



Rapport

Rapport over een klacht over de gemeente Heerlen.

Datum: 5 maart 2012

Rapportnummer: 2012/029

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Heerlen:

een bezwaarschrift heeft omgezet naar een klacht;

de klacht niet op de juiste wijze heeft behandeld;

hem voor onbepaalde tijd een algeheel gebouwenverbod heeft opgelegd.

Bevindingen en beoordeling

I Bevindingen

ten aanzien van het omzetten van een bezwaarschrift naar een klacht en het niet op de juiste wijze behandelen van de klacht

1. Verzoeker, de heer B. heeft gedurende jaren in het buitenland gewoond en gewerkt. Zijn laatste werkgever was het Vreemdelingenlegioen. Na terugkomst in Nederland verbleef hij enige tijd in detentie. Hij ontvangt sinds 2008 van de gemeente Heerlen een bijstandsuitkering. In een beschikking van 11 mei 2010 deelde de gemeente verzoeker mee dat een onderzoek naar zijn uitkering had plaatsgevonden. De gemeente had besloten geen uitstroomconsulent meer in te zetten voor de begeleiding naar de arbeidsmarkt. De in het verleden beschikbaar gestelde mogelijkheden waren volgens de gemeente niet succesvol geweest. De gemeente was van mening dat het inzetten van deze bronnen geen meerwaarde zou hebben in de zoektocht naar werk, omdat de heer B. duidelijk kenbaar heeft gemaakt niet te willen deelnemen aan de trajecten.

Namens de heer B. diende de SP-Hulpdienst tegen het besluit een bezwaarschrift in. De heer B. wilde aan zijn bijstandsafhankelijkheid een einde maken. Hij had hieromtrent een concreet idee, maar miste voor de verwezenlijking ervan de financiële armslag. De Hulpdienst verzocht de gemeente de heer B. wederom te ondersteunen bij zijn re-integratie.

2. In twee e-mailberichten aan de heer D., adviseur rechtsbescherming, van 28 juni 2010 schreef een medewerkster juridische intake en administratie, mevrouw H. het volgende:

"svp in de ochtend terugbellen met de heer B. (...)?, deze is flink over de rooie.

Tel (...)

Ik heb hem laten uitrazen maar kon helaas niets voor hem betekenen.

Op mijn vraag, wat wilt u dat ik voor u doe, bleek het antwoord; zorgen dat ik jou vraag om hem te bellen.

Notitie: veel incompetente medewerkers bij WS (afdeling Werk en Sociale Aangelegenheden; N.o.) waaronder dhr Bo.

(had tot 23-06-2010 bouwverbod)

dhr B. heeft een minuut of 20 geleden weer gebeld. Nadat ik hem opnieuw heb laten uitrazen heb ik om mezelf te besch(ermen; N.o.) ...

Dat heb ik hem meegedeeld en toen werd hij op zich wel rustig.

Ik heb beloofd dat (de heer D.; N.o.) hem dus terug belt en dat ik een klacht ga..."

3. In een handgeschreven notitie schreef de heer D., adviseur rechtsbescherming het volgende:

"tbv klacht; (de heer D.; N.o.) zal dit toelichten n.a.v. gesprek met cliënt op 29-06-2010

Bezwaarschrift van de heer B. (de woedende meneer) is ingetrokken. Problematiek achter bezwaarschrift is mij duidelijk en betreft een klacht tegen de heer B. (gaarne opboeken als klacht"

