



nationale ombudsman

Rapport

CBR moet sanctieprocedure en klachtprocedure beter op elkaar afstemmen

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het CBR te Rijswijk gegrond.

Wat is de klacht?

Verzoeker klaagt erover dat het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) hem een contactverbod heeft opgelegd vanwege zijn uitlatingen tijdens een telefoongesprek tegenover een medewerker van het CBR. Verzoeker stelt niet door het CBR te zijn gehoord. Verder klaagt verzoeker erover dat het CBR geen oordeel geeft over zijn klacht over de uitlatingen van de CBR-medewerker tijdens datzelfde gesprek. Volgens het CBR staat niet vast wat er precies is gezegd.

Wat is er volgens verzoeker gebeurd?

Verzoeker wilde zijn rijbewijs verlengen en moest in verband met zijn leeftijd een gezondheidsverklaring insturen. Hij maakte bij het invullen van die gezondheidsverklaring een fout door per abuis aan te vinken dat hij een implanteerbare cardiodefibrillator (ICD) had. Hij herstelde de fout door een nieuwe gezondheidsverklaring in te sturen. De kosten van de eerste gezondheidsverklaring kreeg hij van het CBR terug. Na ontvangst van een rapport van de oogarts, ontving verzoeker op 23 oktober 2020 van het CBR een besluit over zijn rijgeschiktheid. Verzoeker keek daarom vreemd op toen hij later van het CBR een rappel ontving over het uitblijven van een rapport over de ICD. In verband met dat rappel nam hij op 13 november 2020 telefonisch contact op met het CBR. Hij legde uit dat het rappel niet klopte omdat het CBR al een besluit had genomen over zijn rijgeschiktheid. De medewerker van het CBR gaf echter aan dat er van hem nog geen medische verklaring was ontvangen over de ICD. Hij vertelde dat dit een vergissing van hem was geweest en dat dit was opgelost met een nieuwe gezondheidsverklaring. En hij legde uit dat hij ervan uitgegaan was dat die eerste gezondheidsverklaring was komen te vervallen. Ondanks zijn uitleg bleef de medewerker er bij hem op aandringen dat hij alsnog een medische rapportage moest aanleveren. Als hij dat niet zou doen, zou zij het besluit over zijn rijgeschiktheid laten blokkeren. Verzoeker antwoordde dat hij dat dan met een bezwaarschrift zou aanvechten. Volgens verzoeker klonk de medewerker geëmotioneerd toen zij aan hem liet weten dat zij zich niet door hem liet koeioneren en daarop verbrak zij de verbinding. Een half uur later nam de medewerker weer contact met hem op en vertelde hem dat zij overleg had gehad met de medisch adviseur en dat het niet meer nodig was om een medische rapportage in te leveren. Verzoeker was niet tevreden over de manier waarop hij door de medewerker te woord was gestaan.

Reactie van het CBR op verzoekers eerste klacht

Verzoeker diende op 17 november 2020 een klacht in bij het CBR over het onprofessionele handelen en de uitlatingen van de medewerker met wie hij op 13 november 2020 had gesproken. Op 18 november 2020 nam een klachtbehandelaar van het CBR telefonisch contact op met verzoeker om de klacht te bespreken. Zij erkende in dat gesprek dat er sprake was van een miscommunicatie. Ten onrechte was voor de verkeerd ingevulde gezondheidsverklaring toch de medische procedure in gang gezet, hoewel verzoeker zijn fout al had rechtgezet. Zij bood verzoeker daarvoor excuses aan. Verder gaf zij aan dat zij niet meer kon achterhalen welke woorden de medewerker in het telefoongesprek van 13 november 2020 tegen verzoeker had geuit. Daarom kon het CBR geen oordeel geven over dit deel van de klacht. Na deze telefonische toelichting van de klachtbehandelaar gaf verzoeker aan de klacht als afgehandeld te beschouwen. Het CBR heeft de inhoud van het gesprek met de klachtbehandelaar bij brief van 23 november 2020 schriftelijk aan verzoeker bevestigd. In die brief gaf het CBR ook nog aan het te betreuren dat verzoeker het gesprek van 13 november 2020 als vervelend had ervaren. Verzoeker ontving deze brief tegelijk met een brief waarin het CBR hem een sanctie had opgelegd.

Sanctie van het CBR

Bij aangetekende brief van 23 november 2020 heeft het CBR verzoeker meegedeeld dat hij in het telefoongesprek van 13 november 2020 de huisregels van het CBR had overtreden. Daarom had het CBR de procedure 'melding ongewenst gedrag' gestart, oftewel de sanctieprocedure. Verzoeker zou volgens het CBR tegen de medewerker hebben gezegd dat zij onprofessioneel was en dat zij hem alleen maar kwaad maakte. Ondanks verzoeken om op kalmere toon te gaan praten, zou verzoeker alleen maar harder zijn gaan praten. Verder zou hij hebben gezegd een klacht te gaan indienen en dat dit zeker tot maatregelen zou leiden. De medewerker kondigde toen aan het gesprek te gaan beëindigen en verbrak de verbinding. Op de valreep zou verzoeker nog net het woord 'kutwijf' of iets van gelijke strekking hebben geroepen. Het CBR vond verzoekers gedrag onnodig en intimiderend. In verband daarmee kondigde het CBR aan hem daarom gedurende drie maanden niet langer telefonisch te woord te staan.

