aan verzoeker en de toegang tot de gebouwen volledig blijft opgeschort. Hij wil de dienstverlening pas hervatten nadat uit een gesprek blijkt dat het contact tussen verzoeker en de medewerkers van de gemeente op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Voor het maken van een afspraak voor dat gesprek kan verzoeker een speciaal daarvoor ingesteld telefoonnummer bellen.

Op 26 april 2012 belt verzoeker dat telefoonnummer. Hij wil geen gesprek met de gemeente. Ook uit hij nieuwe beledigingen ("stelletje stinkhonden") en bedreigingen ("als ik langskom dan gaan er rare dingen met jullie gebeuren", "dan doe ik jullie allemaal iets aan"). *"Daarna volgde gescheld en nog een reeks dreigementen met de strekking dat ons iets zou overkomen, dat we dood moesten en eraan zouden gaan"*, aldus de medewerker van de gemeente.

De Regionale Ombudscommissie heeft, met instemming van verzoeker en in een poging om de verstoorde relatie tussen gemeente en verzoeker te herstellen, op 8 juni 2012 een hoorzitting georganiseerd. Tot een inhoudelijk gesprek is het toen niet meer gekomen omdat verzoeker geen vragen heeft willen beantwoorden en de zaal voortijdig en boos heeft verlaten, aldus de commissie. Op grond van het ondertekende huurcontract voor het nieuwe adres vindt de commissie het aannemelijk dat verzoeker per 1 november 2009 is verhuisd. Ook acht de commissie het aannemelijk dat verzoeker op enig moment hiervan melding heeft gemaakt bij zowel de Belastingdienst als bij de gemeente Hoorn. Echter, bij gebrek aan informatie en omdat verzoeker niet bereid was vragen hierover te beantwoorden, kan de commissie niet vaststellen wanneer verzoeker precies de melding bij de gemeente heeft gedaan. De commissie besluit daarom op 15 juni 2012 het onderzoek niet voort te zetten en geen uitspraak te doen over de klacht.

Op 10 januari 2013 vraagt verzoeker zonder problemen zijn rijbewijs aan op het stadhuis en betaalt hij de leges hiervoor. Als hij op 11 januari 2013 zijn nieuwe rijbewijs komt ophalen, wordt hij met behulp van de politie uit het pand gezet. Op 14 januari 2013 nodigt de gemeente verzoeker uit voor een gesprek op 17 januari 2013: *"Tijdens dit gesprek zullen wij met u bekijken hoe en onder welke voorwaarden wij de dienstverlening weer volledig aan u kunnen opstarten. Indien u de veiligheid van mijn medewerkers kunt garanderen, zullen wij de dienstverlening volledig aan u opstarten."* Dat gesprek heeft niet het beoogde effect. Verzoeker tekent geen verklaring om de veiligheid van de medewerkers te garanderen en de opgelegde maatregelen blijven onveranderd van kracht.

Op 25 januari 2013 komt verzoeker opnieuw naar het stadhuis voor zijn rijbewijs. Wederom wordt hij met behulp van de politie uit het pand gezet. Op 4 februari 2013 doet de gemeente over dat bezoek aangifte van huisvredebreuk en bedreiging van medewerkers en een klant met jonge kinderen. Over de toedracht verklaart een medewerker onder meer dat verzoeker boos en driftig werd en begon te schreeuwen en schelden ("teringhoer, jou krijg ik nog wel", "stinkhoer", "pokkentrut"), nadat hem was verteld dat de gemeente geen rijbewijs levert zolang hij niet wil verklaren de veiligheid van de medewerkers te waarborgen. De medewerker heeft zich heel erg bedreigd gevoeld omdat verzoeker schreeuwde en daarbij met een vinger heel dicht bij haar gezicht kwam. Ook heeft verzoeker toen bij een andere medewerker met zijn handen zo gestaan alsof hij deze naar de keel wilde grijpen.