4. In een memo waarin de telefonisch kenbaar gemaakte klacht was genoteerd en die in het kader van de klachtbehandeling naar de Afdeling WS is gestuurd, schreef een medewerker dat hij uit het telefoongesprek afleidde dat de primaire klacht van de heer B. was dat de heer Bo. "volstrekt incompetent" zou zijn. Hij was volgens de heer B. steeds op cursus, vakantie of anderszins onbereikbaar en als hij er een keertje is, dan deed hij alles fout. Het verwijt van de heer B. was dat de gemeente te langzaam en te bureaucratisch werkte en voor hem geen voorwaarden creëerde, terwijl hij juist zo graag aan de slag wilde. Hij werd al een halfjaar niet meer begeleid (waar hij het inmiddels mee eens was) maar hij wilde wel nog graag gefaciliteerd worden. Zo zou hij graag rijexamen willen doen, want hij is al meerdere keren afgewezen voor een baan, omdat hij geen rijbewijs heeft. Zijn inrichtingsbudget komt er ook niet in de volle en vereiste hoogte. De heer Bo. had bij herhaling beloofd om te komen kijken, zei steeds weer af en liet uiteindelijk weten daar geen zin in te hebben. Zijn schulden, die hij eerder nimmer had, liepen inmiddels steeds verder op. Hij had achterstand in het betalen van elektriciteit en huur en verjaardag. Volgens de heer B. was het hem in geen tijden zo beroerd gegaan, al sinds de gemeente zich met hem bemoeide.

5. In vervolg daarop schreef de gemeente de SP-Hulpdienst, dat de gemeente telefonisch met de heer B. (en de week ervoor met de Hulpdienst) had gesproken. Gelet op hetgeen was besproken stemde de heer B. ermee in dat de gemeente geen beslissing op bezwaar

zou nemen, maar de brief (het bezwaarschrift) als klacht in behandeling zou nemen. Een verdere behandeling van het bezwaarschrift was daarom niet nodig en de gemeente beschouwde het bezwaarschrift dan ook als ingetrokken. Als de Hulpdienst het hiermee niet eens was, dan vernam de gemeente dit graag schriftelijk binnen één week. In een andere brief bevestigde de gemeente de heer B. de ontvangst van zijn klacht, telefonisch doorgegeven aan mevrouw H. Niet was gebleken dat één van beiden daarop heeft gereageerd.

6. In haar klachtafdoeningsbrief van 20 juli 2010 schreef de gemeente de heer B. dat tijdens een telefonisch contact was afgesproken dat het bezwaarschrift zou worden omgezet in een klacht over het functioneren van de Afdeling WS. Over die klacht was hij op 6 juli 2010 telefonisch gehoord door de heer H., plaatsvervangend hoofd juridische zaken en rechtsbescherming. Vervolgens is de klacht teruggekoppeld naar het Bureau Re-integratie en Inkomen van de Afdeling WS, is gesproken met de behandelend ambtenaren en is zijn dossier bekeken. De gemeente schreef dat hem diverse re-integratietrajecten waren aangeboden die steeds niet zijn geslaagd. Enerzijds omdat hij geen gesubsidieerd werk wilde doen, anderzijds omdat zijn verbale assertiviteit weerstanden opriep. Hij bracht zichzelf in moeilijkheden, omdat hij niet luisterde en snel een grote mond op zette. Zijn consulent voelde zich door zijn gedrag zo bedreigd dat hij daarvan aangifte had gedaan. Dit probleem was door de Afdeling WS herkend en daarop is hem een cursus agressiebeheersing aangeboden, maar die had hij afgewezen. Normaal gesproken zou hij gekort worden op zijn uitkering, omdat hij onvoldoende zijn best had gedaan om aan werk te komen (het niet meewerken aan re-integratietrajecten werd daaraan gelijk gesteld). In zijn geval was echter een uitzondering gemaakt. Hij ontving namelijk de volledige uitkering en daarbij was hem slechts de verplichting opgelegd om zelf naar werk te blijven zoeken. Die uitzondering was gemaakt gelet op zijn persoonlijkheid. Enerzijds wilde hij heel graag aan de slag en anderzijds was het erg moeilijk om iets te vinden waarin hij paste. In dat kader paste ook het besluit van 11 mei 2010, waarin staat dat de gemeente was opgehouden om zijn zoeken naar werk te ondersteunen en dat hij dat zelf moest zien te klaren. De gemeente besloot de klacht ongegrond te verklaren. Zij vond dat zowel de huidige als de vorige consulent hun werk goed hadden gedaan en dat de klacht over het functioneren van de afdeling WS niet terecht was. Daarnaast concludeerde de gemeente dat de heer B. op meerdere punten tegemoetgekomen werd, omdat juist nadrukkelijk rekening werd gehouden met zijn omstandigheden en zijn persoon.

Standpunt (advocaat van) verzoeker

7. Namens verzoeker wordt het volgende aangevoerd. Zonder dat er sprake was van rechtsbijstand van een professioneel rechtsbijstandverlener is de bezwarenprocedure (in de beginfase) omgezet in een klachtprocedure, dit terwijl in het bezwaarschrift toch inhoudelijke bezwaren waren geformuleerd tegen de beschikking. De SP-Hulpdienst is niet gelijk te stellen aan een professioneel rechtsbijstandverlener en dus moet de gemeente

extra zorgvuldigheid betrachten. De omzetting van een bezwarenprocedure naar een klachtprocedure is telefonisch gebeurd. Verzoeker heeft niet schriftelijk afgezien van een bezwarenprocedure c.q. zijn bezwaarschrift ingetrokken. Als iemand lopende een bezwarenprocedure wenst af te zien van het recht om te worden gehoord, dient dit ook schriftelijk uit eigen beweging door de betrokkene te worden aangegeven. Dan dient dit zeer zeker te gelden voor het intrekken van een bezwaarschrift. Aan de intrekking zijn aanzienlijke consequenties verbonden. Het aanvankelijk bestreden besluit krijgt immers door de intrekking van het rechtsmiddel formele rechtskracht. De betrokkene moet zich daarvan bewust zijn. De gemeente had hem daar op moeten wijzen. Zeker nu cliënt niet werd bijgestaan door een professioneel rechtsbijstandsverlener. De bezwarenprocedure had regulier afgewikkeld moeten worden. Daarnaast kon, in overleg met hem, een klachtprocedure worden opgestart. De grondslag van de opgelegde arbeidsverplichtingen lag in de beslissing van 11 mei 2010, waartegen bezwaar was ingediend. De niet correcte afwikkeling van de bezwarenprocedure heeft nadelige gevolgen voor hem. Cliënt is namelijk een jaar later geconfronteerd geweest met een opschorting / intrekkingbeslissing van de bijstandsverlening, omdat hij niet zou hebben voldaan aan zijn arbeidsverplichtingen. De gemeente houdt de heer B. aan de intrekking en een nieuw verzoek om begeleiding is afgewezen vanwege de formele rechtskracht van het besluit van 11 mei 2010. Uit de telefoonnotities blijkt volgens de advocaat niet dat de heer B. de intentie heeft gehad om het bezwaarschrift in te trekken. In ieder geval blijkt niet dat hij zelf heeft aangegeven het bezwaar te willen intrekken. Men zou volgens haar zelfs uit de stukken kunnen afleiden dat de gemeente hem heeft toegezegd naast de lopende bezwarenprocedure een klacht in te dienen. Uit de stukken blijkt in ieder geval niet dat cliënt de bezwarenprocedure uit eigen beweging heeft ingetrokken c.q. heeft willen intrekken. Het is de gemeente geweest die in dit geval de bezwarenprocedure heeft omgezet in een klacht. Uit de stukken blijkt niet dat bezwaargronden inhoudelijk zijn besproken en/of behandeld en dat na een zorgvuldige afweging is besloten het bezwaarschrift om te zetten in een klacht. Het feit dat de heer B. zijn ongenoegen heeft uitgesproken over zijn bijstandsconsulent, laat onverlet dat in het bezwaarschrift inhoudelijke gronden zijn geformuleerd tegen het besluit van 11 mei 2010. Dat zijn twee aparte dingen en die moeten los van elkaar worden gezien. De heer B. gaat er vanuit dat het bezwaarschrift het uitgangspunt is geweest van de klachtprocedure, maar in het kader van de zorgvuldigheid had de gemeente hem de mogelijkheid moeten bieden om dat uit te werken. Hij betwist het in de memo gestelde dat hij het inmiddels eens was met het feit dat hij niet begeleid werd. Zowel uit het bezwaarschrift, als uit de telefoonnotitie blijkt dat hij een punt heeft gemaakt van zijn ondersteuning / begeleiding bij re-integratie. Bij de beslissing op de klacht wordt onvoldoende gemotiveerd waarom de gemeente cliënt niet ondersteunt / begeleidt bij re-integratie. Verzoeker heeft uitdrukkelijk aangegeven het niet eens te zijn met het standpunt van de gemeente dat deze hem niet meer helpt. Het standpunt van de gemeente is dat hij psychisch flink beperkt is. In plaats van hem in de kou te laten staan, zou de gemeente hem juist moeten helpen en ondersteunen. De gemeente heeft onvoldoende onderzoek gedaan naar de omstandigheden van het geval.