Verzoekers bezwaar tegen de opgelegde sanctie

Na ontvangst van de sanctiebrief én de klachtbrief van het CBR heeft verzoeker bij het CBR een bezwaarschrift ingediend tegen de opgelegde sanctie. Hij gaf daarin aan dat hij het merkwaardig vond dat het CBR voor het legitimeren van de sanctie blijkbaar weet hoe het contact tussen hem en de medewerker is verlopen. Dat, terwijl geen oordeel is gegeven omdat niet was te achterhalen wat er precies is gezegd. Verzoeker benadrukt dat hij in het gesprek geen enkel scheldwoord heeft gebruikt. Hij verzoekt het CBR zijn bezwaar gegrond te verklaren en de sanctie ongedaan te maken.

Reactie van het CBR op verzoekers tweede klacht

Het CBR heeft het bezwaarschrift van verzoeker als klacht behandeld omdat het niet mogelijk was om bezwaar te maken tegen de opgelegde sanctie. In de klachtafhandelingsbrief van 15 december 2020 schreef het CBR verzoeker dat de klachtbehandelaar heeft uitgezocht of er opnames zijn gemaakt van het telefoongesprek van 13 november 2020. Dat bleek niet het geval te zijn. Omdat verzoekers visie en de visie van de medewerker over het verloop van het gesprek zo verschillen en er geen opnames waren om duidelijkheid te geven, heeft het CBR zich in de klachtenprocedure van een oordeel onthouden.

In de sanctieprocedure is er naar hetzelfde gesprek op een andere wijze gekeken, zo stelt het CBR. Dit heeft onder meer te maken met een ander uitgangspunt. Bij de klachtenprocedure kijkt het CBR naar de handelwijze van het CBR richting klager en probeert waar mogelijk een oplossing voor de situatie te vinden. Bij de sanctieprocedure gaat het er voor het CBR vooral om dat het maatregelen kan nemen tegen ongewenst gedrag van derden en waar nodig medewerkers tegen dat gedrag kan beschermen. Dit is de reden dat het CBR – ook bij verschillende visies over het verloop van het gesprek – in de sanctieprocedure doorslaggevende waarde toekent aan hetgeen de medewerker over het verloop van het gesprek heeft aangegeven.

Het CBR betreurt het als verzoeker zich hierdoor onterecht beschuldigd voelt. Tenslotte gaf het CBR aan dat verzoeker het CBR om opheffing of verkorting van de sanctie kon verzoeken.

Reactie van het CBR op verzoek van de Nationale ombudsman

In reactie op een verzoek van de Nationale ombudsman heeft het CBR nog een toelichting gegeven op het beoordelingskader in het sanctieproces. Het CBR heeft binnen de Arbowetgeving en vanuit het vereiste van goed werkgeverschap de taak om zijn medewerkers te beschermen tegen ongewenst of grensoverschrijdend gedrag. Een en ander is uitgewerkt in huisregels en een sanctiereglement.

Bij grensoverschrijdend gedrag maakt de betreffende medewerker direct na het incident een schriftelijke melding op, die de afdeling Corporate security beoordeelt. De aannemelijkheid van de beschreven gedraging

wordt snel aangenomen, omdat het CBR vindt dat een medewerker geen aanleiding heeft om onjuist over een voorval te verklaren. Vervolgens beoordeelt het CBR of er sprake is van grensoverschrijdend gedrag en of er in de concrete situatie een sanctie moet worden opgelegd. Het CBR vindt het belangrijk om binnen het sanctieproces zo snel mogelijk te handelen om daarmee ter bescherming van de medewerker(s) nieuwe gedragingen te voorkomen. Om die reden heeft het CBR ervoor gekozen om de betrokken burger niet vooraf te horen.

De afdeling Corporate security neemt zich naar aanleiding van verzoekers klacht voor om geen sanctie op te leggen zolang er een klachtprocedure aanhangig is en deze nog niet is afgerond. Hiermee wil deze afdeling voorkomen dat de burger gelijktijdig mogelijk tegenstrijdige brieven ontvangt over hetzelfde voorval.

In de sanctieprocedure is het voor een burger niet mogelijk om de sanctie met een bezwaar-/beroepschrift aan te vechten, aangezien het niet gaat om een besluit met rechtsgevolgen maar om een toepassing van de huisregels. Wel staat in de sanctiebrief dat de betrokken burger bij vragen contact kan opnemen met de manager van de afdeling. Verzoeker heeft daar volgens het CBR geen gebruik van gemaakt.