Nog op dezelfde dag klaagt verzoeker bij de gemeente over het niet leveren van het rijbewijs of het niet afgeven van een bewijs van inschrijving. *"Ik kan nergens anders heen om mijn burgerzaken af te handelen"*, zo schrijft verzoeker. Hij noemt problemen die hij inmiddels heeft omdat hij zich niet meer kan legitimeren en de gemeente de nodige papieren daartoe niet wil verstrekken. Hij vindt dat de gemeente medeverantwoordelijk is voor de escalatie in het onderlinge contact. *"Ik voelde mij onrechtvaardig behandeld en zelfs aangevallen. Ik reageerde helaas met boosheid vanwege mijn aangeboren aandoening (waarvan de gemeente Hoorn reeds twintig jaar op de hoogte is)."* Dat een normaal contact met de gemeente wel mogelijk is, bewijst de normale gang van zaken bij zijn recente aanvraag voor een nieuw rijbewijs, zo schrijft verzoeker. Hij begrijpt daarom niet waarom de gemeente een dag later bij het ophalen van zijn rijbewijs zo moeilijk deed.

Op 28 januari 2013 besluit het college van burgemeester en wethouders dat de dienstverlening volledig opgeschort blijft, dat hem de toegang tot de gemeentelijke locaties ontzegd blijft en dat verzoeker zijn nieuwe rijbewijs op het politiebureau kan ophalen.

Op 1 februari 2013 stuurt de gemeente een brief waarin zij de opgelegde maatregelen bevestigt en laat weten dat over het bezoek van 25 januari 2013 aangifte bij de politie zal worden gedaan van lokaalvredebreuk en bedreiging. Ook laat de gemeente weten in de toekomst steeds aangifte te doen als verzoeker zijn pandverbod schendt. Over het rijbewijs schrijft de gemeente: *"het door u aangevraagde rijbewijs kan uitsluitend na het maken van een afspraak door u worden afgehaald op het politiebureau in Hoorn. Een afspraak maakt u via telefoonnummer xxx. De contactpersoon is de heer M."*

Op 2 april 2015 verschijnt verzoeker op het stadhuis voor informatie over zijn inschrijving. De Belastingdienst is voor zijn zorgtoeslag bezig met een adresonderzoek, zo vertelt hij. De gemeentemedewerkers vragen verzoeker herhaald om het pand te verlaten en verwijzen naar de maatregelen die zijn opgelegd. Na intimidatie en bedreiging (met handen 'naar voren' op de medewerker afstappen en zeggen: "je moet nu achteruitgaan, anders verscheur ik je" en "volgende week bestaat het pand niet meer") verlaat verzoeker het pand en spuugt op de tourniquet. De gemeente doet over het bezoek aangifte van huisvredebreuk. Diezelfde ochtend klaagt verzoeker bij de gemeente over de hem opgelegde maatregelen. Volgens hem mag de gemeente het verbod niet levenslang hanteren. Hij stelt de gemeente aansprakelijk voor de ontstane situatie. Hij eist toegang tot het stadhuis en verwacht dat hij normaal geholpen wordt.

In een brief van 2 april 2015 bekrachtigt de gemeente opnieuw de opgelegde maatregelen. Daarin herhaalt de gemeente wat zij eerder heeft geschreven. Over de dienstverlening schrijft de gemeente: *"Om de dienstverlening tussen u en de gemeente weer te kunnen opstarten is de enige mogelijkheid om wederom een ordegesprek te voeren. Net als in het gesprek van 17 januari 2013 zal de veiligheid van mijn medewerkers hierin voorop staan. Voor het voeren van een ordegesprek kunt u telefonisch contact met ons opnemen op nummer xxx. U geeft hier uw telefoonnummer af zodat wij contact met u kunnen opnemen. Voorwaarde is dat u ook bij telefonisch contact de normale omgangsvormen gebruikt."* Per e-mail van 13 april 2015 klaagt verzoeker opnieuw. Hij wil niet gedwongen worden om voor het herstel van dienstverlening een verklaring te moeten tekenen die in zijn ogen niet klopt en waar hij niet achter staat. Volgens verzoeker maakt de gemeente misbruik van haar positie.

In antwoord daarop schrijft de gemeente op 17 april 2015: *"In onze brief van 2 april jl. hebben wij gereageerd op uw e-mail van 2 april jl., zie bijlage. In deze brief is ook aangegeven wat wij van u verwachten mocht u de dienstverlening weer willen voortzetten. Zolang daar niet aan is voldaan, nemen wij eventuele brieven en e-mails voor kennisgeving aan en voegen deze toe aan het dossier."* Verzoeker klaagt op 23 april 2015 opnieuw, stelt de gemeente aansprakelijk. In antwoord op de claim schrijft de gemeente op 23 april 2015 onder meer: *"Wij gaan inhoudelijk niet in op de aansprakelijkstelling omdat wij op 2 april jl. de dienstverlening hebben opgeschort."*

Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?

Hierna stuurt verzoeker vele e-mails, zonder een reactie van de gemeente. Uiteindelijk reageert de burgemeester op 14 oktober 2016 en schrijft onder meer: *"Op 17 januari 2013 heeft u over uw gedrag een gesprek gevoerd met XXX en YYY. Tijdens dit gesprek heeft u geweigerd de verklaring in te vullen dat u bij toekomstige contacten geen bedreiging zult vormen voor bestuurder en medewerkers van de gemeente Hoorn en ook geen dreigementen tegen hen zult uiten. De bedoeling van het gesprek en de verklaring was om zekerheid te krijgen over de veiligheid en het welzijn van de medewerkers tijdens toekomstige contacten met u. Met uw weigering is deze zekerheid niet verkregen en geeft u mij geen mogelijkheid de dienstverlening te herstellen. De ontzegging van de toegang tot onze gemeentelijke gebouwen die u per brief van 16 april 2012 opgelegd heeft gekregen, blijft daarom gehandhaafd. Deze periode zal worden verlengd zolang er door u geen verklaring over onze veiligheid is afgegeven. Uitsluitend voor het alsnog willen invullen van de verklaring kun u bellen op telefoonnummer xxx."* Op 16 oktober 2016 heeft verzoeker de

gemeente gemaïld dat hij nooit een verklaring zal tekenen. Op 21 oktober 2016 mailt hij de gemeente over zijn inschrijving en de financiële gevolgen hiervan.

Eind november 2016 zoekt de moeder van verzoeker op zijn verzoek contact met de gemeente voor inschrijving van zijn briefadres op haar adres. Hij heeft de inschrijving nodig voor behoud van zijn UWV-uitkering. De gemeente heeft telefonisch contact met de moeder als zaakwaarnemer van haar zoon en beslist uiteindelijk positief op het verzoek tot vestiging van het briefadres op haar adres.

In maart 2017 benadert de advocaat van verzoeker de gemeente over het pandverbod en de opgeschorte dienstverlening. In een gesprek op 28 maart 2017 lijkt overeenstemming te zijn bereikt. De advocaat schrijft hierover: *"Concluderend hebben wij met elkaar afgesproken dat het pandverbod zal worden opgeheven en de dienstverlening kan worden verleend in bijzijn van een contactpersoon c.q. tussenpersoon. In de evaluatie met xxx [verzoeker; No] is besproken dat 1.Hoorn of Rentree wellicht een rol kan vervullen als contactpersoon."* Volgens verzoeker is dat niet de afspraak geweest en hij ontslaat zijn advocaat. In zijn ogen is de gemeente fout geweest en heeft hij daardoor schade geleden. Hij wil dat de gemeente haar werk doet zonder voorwaarden te stellen, haar fout herstelt en de schade vergoedt. Deze mededeling doet verzoeker de dag erna per mail aan de gemeente.

Op 13 april 2017 herbevestigt de gemeente de opgelegde maatregelen. Nog steeds mist de gemeente zekerheid over de veiligheid en het welzijn van haar medewerkers in toekomstige contacten met verzoeker. Opnieuw ziet de gemeente daarom geen mogelijkheid om de dienstverlening te herstellen.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Na verschillende contacten met verzoeker neemt de Nationale ombudsman de klacht op 7 augustus 2018 in behandeling. Desgevraagd informeert de gemeente op 7 september 2018 de Nationale ombudsman en schrijft onder meer: *"De gemeente heeft verschillende pogingen gedaan om de dienstverlening aan de heer xxx [verzoeker; No] weer op te starten en het pandverbod in te trekken. De voorwaarde die de gemeente hieraan stelt is dat de heer xxx [verzoeker; No] de veiligheid van onze medewerkers garandeert. Als hij daartoe een verklaring tekent of op een andere manier akkoord gaat en dit kan worden vastgelegd, dan trekt de gemeente het pandverbod in en herstarten we de dienstverlening. De heer xxx [verzoeker; No] is van deze voorwaarde op de hoogte, maar heeft hier tot op heden niet aan mee willen werken."*

Verzoeker vertelt dat hij het verwijt van de gemeente niet begrijpt. In zijn beleving heeft niet hij, maar de gemeente niet mee willen werken aan een oplossing. Alleen in het tekenen van de verklaring ziet de gemeente de oplossing. Voor andere mogelijkheden stond en staat de gemeente niet open, aldus verzoeker.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het evenredigheidsvereiste 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. Dat betekent ook dat een maatregel niet zover mag gaan dat basale dienstverlening en rechtsbescherming volledig verdwijnen.

De patstelling

Na herhaalde verbale agressie aan de telefoon besluit de gemeente Hoorn in april 2012 conform het eigen beleid dat verzoeker geen gebouw van de gemeente meer mag betreden en dat de medewerkers van de gemeente geen dienst meer mogen verlenen aan verzoeker. De gemeente wil pas weer iets voor verzoeker doen als hij de veiligheid van de medewerkers garandeert en daartoe een verklaring (hierna: de verklaring) tekent. Verzoeker wil geen verklaring tekenen. Hij vindt dat hij geen gevaar vormt. Daarmee is direct aan het begin een patstelling bereikt. Tot heden weigert verzoeker de verklaring te ondertekenen en weigert de gemeente alle dienstverlening en de toegang tot de gebouwen.

Het pandverbod

De gemeente wil terecht haar medewerkers te allen tijde een veilige werkomgeving bieden. Een situatie van verbale agressie met belediging en (doods)bedreigingen is onaanvaardbaar en rechtvaardigt een stevige maatregel. Een pandverbod is zo een maatregel. Het zorgt voor een veilige afstand tussen de bedreiger en de medewerkers van de gemeente. De uitingen van verzoeker, zoals: "ik kom langs en ruk je kop eraf", "dan ga ik de gevangenis in maar dan sleep ik jou wel mee", "als ik langskom dan gaan er rare dingen met jullie gebeuren", "dan doe ik jullie allemaal iets aan", "je moet nu achteruitgaan, anders verscheur ik je", "volgende week bestaat het pand niet meer" kunnen bezwaarlijk anders worden gelezen dan dat verzoeker dreigt met (al dan niet dodelijk) fysiek geweld. Dat verzoeker tot op heden de daad niet bij het woord heeft gevoegd, maakt dat niet anders. Zolang verzoeker (doods)bedreigingen blijft uiten zonder inzicht te tonen in zijn foute gedrag, is een pandverbod een passende en evenredige maatregel met het oog op de veiligheid van de gemeentemedewerkers.

De Nationale ombudsman heeft zich vaker uitgelaten over maatregelen als een pandverbod en beperking van dienstverlening. Hij heeft hierbij onder meer vastgesteld dat een maatregel tegen agressie en de duur van de maatregel in verhouding horen te staan tot de geuite agressie. Het opleggen van dergelijke maatregelen voor onbepaalde tijd is alleen in extreme situaties denkbaar.¹ In dit geval heeft de gemeente verzoeker op gezette tijden uitgenodigd voor een ordegesprek om de veiligheid van de medewerkers, de toegang tot de gebouwen en het hervatten van de dienstverlening te bespreken. Ook wordt hierbij door de gemeente enkele malen gerefereerd aan de verklaring die verzoeker tijdens dit gesprek dan zou moeten ondertekenen. De gemeente stelt zo'n verklaring conform beleid als voorwaarde voor het intrekken van het pandverbod en het herstarten van de dienstverlening. Verzoeker heeft steeds afgezien van dat gesprek en hij heeft in de schaarse contacten in de afgelopen jaren soms wel, soms geen verbale agressie laten zien. Verzoeker is, zo is de Nationale ombudsman duidelijk geworden, nooit bereid gebleken om toezeggingen te doen en/of zo'n verklaring te ondertekenen. Met als gevolg dat het pandverbod al zeven jaar van kracht is en voor onbepaalde tijd wordt voortgezet.

Dat de gemeente Hoorn in het geval van verzoeker heeft gekozen voor een pandverbod acht de Nationale ombudsman begrijpelijk en passend. De klacht hierover beoordeelt hij als niet gegrond.

Wel vindt de Nationale ombudsman het van belang dat met zekere regelmaat wordt gezien of er nog steeds aanleiding is voor een pandverbod. Een ordegesprek is daarvoor een goed middel; het

¹ Zie ook onder achtergrond.

hierbij eisen van een ondertekende verklaring is dat, in de visie van de Nationale ombudsman, minder. Het gaat erom dat verzoeker er op enige wijze blijk van geeft dat hij de veiligheid van de medewerkers wil garanderen en dat hij ze fatsoenlijk zal bejegenen. Het beleid met de voorwaarde van een ondertekende verklaring lijkt in dit geval niet te hebben bijgedragen aan het bereiken van een oplossing.

Evenmin lijkt het beleid met het opschorten van alle dienstverlening te hebben bijgedragen aan een oplossing. De gemeente heeft deze maatregel conform haar agressiebeleid opgelegd, nadat verzoeker aan de telefoon verbaal agressief bleef en hij niet was verschenen op het ordegesprek met de burgemeester. Tot op heden is ook deze maatregel van kracht gebleven, zij het dat hierop wel enkele malen een uitzondering is gemaakt. Op die momenten verliep het (directe) contact (even) via verzoekers moeder, de politie of zijn raadsman. Daarmee was kortstondig ruimte gevonden om het contact voor basale dienstverlening in kernzaken via een derde of via de schriftelijke weg te onderhouden.² De Nationale ombudsman acht het van groot belang dat een inwoner zijn kernzaken kan (laten) regelen waarvoor alleen de gemeente kan zorgen, zoals het verlengen van het rijbewijs, het identiteitsbewijs of het paspoort of het inschrijven in de Basisregistratie Personen. Dat geldt ook tijdens de periode van een pandverbod. Hoe langer een pandverbod gehandhaafd blijft, des te meer moet de gemeente er oog voor hebben dat de burger nog wel de mogelijkheid moet hebben om op de een of andere manier gebruik te kunnen maken van basale dienstverlening in de kernzaken, waarvoor hij alleen bij de gemeente terecht kan. Het mag niet zo zijn dat op enig moment uitzicht op basale dienstverlening volledig verdwijnt en dat de rechtsbescherming geheel buiten spel komt te staan.

De Nationale ombudsman verbindt aan zijn oordeel daarom een aanbeveling.

Conclusie

De klacht over het pandverbod acht de Nationale ombudsman niet gegrond.

Aanbeveling

De Nationale Ombudsman beveelt het college van burgemeester en wethouders aan:

- om basale dienstverlening aan verzoeker te borgen in kernzaken, waarvoor hij alleen bij de gemeente terecht kan.

² Zie achtergrond: rapport 2007/015 over schriftelijk contact en het belang voor individuele rechtsbescherming.

Slotbeschouwing

Grensoverschrijdend gedrag vraagt maatregelen die de grenzen van fatsoenlijk gedrag herstellen en bewaken. Inperken van contact kan zo een maatregel zijn. Daarbij mag de rechtsbescherming van de burger of de basale dienstverlening niet verdwijnen. Iedereen moet zijn kernzaken bij de gemeente kunnen (laten) regelen. Ook degene die terecht contact beperkende maatregelen opgelegd heeft gekregen.

In deze zaak hebben de gemeente en verzoeker sinds 2012 de hakken in de zand gezet. Na herhaalde (doods)bedreigingen wil de gemeente in contact met verzoeker de veiligheid van haar medewerkers gegarandeerd zien. Verzoeker wil geen verklaring daartoe tekenen. Communiceren met (doods)bedreigingen en met agressie is onaanvaardbaar. Hiermee heeft verzoeker de grens van het betamelijke ver overschreden. Dat inzicht mist de Nationale ombudsman bij verzoeker. Het is aan verzoeker om daarin stappen te zetten voor normaal contact en om de gemeente het vertrouwen te geven dat hij deze grens bewaakt en respecteert. Het is aan de gemeente om te allen tijde basale dienstverlening te borgen in kernzaken waarvoor verzoeker alleen bij de gemeente terecht kan. De noodzaak daartoe groeit, naarmate alle dienstverlening opgeschort blijft.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive, flowing style.