8. Verzoeker is telefonisch gehoord over de klacht. Het is onduidelijk welke klacht precies is teruggekoppeld naar het Bureau Re-integratie en Inkomen van de Afdeling WS. Er is niet vermeld met wie er is gesproken. Ook is niet duidelijk wat de door de gemeente genoemde dossierstudie inhield. De motivering van het besluit op de klacht is slechts een feitelijke uiteenzetting van de visie van de gemeente op het dossier van de heer B. Evenmin wordt in de motivering ingegaan op de bezwaren, zoals de heer B. die aanvankelijk had geformuleerd tegen het besluit van 11 mei 2010. Bovendien zijn bepaalde overwegingen innerlijk tegenstrijdig met het besluit van 11 mei 2010. Zo staat in de beslissing op de klacht: "U ontvangt namelijk de volledige uitkering en daarbij is u slechts de verplichting opgelegd om zelf naar werk te blijven zoeken". In het besluit van 11 mei 2010 lijkt toch uitdrukkelijk te zijn opgenomen dat voor de heer B. de volledige arbeidsverplichtingen golden. Verder is de uitkering opgeschort geweest, omdat de heer B. niet binnen de termijn een CWI-inschrijvingsbewijs heeft overgelegd en geen concrete sollicitatiebewijzen heeft getoond. Omdat er geen duidelijke beslissing is genomen op het bezwaarschrift, is het voor verzoeker onduidelijk wat zijn verplichtingen zijn. Verder heeft de gemeente de klacht niet correct afgehandeld, omdat de heer B. niet de mogelijkheid heeft gehad om te reageren op de verklaringen van de medewerkers. Bovendien blijkt niet dat die medewerkers überhaupt een verklaring hebben afgelegd, aldus (de advocaat van) de heer B.

Standpunt gemeente

9. De gemeente voert het volgende aan. Tot de omzetting van het bezwaarschrift in een klacht is overgegaan, nadat de heer B. tijdens het (premediation)gesprek 29 juni 2010 uitleg heeft gehad over de inhoud van de beschikking. Die bepaalde namelijk precies wat de heer B. zelf ook wilde, namelijk zelf werk kunnen zoeken met behoud van de volledige uitkering. De heer B. concludeerde met de heer D. dat hij dan geen procesbelang meer had bij handhaving van het bezwaarschrift. De heer B. wilde daarentegen wel blijf geven van zijn ongenoegen over zijn consulent, de heer Bo., waarvoor de klachtprocedure de geëigende weg was. Aan het einde van dat gesprek trekt de heer B. zijn bezwaarschrift en stemt hij ermee in dat een en ander wordt afgehandeld als klacht. Dit wordt door de gemeente bevestigd bij brief aan de SP-Hulpdienst en in de ontvangstbevestiging van de klacht aan de heer B. zelf. De gemeente neemt nadrukkelijk afstand van de suggestie van de advocaat van heer B. dat hij alleen vanwege het ontbreken van professionele rechtsbijstand had ingestemd met het intrekken van zijn bezwaarschrift. De heer B. had bijstand van de SP-Hulpdienst, die naar mening van de gemeente als deskundig mocht worden aangemerkt. Ook gaf de heer B. er blijk van gaf zich tijdens het gesprek met de heer D. zeer goed bewust te zijn van de procedurele gevolgen. De heer D. wist zich desgevraagd nog te herinneren dat hij dat als zeer positief en opbouwend had ervaren. Dat een bezwaarschrift alleen schriftelijk ingetrokken kan worden, vindt geen steun in de wet. Dit geldt evenzo dat klachtbehandeling niet zou kunnen plaatsvinden op basis van hetgeen tijdens een telefoongesprek naar voren is gebracht. Daarentegen had het op de weg van

de advocaat van de heer B. gelegen om door middel van een telefoontje met de heer Bo. helderheid te creëren voor de heer B. Toen bleek dat een bezwarenprocedure niet de meest geëigende weg was om het probleem van de heer B. te bekijken en zo mogelijk op te lossen is in overleg met hem gekozen om het bezwaarschrift om te zetten in een klachtenprocedure. De gemeente heeft daarmee kritisch naar het eigen functioneren gekeken vanuit het perspectief van de burger, conform een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer inzake de Innovatieagenda rechtsbestel (zie Achtergrond onder 1).

10. De heer B. is slechts de verplichting opgelegd om zelf naar werk te blijven zoeken. Enerzijds wil hij heel graag aan de slag, maar anderzijds is het erg moeilijk om een baan of reïntegratietraject te vinden waarin hij "past". Dit was de reden dat de gemeente daar niet meer naar zocht. In dat kader paste ook het besluit van 11 mei 2010, waar in staat dat de gemeente was opgehouden om zijn zoeken naar werk te ondersteunen. De heer B. is op 5 juli 2010 in persoon gehoord ten gemeentehuize. Daarvan is geen verslag gemaakt. Ook is gesproken met het bureauhoofd en met de betrokken consulent. Tevens is het volledige uitkeringsdossier bestudeerd. Daarna is op zijn klacht een besluit genomen. In het besluit op de klacht is de situatie met betrekking tot de heer B. gerecapituleerd om te dienen als toetsingskader voor de vraag of de gemeente behoorlijk/zorgvuldig heeft gehandeld. Het heeft namelijk weinig zin om in te gaan op de subjectieve stelling van de heer B. inzake de competenties van de heer Bo. zonder daarbij acht te slaan op de gehele gang van zaken, aldus de gemeente.

Beoordeling ten aanzien van het omzetten van een bezwaarschrift naar een klacht

11. Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten en daarbij zorgen voor een eerlijke gang van zaken. Dit vereiste brengt met zich dat een overheidsinstantie een brief van een burger dient te interpreteren in het licht van de bedoeling van de opsteller ervan.

12. Teneinde te voorkomen dat onzekerheid ontstaat over de vraag of de indiener van een bezwaarschrift het bezwaar handhaaft, is voorgeschreven in artikel 6:21 van de Awb (Achtergrond onder 2) dat de intrekking schriftelijk moet geschieden. Alleen als de intrekking tijdens de hoorzitting plaats vindt, kan met een mondelinge mededeling worden volstaan omdat er dan van mag worden uitgegaan dat daarvan in het verslag melding zal worden gemaakt.

De SP-Hulpdienst heeft namens de heer B. een bezwaarschrift ingediend. De heer B. heeft dat aan het einde van een gesprek echter zelf ingetrokken en heeft er mee ingestemd dat het bezwaarschrift zou worden afgehandeld als klacht. Dit werd schriftelijk bevestigd aan zowel de heer B. als aan de SP-Hulpdienst. Beiden hebben daarop niet gereageerd. Daarmee is op een correcte wijze invulling gegeven aan het gestelde in de Awb. Verder is er geen sprake van intrekking, waarna er geen procedure meer resteert, maar eerder van

een omwisseling van de ene (bezwaar)procedure naar de andere (klacht)procedure.

13. De Hulpdienst is weliswaar geen advocatenkantoor, maar kan wel worden aangemerkt als een beroepsmatig rechtsbijstandsverlener. De Nationale ombudsman heeft daarbij in ogenschouw genomen dat de Hulpdienst deel uit maakt van een landelijk erkende politieke partij, beschikt over een bezoeklocatie met spreekuur, medewerkers, briefpapier, eigen telefoon, fax, internet en e-mail.

De onderzochte gedraging is dan ook behoorlijk

Beoordeling ten aanzien van niet op de juiste wijze behandelen van de klacht

14. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

15. De gemeente is afdoende ingegaan op de klachten van de heer B. over (het gebrek aan) de re-integratieactiviteiten van en de dienstverlening door (een medewerker van) de Afdeling WS. Wel constateert de Nationale ombudsman tekortkomingen in het volgen van de klachtprocedure.

Ingevolge artikel 9:10, eerste lid van de Awb, dient behoudens hier niet aan de orde zijnde situaties de overheidsinstantie de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te stellen te worden gehoord. Van het horen wordt een verslag gemaakt (zie Achtergrond, onder 2). Blijkens de Memorie van Toelichting bij artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond, onder 3) vormt de hoorplicht een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure en wordt het horen om verschillende redenen van belang geacht. Zo kan door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens het horen een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure worden bewerkstelligd (ook als de klager geen gelijk krijgt), te weten herstel van geschonden vertrouwen in het bestuur. Anders dan bij de bezwaarschriftprocedure is telefonisch horen in een klachtprocedure niet zonder meer uitgesloten. Dit wordt echter alleen mogelijk geacht als er in overleg met de klager toe wordt besloten.

16. De gemeente schrijft in haar klachtafdoeningsbrief dat de heer B. telefonisch is gehoord. Daarvan is geen verslag gemaakt noch van de door de gemeente gestelde later houden hoorzitting ten gemeentehuize. Gelet daarop houdt de Nationale ombudsman het erop dat de heer B. alleen telefonisch is gehoord.

17. Gelet op bovenvermelde doelstellingen van het horen had het op de weg van de gemeente gelegen om pas na het navragen bij het bureauhoofd en de betrokken consulent en bestudering van het uitkeringsdossier de heer B. in de gelegenheid te stellen daarop te reageren in een hoorzitting in persoon, dan wel na overleg met hem telefonisch. Nu dat

niet is gebeurd, is de onderzochte gedraging op dit punt dan ook niet behoorlijk.

I

I Bevindingen

ten aanzien van het voor onbepaalde tijd een algeheel gebouwenverbod opleggen

18. Bij brief van 23 december 2009 verbood de burgemeester de heer B. voor een periode van zes maanden de toegang tot alle gemeentelijke gebouwen. Hij zou zich op 23 december 2009 tegenover een medewerker van de Afdeling WS dreigend hebben uitgelaten. Hij zou tijdens een telefonisch onderhoud met de heer Bo. onder andere hebben gezegd dat als hij tijdens een gepland gesprek geen geld zou krijgen, hij hem over de tafel zou trekken en hem eens flink aan zijn oren zou trekken. Ook herinnerde hij de heer Bo. aan zijn uitspraak uit een eerder gesprek, waarin hij had verklaard in het Vreemdelingenlegioen te hebben gezeten.

Bij brief van 4 augustus 2010 verbood de burgemeester de heer B. voor onbepaalde tijd de toegang tot alle gemeentelijke gebouwen. De heer B. zou zich op 2 augustus 2010 tegenover ambtenaren van de Afdeling WS beledigend en/of dreigend hebben uitgelaten. Hij had ten overstaan van een medewerker lakend en op schofferende wijze over medewerkers gesproken en dreigementen uitgesproken. Het was bovendien niet de eerste keer dat hij zich onacceptabel had gedragen. In beide brieven schreef de gemeente dat zij dit gedrag niet aanvaardbaar vond. Ambtenaren en bestuurders hadden er recht op om hun werk in een veilige omgeving zonder bedreigingen en beledigingen te kunnen verrichten. Indien de heer B. in een gemeentelijk gebouw wilde zijn, diende hij van tevoren telefonisch een afspraak te maken, zodat maatregelen worden genomen om hem te ontvangen.