Reacties van het CBR en verzoeker op het verslag van bevindingen

De algemeen directeur van het CBR heeft bij brief van 14 december 2021 laten weten het eens te zijn met het verslag van bevindingen. In aanvulling daarop geeft hij aan dat het sanctieproces bij het CBR een dynamisch proces is dat continu wordt gemonitord en volop in ontwikkeling is. Hoewel het gedrag van verzoeker volgens het CBR ontoelaatbaar was, zou hiervoor met de kennis van nu vermoedelijk geen contactverbod meer worden opgelegd. Verder laat hij weten dat de directie contact met verzoeker opneemt om dit aan te geven en toe te lichten.

Ter volledigheid wordt opgemerkt dat de termijn van het contactverbod inmiddels is verstreken.

Verzoeker heeft aangegeven geen op- of aanmerkingen op het verslag van bevindingen te hebben.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

In deze zaak draait het om verschillen tussen de behandeling van een klacht van een burger over een medewerker van het CBR en de behandeling van een melding van ongewenst gedrag van die medewerker over die burger. In de klachtprocedure is de burger gehoord en komt het CBR daarna tot de conclusie dat het geen oordeel kan geven over de bejegening door de medewerker. In de procedure in verband met de melding van de medewerker is de burger niet gehoord en geeft het CBR zonder meer doorslaggevende waarde aan de verklaring van de medewerker over de uitingen van de burger. Het CBR voert daarbij aan dat het zijn medewerkers moet beschermen tegen ongewenst gedrag, dat de medewerker geen reden heeft om onjuist over een voorval te verklaren en dat het CBR snel wil handelen bij het opleggen van een sanctie om te voorkomen dat het ongewenste gedrag doorgaat.

De ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van goede organisatie. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid er voor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. De verschillende onderdelen van één organisatie moeten met elkaar samenwerken en onderling afstemmen om inconsistenties te voorkomen. Het is inconsistent als een overheidsorganisatie gelijktijdige procedures verschillende interpretaties geeft van één gebeurtenis.

De ombudsman vindt het niet behoorlijk dat het CBR de klachtenprocedure en de sanctieprocedure in dit geval als geheel losstaande procedures heeft behandeld, hoewel ze gelijktijdig liepen. Het gebrek aan afstemming leidt tot inconsistentie, nu de uitkomsten van die procedures een ander antwoord geven op de

vraag of voldoende vaststaat wat er gezegd is tijdens het telefoongesprek tussen verzoeker en de CBR-medewerker. In de klachtprocedure vindt het CBR van niet, in de sanctieprocedure van wel.

Het bovenstaande laat onverlet dat het CBR onder omstandigheden meer waarde kan hechten aan de verklaring van de medewerker dan aan de verklaring van een betrokken burger. Ter bescherming van zijn medewerkers mag het CBR een halt toeroepen aan ongewenst gedrag, ook als de betrokken burger dat gedrag achteraf ontkent. Het CBR moet de burger vóór het opleggen van een sanctie wel de gelegenheid bieden om zijn visie op het gebeuren te geven. Zeker wanneer die burger niet de mogelijkheid heeft om de sanctie met een bezwaarschrift aan te vechten en hij zelf ook geklaagd heeft over het verloop van het betreffende contact.

De ombudsman vindt dat er twee uitkomsten mogelijk waren:

1. Als het CBR na een toelichting van verzoeker en de betrokken medewerker van oordeel is dat niet voldoende vaststaat wat er is gezegd, kan het CBR geen oordeel geven over het klachtonderdeel over de uitlatingen van de medewerker en kan het verzoeker ook geen sanctie opleggen;
2. Als het CBR daarentegen van oordeel is dat wél voldoende vaststaat wat er is gezegd, althans in elk geval dat verzoeker zich overmatig beledigend tegenover de CBR-medewerker heeft uitgelaten, kan het CBR het klachtonderdeel over de uitlatingen van de medewerker ongegrond achten en verzoeker een sanctie opleggen.

De manier waarop het CBR beide procedures heeft afgehandeld vindt de ombudsman, in samenhang bekeken, niet behoorlijk. De klacht is daarom gegrond.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het CBR te Rijswijk is gegrond wegens strijd met het behoorlijke vereiste van goede organisatie.

Toekomst

De afdeling Corporate security van het CBR heeft in reactie op de klacht aangekondigd om in de toekomst geen sanctie meer op te leggen zolang er nog een klachtprocedure aanhangig is. Op die manier wil het CBR voorkomen dat brieven over hetzelfde onderwerp met mogelijk tegenstrijdige inhoud elkaar kruisen. Voor de Nationale ombudsman gaat dit niet ver genoeg. De afdeling Corporate security zou na ontvangst van een melding van ongewenst gedrag altijd moeten informeren of de betrokken burger over hetzelfde voorval ook een klacht heeft ingediend. Als dat het geval is, kan de informatie die de burger in de klachtprocedure heeft gegeven ook gebruikt worden bij de beoordeling van de melding ongewenst gedrag en kunnen de reacties op elkaar worden afgestemd.

De Nationale ombudsman doet het CBR in verband met het bovenstaande een aanbeveling.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de directie van het CBR de aanbeveling om in de procedure 'melding ongewenst gedrag' altijd intern te informeren of de betrokken burger ook een klacht heeft ingediend, en als dat het geval is deze procedures op elkaar af te stemmen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen