



nationale ombudsman

Rapport

Een onderzoek naar een brief over ongewenst gedrag jegens een ambtenaar

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Opsterland gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoekster klaagt erover dat het college van burgemeester en wethouders haar een maatregel heeft opgelegd.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Verzoekster en de gemeente Opsterland (hierna: gemeente) hebben al een paar jaar contact met elkaar over de aanleg van een nieuw natuurgebied. Het college van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) is daarbij ook betrokken. Er zijn verschillende juridische procedures gevoerd.

Na een vertrouwensbreuk met GS kreeg verzoekster de heer X (naam bekend bij de No) als contactpersoon toegewezen bij de gemeente. Via een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) kwam verzoekster erachter dat de heer X bij een eerdere werkgever al bij de aanleg van het natuurgebied betrokken was geweest. Verzoekster vroeg hem om uitleg. Zij kreeg hierop in eerste instantie geen antwoord. Uiteindelijk kreeg verzoekster een andere medewerker toegewezen als contactpersoon.

Verzoekster diende nog een Wob-verzoek in. Vervolgens bleek dat de heer X medewerkers van GS zou hebben gevraagd bepaald kaartmateriaal nog niet aan verzoekster te overhandigen. Dit terwijl de heer X verzoekster juist had toegezegd om dat kaartmateriaal voor haar bij GS op te vragen.

Op 4 september 2017 schreef verzoekster een e-mail aan de heer X. In deze e-mail somde zij op wat de heer X had gedaan, schreef zij dat de manier van werken van de heer X vergaande gevolgen had voor haar vertrouwen in de overheid en gaf zij haar mening over de heer X. Verzoekster schreef over hem:

" ... en je bent in mijn ogen niet de enige met een ernstig gebrek aan moreel besef en respect voor mensen in dit project.

...

Op de hekken langs het baggerdepot aan de oostzijde van ons huis hingen ten tijde van het veilig stellen van de PHK subsidies bordjes: 'Pas op, drijfzand.' Ooit overwogen om zelf ook zo'n bordje om je nek te hangen, als je met burgers/inwoners van de gemeente spreekt? Of een niet al te klein poppetje van Pinokkio aan een ketting om je nek, ook goed."

Deze e-mail stuurde verzoekster in kopie naar het college van burgemeester en wethouders (hierna: college), de leidinggevenden van de heer X en aan degene die voor verzoekster als vertrouwenspersoon bij het dossier betrokken was. Zij stuurde de e-mail ook in kopie aan een tweede vertrouwenspersoon die goed van het dossier op de hoogte was.

Op 16 november 2017 stuurde het college verzoekster een brief.¹ Daarin liet het college zijn afkeuring blijken over het taalgebruik in de e-mail van 4 september 2017. Het college wees er bovendien op dat verzoekster de e-mail in kopie aan andere mensen dan de heer X had gestuurd. Daarmee had verzoekster de opzet gehad om de heer X op grote(re) schaal schade te berokkenen.

Om de verdere samenwerking tussen verzoekster en de gemeente makkelijk te laten verlopen, werden duidelijke afspraken over de contacten met verzoekster gemaakt. Het college liet verzoekster weten dat:

- zij zich vanaf dat moment alleen nog kon richten tot mw. Y, ofwel schriftelijk aan het college ter attentie van mw. Y, dan wel naar een voor verzoekster gemaakt e-mailadres;
- haar brieven en e-mails, na interne behandeling, binnen de normaal wettelijke termijnen zouden worden afgehandeld;
- e-mails naar andere adressen niet meer in behandeling zouden worden genomen, en

¹ De brief is opgenomen in de bijlage.

- brieven en e-mails, waarin geen concreet verzoek was aangegeven, slechts ter kennisgeving zouden worden aangenomen.

Het college verwees in de brief van 16 november 2017 naar het door de gemeente vastgestelde beleid over agressie en ongewenst gedrag door burgers richting ambtenaren van de gemeente. Dit beleid is vastgelegd in het Protocol agressie en geweld 2014 (hierna: Protocol).² Hierin wordt beschreven welke sancties en maatregelen het college kan nemen bij grensoverschrijdend gedrag.