Reinier van Zutphen

Relevante literatuur en wet- en regelgeving

Agressieprotocol gemeente Hoorn, november 2017

"...

L Leidinggevende

C Collega

...

LC ~ Bereidt het ordegesprek voor en voert het ordegesprek in aanwezigheid van een collega die getraind is in het voeren van een ordegesprek. De burger moet een verklaring tekenen gericht op conformeren aan gedragsnormen gemeente Hoorn.

1. Niet verschijnen op een ordegesprek: situatie blijft zoals deze is: pandverbod blijft van toepassing in afwachting van het ordegesprek, dienstverlening blijft opgeschort.*

2. Wel verschijnen op een ordegesprek maar weigeren verklaring te tekenen:

gesprek eindigt, voorstel aan college om pandverbod te handhaven en dienstverlening te staken aan betreffende burger.*

3. Wel verschijnen op een ordegesprek en tekenen van verklaring: gesprek eindigt nadat afspraken zijn gemaakt over op welke wijze herstel van dienstverlening (wel of geen aanvullende voorwaarden: proefperiode, in aanwezigheid van zaakwaarnemer etc.) plaats gaat vinden.*

..."

Achtergrond/bijlagen

Rapport 2017/111, 2 oktober 2017

UWV moet beslissing pandverbod zorgvuldiger nemen

"...

De Nationale ombudsman begrijpt dat het UWV ter bescherming van zijn medewerkers agressie van klanten niet accepteert en dat het bij geconstateerde agressie gepaste maatregelen neemt. Daarbij moet echter zorgvuldig te werk gegaan worden. Dat betekent onder meer dat voordat een maatregel wordt opgelegd hoor en wederhoor wordt toegepast, de belangen zorgvuldig worden afgewogen en de beslissing gemotiveerd wordt. Hiervan kan weliswaar in ernstige gevallen zoals bij mishandeling, situaties waar de politie bij betrokken is geweest of bij recidive worden afgeweken, maar van een dergelijke situatie was hier geen sprake.

..."

Rapport 2017/124, 13 november 2017

Opleggen van een toegangsverbod behoorlijk?

"...

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 gebouwsverbod. Alleen in heel extreme situaties kan zo'n gebod voor onbepaalde tijd worden opgelegd.

..."

Rapport 2015/011, 19 januari 2015

Een onderzoek naar een toegangsverbod opgelegd door de gemeente Haarlem.

"...

Op grond van het gemeentelijk Incidentenprotocol agressie en geweld (zie relevante wet- en regelgeving) is verbaal geweld één van de criteria voor een toegangsverbod. Tijdens de periode

van het toegangsverbod kan de klant alleen via post, telefoon en/of derden contact met de gemeente hebben. Eerst een waarschuwing geven is mogelijk, maar is niet voorgeschreven.

...

Haar gedrag valt aan te merken als verbaal geweld in de zin van het protocol: schelden, beledigen, ruzie zoeken. Ook gelet op het feit dat verzoekster zich zo gedraagt al over een langere periode en richting bijna elke medewerker was een pandverbod van een half jaar gerechtvaardigd en niet in strijd met het evenredigheidsvereiste.

Verder benaderde verzoekster (via de telefoon) vaak een andere medewerker, als een collega haar niet biedt wat zij wenst, terwijl verzoekster een vaste contactpersoon heeft. Dit gedrag is belastend voor de organisatie/medewerkers. De nadere voorwaarde bij het pandverbod dat zij alleen contact mag hebben met een bepaalde medewerker was dan ook evenmin in strijd met het evenredigheidsvereiste. Dat zij met die medewerker een moeizame relatie heeft, maakt dat niet anders, want verzoekster heeft met veel medewerkers een moeizame relatie.

..."

Rapport 2007/015, 30 januari 2007, pagina 48-49

Onderzoek uit eigen beweging naar de behandeling van burgerbrieven door gemeenten.

"...

Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een onevenredig beslag is niet eenduidig te geven en zal afhankelijk zijn van het individuele geval. Van een onevenredig beslag zal naar de mening van de Nationale ombudsman slechts sprake kunnen zijn indien de burger zich veelvuldig tot het bestuursorgaan richt en daarvan een inspanning verlangt die buitensporig afwijkt van hetgeen van het bestuursorgaan als dienstverlenende overheidsinstantie mag worden verwacht. Gelet op het vorenstaande is door de Nationale ombudsman de volgende gedragslijn vastgesteld voor bestuursorganen bij een veelheid van correspondentie afkomstig van een bepaalde burger.

- Uitgangspunt van de overheid moet zijn dat op brieven van burgers een reactie volgt. Er kunnen zich echter situaties voordoen dat een bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling dat in het vervolg niet meer zal worden gereageerd.
- Indien correspondentie met een bestuursorgaan leidt tot een tijdsbeslag dat buitensporig afwijkt van hetgeen in de gegeven omstandigheden van het bestuursorgaan als dienstverlenende instantie mag worden verwacht én daardoor het belang van dat bestuursorgaan om zijn werkzaamheden ten behoeve van anderen te kunnen blijven verrichten onder druk komt te staan, kan het bestuursorgaan maatregelen nemen waardoor een adequate reactie mogelijk blijft maar een onevenredige belasting wordt beperkt.
- Bij het eenzijdig nemen van maatregelen mag, gelet op het individuele belang van de burger om zich tegenover het bestuursorgaan te kunnen uiten, betrokkene niet worden beperkt in zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden en in zijn mogelijkheden om zich schriftelijk tot het bestuursorgaan te wenden.

Bij het nemen van maatregelen kan worden gedacht aan de volgende acties (aanbevelingen):

- Richt het postregistratiesysteem zodanig in dat brieven en verzoeken van de bewuste veelschrijver direct kunnen worden herkend en onderschept (ter voorkoming van rappelbrieven en klachten die weer extra werkzaamheden genereren).
- Deel betrokkene schriftelijk mee waarom en op welk soort brieven niet meer zal worden gereageerd.
- Maak duidelijke afspraken met betrokkene (bijvoorbeeld dat brieven gericht aan de gemeente worden gestuurd aan een en dezelfde medewerker).

Indien geen van deze acties resultaat oplevert en de correspondentie van een burger een onevenredig beslag blijft leggen op de gemeente, kan eventueel worden overwogen de (burgerlijke) rechter in te schakelen voor het afdwingen van afspraken of voor het vaststellen van een 'omgangsregeling' waarbij een beperking in de schriftelijke contacten wordt opgelegd.

..."

Rapport 2012/029, 5 maart 2012

Rapport over een klacht over de gemeente Heerlen.

"...

21. Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. Dit geldt des te meer, als een ingrijpend besluit wordt genomen. Een pandontzegging voor onbepaalde tijd is zo'n beslissing. Daarbij is het ook van groot belang dat de gemeente handelt volgens het Agressieprotocol dat zij daarvoor zelf heeft opgesteld.

22. In de brief waarmee de heer B. het gebouwenverbod voor onbepaalde tijd is opgelegd wordt hem verweten dat hij zich ten overstaan van ambtenaren van de Afdeling WS beledigend en/of dreigend hebben uitgelaten. Niet is beschreven welke uitlatingen hij had gedaan. Ook is niet gebleken dat een Rapport onacceptabel gedrag was opgesteld. Verder heeft de gemeente geen aangifte gedaan van bedreiging. Hierdoor was de heer B. niet op de hoogte van wat hem precies werd verweten. Omdat geen Rapport onacceptabel gedrag was opgesteld en ook andere stukken ontbraken, werd het achterhalen wat er is gebeurd en het vervolgens inhoudelijk toetsen van het besluit bemoeilijkt. Daar komt bij dat in strijd met het Agressieprotocol geen aangifte van (ernstige) bedreiging is gedaan bij de politie. De brief waarin het opgelegde pandverbod werd meegedeeld ontbeert daarmee een deugdelijke motivering.

..."