Klacht bij de gemeente

Naar aanleiding van de brief van 16 november 2017 diende verzoekster een klacht bij de gemeente in. Zij gaf tijdens een hoorzitting verdere uitleg over haar klacht. Het college reageerde per brief van 30 januari 2018 op de klacht.

Het standpunt van verzoekster

Verzoekster geeft aan dat haar e-mail van 4 september 2017 aan de heer X vol emotie was. Zij had daarmee niet de bedoeling om de heer X te beschadigen. Verzoekster wilde alleen bespreekbaar maken wat er verkeerd gaat in haar dossier. Zij vond het belangrijk dat alle betrokkenen op de hoogte waren van de laatste stand van zaken. Verzoekster stuurde de e-mail van 4 september 2017 daarom niet alleen naar de heer X, maar ook naar anderen.

Verzoekster heeft begrip voor het stroomlijnen van de correspondentie. Zeker als dit beter werkt voor de gemeentelijke organisatie. Volgens verzoekster is verbetering van de samenwerking echter niet het échte doel van de door het college opgelegde afspraken. Zij ervaart die afspraken eerder als een sanctie. Het college verwees in de brief van 16 november 2017 toch niet voor niks naar het Protocol. Ook schreef het college dat verzoekster de opzet had om de heer X op grote schaal schade toe te brengen. Deze aanname is niet juist.

Volgens verzoekster is het college bovendien zonder motivering van de in het Protocol vastgelegde werkwijze afgeweken. Verzoekster wijst er op dat zij geen ordegesprek heeft gehad. Ook heeft zij geen waarschuwingsbrief ontvangen. Daar komt nog bij dat zij de brief van 16 november 2017 pas tien en een halve week na het versturen van de e-mail van 4 september 2017 ontving. Verzoekster voelde zich door die brief overvallen.

Het standpunt van het college

Volgens het college is een verschil van mening met de gemeente geen aanleiding voor kwetsende uitspraken richting de heer X. Voor het college was het taalgebruik in de e-mail van 4 september 2017 op zich al voldoende aanleiding om actie te ondernemen.

Had verzoekster de e-mail van 4 september 2017 alleen in kopie naar het college gestuurd, dan zou de e-mail nog kunnen worden opgevat als melding over misdragingen van de heer X. Verzoekster stuurde de e-mail van 4 september 2017 echter óók naar mensen buiten de gemeente. Naar het oordeel van het college had verzoekster daarmee de opzet om de heer X op grote(re) schaal schade toe te brengen. Zij bracht de integriteit en geloofwaardigheid van de heer X in diskrediet. Volgens het college handelde verzoekster grensoverschrijdend en onfatsoenlijk. Dat had verzoekster moeten beseffen toen zij de e-mail verstuurde.

Het college wilde makkelijk op de e-mails van verzoekster kunnen reageren. Alleen daarom werd een speciale mailbox voor verzoekster ingesteld.

² Het Protocol is opgenomen in de bijlage.

Onderzoek bij de Nationale ombudsman

Verzoekster kon zich niet vinden in de reactie van het college op haar klacht. Zij nam contact op met de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman stelde onderzoek in. Het onderzoek was gericht op de gang van zaken rond het opleggen van de in de brief van 16 november 2017 genoemde maatregelen. Vraag was waarom het college in dit geval van de in het Protocol vastgelegde manier van werken was afgeweken. Verzoekster had van te voren geen schriftelijke waarschuwing gekregen. Ook was er niet eerst een (orde)gesprek met haar gevoerd.

De reactie van het college

In het Protocol wordt beschreven welke sancties en maatregelen de gemeente kan nemen bij verschillende vormen van agressie en geweld. Het sanctiebeleid is een richtlijn. Volgens het college kan – in gevallen waarin het Protocol niet voorziet – een andere afweging worden gemaakt.

Op (eenmalig) verbaal geweld staat een schriftelijke waarschuwing als sanctie. Het Protocol regelt niets over de aard en inhoud van zo'n waarschuwing. Komt verbaal geweld vaker voor? Dan kan een pandverbod worden opgelegd. Ook bij andere vormen van agressie en geweld kan een pandverbod als sanctie worden overwogen.

Volgens het Protocol kunnen – afhankelijk van de situatie – bovendien specifieke maatregelen worden genomen. Het gaat onder meer om een waarschuwingsbrief of een ordegesprek. Deze maatregelen zijn in het Protocol niet verplicht voorgeschreven. Het college meent dat er ook van kan worden afgezien.

Verzoekster werd in de brief van 16 november 2017 aangesproken op haar gedrag. Daarbij werd aangegeven dat dit gedrag niet werd getolereerd. Volgens het college moet die brief dan ook als een waarschuwingsbrief in de zin van het Protocol worden beschouwd. Van een sanctie als bedoeld in het Protocol was in ieder geval geen sprake. Het college stelt dat de brief van 16 november 2017 vooral was bedoeld om de correspondentie met verzoekster verder te stroomlijnen. Met die brief werden haar geen rechten ontnomen. Ook werd aan verzoekster geen pandverbod opgelegd.

Het proces rond het versturen van een waarschuwingsbrief is in het Protocol verder uitgewerkt. Dit proces is bijna helemaal gevolgd. In de brief van 16 november 2017 staat alleen niet vermeld wat er gebeurt als het gedrag van verzoekster zich herhaalt. Volgens het college levert deze afwijking van het Protocol voor verzoekster geen nadelen op.

De contacten met verzoekster lopen volgens het college al langer moeizaam. Verzoekster heeft in de loop der jaren steeds vaker op scherpe toon haar wantrouwen geuit. Uiteindelijk leidde dit tot de in de ogen van het college beledigende e-mail van 4 september 2017. Met deze voorgeschiedenis vond het college een ordegesprek met verzoekster niet zinvol.

De reactie van verzoekster

Volgens verzoekster zijn een aantal punten van groot belang voor een juiste beoordeling van deze zaak. Zij brengt deze punten daarom nogmaals extra onder de aandacht van de Nationale ombudsman.

In de eerste plaats benadrukt verzoekster dat zij met de e-mail van 4 september 2017 nooit de bedoeling heeft gehad om de heer X op grote schaal schade toe te brengen. Volgens verzoekster heeft het college de brief van 16 november 2017 dus op basis van een onjuiste aanname aan haar verstuurd. Voor verzoekster is het onbegrijpelijk dat het college nog steeds die aanname blijft vasthouden.

Daarnaast geeft verzoekster aan dat er heel veel tijd heeft gezeten tussen de e-mail van 4 september 2017 en de brief van 16 november 2017. Verzoekster meent dat het college tussentijds voldoende gelegenheid heeft gehad om haar, zo nodig, aan te spreken op haar gedrag.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman begrijpt dat het college ter bescherming van zijn medewerkers (verbaal) geweld niet accepteert en dat het bij geconstateerd geweld gepaste maatregelen neemt. Het onderzoek naar deze klacht is gericht op de vraag of het college daarbij in dit geval zorgvuldig te werk is gegaan. De Nationale ombudsman hanteert daartoe een kader voor het opleggen van agressie maatregelen gebaseerd op het vereiste van fair play.³ Dit vereiste houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten. De overheid zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken. De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor).

Het kader voor het opleggen van agressie maatregelen is, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Voer een (orde)gesprek voorafgaand aan het geven van een maatregel. Zo'n gesprek kan niet alleen bijdragen aan ordeherstel, maar ook aan waarheidsvinding en het constateren van omstandigheden die mogelijk leiden tot matiging van een voorgenomen maatregel.
2. De overheidsinstantie kan direct een maatregel opleggen zonder eerst een gesprek te hebben gevoerd in evidente gevallen, recidive, ernstige gevallen zoals mishandeling en situaties waarbij de politie betrokken is geweest.

De gemeente heeft voorafgaand aan het versturen van de brief van 16 november 2017 geen (orde)gesprek met verzoekster gevoerd. In die brief wordt bovendien niet genoemd dat de moeizame contacten met verzoekster reden waren om geen (orde)gesprek te hebben met haar. Van een ernstige situatie waarbij van een gesprek kan worden afgezien, is de Nationale ombudsman niet gebleken. De gemeente heeft daarom ten onrechte niet eerst een (orde)gesprek met verzoekster gevoerd. Het enkele feit dat het voeren van een (orde)gesprek in het Protocol niet verplicht is voorgeschreven, leidt niet tot een ander oordeel.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Opsterland is gegrond wegens strijd met het vereiste van fair play.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Opsterland in overweging om voorafgaand aan het geven van een maatregel in beginsel – met uitzondering van bijzondere gevallen – een (orde)gesprek te voeren. Daarnaast geeft de Nationale het college van burgemeester en wethouders van Opsterland in overweging om na te gaan of deze werkwijze in het Protocol kan worden opgenomen.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

³ Zie het rapport van 31 juli 2017, te vinden op www.nationaleombudsman.nl onder rapportnummer 2017/091.

Bijlagen

Wat zegt het Protocol over mogelijke sancties en maatregelen

Hoofdstuk 5 van het Protocol beschrijft welke sancties en maatregelen de gemeente kan nemen. Het sanctiebeleid is een richtlijn. Het college of degene die het mandaat binnen de organisatie heeft, staat het vrij om in die gevallen waarin het protocol niet voorziet of waarin omstandigheden dat vereisen een andere afweging te maken. Nadat een sanctie is opgelegd start de verjaringstermijn.

Het sanctiebeleid is als volgt gecategoriseerd:

| Hoofdgroep | Sanctie | Herhaling | Verjaringstermijn |
|--------------------------------|--|---|-------------------|
| Verbaal geweld | Schriftelijke waarschuwing | Gebouwontzegging 3 maanden | 3 jaar |
| Discriminatie | Gebouwontzegging 3 maanden | Gebouwontzegging 6 maanden | 5 jaar |
| Fysiek geweld (tegen zaken) | Gebouwontzegging 6 maanden (zaakgericht geweld) | Gebouwontzegging 12 maanden | 5 jaar |
| Fysiek geweld (tegen personen) | Gebouwontzegging 12 maanden (mensgericht geweld) | Gebouwontzetting 24 maanden | 10 jaar |
| Combinatie van agressievormen | Toepassing van de sanctie op de gedraging met de meeste impact en de hoogste sanctie | Verhoging van de sanctie op de gedraging met de meeste impact en de hoogste sanctie | 10 jaar |

In overleg kunnen er, afhankelijk van de situatie en de mate van agressie, specifieke maatregelen na een incident worden getroffen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Aangifte doen bij de politie; er wordt altijd aangifte gedaan van een incident;
- Ordegesprek;
- Een schriftelijke waarschuwing;
- Ontzeggen van de toegang tot het gebouw voor nader te bepalen perioden (3, 6, 12, 24 maanden of voor onbepaalde tijd);
- Kosten/schade verhalen op de agressor.

Procedure ordegesprek

Als de burger de regels heeft overtreden wordt hij uitgenodigd voor een ordegesprek. Bij dit gesprek zijn medewerker en leidinggevende aanwezig. Tijdens het ordegesprek worden de huisregels overhandigd en wordt vastgesteld op welke punten de burger deze heeft overtreden. Tot slot worden verwachtingen over gedrag uitgesproken en afspraken gemaakt. Een ordegesprek wordt altijd opgevolgd door een brief.

Indien een medewerker niet aanwezig wil zijn bij het gesprek om welke reden dan ook, vindt het gesprek plaats met de regisseur en de leidinggevende.

Procedure waarschuwingsbrief

Mocht een burger zich (bij herhaling) schuldig maken aan agressief en/of ongewenst gedrag, dan wordt hem namens het college van burgemeester en wethouders een brief gestuurd. Hierin wordt de betrokkene op zijn gedrag aangesproken en duidelijk gemaakt dat dit gedrag niet wordt getolereerd. In de brief wordt ook vermeld wat de consequenties zijn als het gedrag zich herhaalt.

Een sanctie kan zijn dat de gemeente gedurende een bepaalde periode geen diensten aan de betrokken bezoeker verleent, dan wel dat een bouwverbod voor de burger overweegt.

Procedure ontzegging toegang

Als een burger zich in strijd met de huisregels en/of algemeen aanvaarde gedragsregels heeft gedragen, daarop aangesproken is maar zijn gedrag niet verbetert, kan overwogen worden hem de toegang tot het gebouw te ontzeggen. Dit houdt in dat betrokkene zich gedurende een bepaalde tijd niet in het pand mag vertonen. Ook mag hij geen telefonisch contact opnemen. De burger ontvangt hierover een brief, namens het college van B&W.

Het doel is tweeledig:

- Beschermen van de medewerkers;
- Sanctioneren van agressieve gedrag.

De burger kan tijdens deze periode op twee manieren contact opnemen met de gemeente:

- Door middel van briefwisseling
- Via de betreffende leidinggevende.



2

Uw kenmerk: Uw brief van: Ons kenmerk: Behandeld door: Tel.nr.: Bijlagen:
 (0512)

Onderwerp:
 Reactie op mail van 4 september 2017

Beetsterzwaag, 16 november 2017
 Verzonden op: 16 november 2017

Geachte mevrouw

In deze brief reageer ik op uw mail van 4 september 2017 die door u direct en persoonlijk is gericht aan een van onze medewerkers, de heer U heeft deze mail daarnaast aan een groot aantal andere geadresseerden in cc gestuurd. In deze e-mail beticht u (o.a.) de heer van het achterhouden van informatie en diverse andere vormen van leugenachtig gedrag.

In het kader van de realisatie van het natuurcompensatiegebied Alddijp en de uitvoering van (aanvullende) werkzaamheden op uw perceel zijn er de afgelopen jaren diverse contacten tussen u en de gemeente geweest. Ook is er door u een aantal juridische procedures gevoerd. Het is duidelijk dat u het met onderdelen van het gevoerde beleid oneens bent. Dat is spijtig, maar in een parlementaire, provinciale en lokale democratie niet onmogelijk. Om uw standpunten daarover kenbaar te maken staan u diverse wegen en (rechts)middelen ter beschikking. Daarbij is lokaal het college van burgemeester en wethouders het verantwoordelijk bestuursorgaan waartoe u zich kunt richten.

Er is daarbij geen enkele ruimte om u op persoonsniveau grievend te richten tot individuele ambtenaren die in opdracht van het college van burgemeester en wethouders de uitvoering van genomen bestuursbesluiten ter hand nemen. Dat er meningsverschillen tussen u en het gemeentebestuur kunnen zijn, is duidelijk. Deze meningsverschillen zijn echter geen enkel excuus voor aantijgingen jegens een individuele ambtenaar, waarbij zijn integriteit en geloofwaardigheid door u in diskrediet worden gebracht. Hierbij heeft u bovendien, door de mail mede te richten aan de groep geadresseerden in cc, de opzet gehad de heer op grote(re) schaal schade te berokkenen. Dit is grensoverschrijdend, onfatsoenlijk, afkeurenswaardig en laakbaar.



Om de verdere samenwerking tussen u en de gemeente effectief te laten verlopen worden mede naar aanleiding van bovenstaande, de contacten met u verder gestroomlijnd.

- U kunt zich vanaf nu alleen nog tot mevrouw . richten, ofwel schriftelijk aan het college van burgemeester en wethouders ter attentie van mevrouw , dan wel naar het voor u gecreëerde mailadres @opsterland.nl.
- Correspondentie van u wordt, na interne behandeling, binnen de normaal wettelijke termijnen afgehandeld.
- E-mails naar andere adressen worden als zodanig niet meer in behandeling genomen.
- Wij adviseren u in uw correspondentie duidelijk te verwoorden met welk concreet verzoek of welke concrete aanvraag u zich tot de gemeente richt, anders kunnen wij uw correspondentie slechts ter kennisgeving aannemen.

U ontvangt deze brief in het kader van het door de gemeente vastgestelde beleid inzake agressie en ongewenst gedrag door burgers richting ambtenaren van de gemeente. Er wordt niet inhoudelijk op uw e-mail van 4 september 2017 gereageerd, deze wordt hiermee als afgedaan beschouwd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
namens burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris,

✓