In een rapportage van de gemeente staat vermeld dat de heer B. psychisch flink beperkt is. Hij heeft agressieproblemen, hij kan niet tegen gezag en heeft volgens eigen zeggen een IQ van 168. Geen enkele uitstroomconsulent wil hem in traject. De rapporteur heeft voor de heer B. een uitgebreid psychologisch onderzoek aangevraagd om dit bevestigd te krijgen. Naar aanleiding van een bezwaarschrift schreef de gemeente de advocaat van de heer B. dat de gemeente het voornemen had de heer B. telefonisch te horen. Als uitzondering op het gebouwenverbod heeft de gemeente hem een aantal keren uitgenodigd voor het bijwonen van hoorzittingen. Medewerkers van de gemeente voelden zich echter daarbij in toenemende mate niet veilig, wat reden was om de heer B. telefonisch te horen.

Standpunt gemeente

19. De eerste dreiging met fysiek geweld, zo stelt de gemeente, was kracht bijgezet met de mededeling dat hij gedurende lange tijd in het Vreemdelingenlegioen had gediend. Niettegenstaande het duidelijke signaal in de vorm van een tijdelijk gebouwenverbod ging hij opnieuw in de fout. Daarop zag de gemeente geen andere mogelijkheid meer dan hem een bouwverbod op te leggen voor onbepaalde tijd. Het gedrag van de heer B. was namelijk te herleiden tot zijn persoonlijkheidsstructuur. De gemeente verwachtte niet dat die binnen afzienbare tijd zou veranderen. De situatie kwam er kortgezegd op neer dat hij zichzelf in problemen bracht, omdat hij zijn eigen kunde en kunnen schromelijk overschat. Vervolgens eiste hij dat anderen die problemen subiet voor hem zouden oplossen volgens zijn aanwijzingen en, als die anderen daarvoor pasten, ging hij over tot het uiten van bedreigingen met fysiek geweld. De burgemeester was verantwoordelijk voor de veiligheid van zijn ambtenaren en die vond hij belangrijker dan de rechten van de heer B., met name als hij deze maatregelen door zijn eigen gedrag over zich had afgeroepen. De proportionaliteit was daarbij zijns inziens niet in het geding. Dat het verbod zich zou uitstrekken tot alle gemeentelijke gebouwen was het gevolg van het feit dat de agressie zich niet tegen een specifieke persoon of afdeling richt, maar tegen eenieder die met de "onwillige" gemeente in verband kan worden gebracht. Overigens was het verbod niet absoluut. Als de heer B. in een gemeentelijk gebouw moest zijn, behoefde hij slechts van tevoren contact op te nemen. De gemeente kon dan maatregelen nemen om hem in een beveiligde omgeving te ontvangen. De heer B. luistert slecht naar wat anderen zeggen zet meteen een grote mond op. In combinatie met zijn postuur en arbeidsverleden in het Vreemdelingenlegioen wordt dat al snel als bedreigend ervaren, wat ook de reden was dat zijn consulent aangifte had gedaan. In dat licht is de heer B. een cursus agressiebeheersing aangeboden, maar die heeft hij afgewezen.

Op basis van het gemeentelijke Incidentenbeleid en Agressieprotocol (Achtergrond onder 4 en 5) gaat de gemeente niet zo maar ertoe over om iemand de toegang tot de gemeentelijke kantoren te ontzeggen. Er is sprake van een staffeling van maatregelen, die verschilt naar gelang de aard en de ernst van de agressie (waarschuwing, gesprek tijdelijk toegangsverbod, blijvend bouwverbod). In specifieke gevallen kunnen stappen worden overgeslagen, als het gedrag van een cliënt daartoe aanleiding geeft.

Het blijvend bouwverbod is geen sanctie, want de dienstverlening blijft op afspraak beschikbaar, maar een veiligheidsmaatregel. In het kader van de Arbowetgeving moet de gemeente ervoor zorgen dat ambtenaren hun werk veilig kunnen doen. Daar horen ook maatregelen bij die moeten voorkomen dat een agressor onaangekondigd aan het bureau van een ambtenaar staat. Er is geen onafhankelijk en deskundig onderzoek gedaan naar de persoonlijkheidsstructuur van de heer B., omdat dingen zo evident zijn, dat ze ook zonder dat soort onderzoeken vastgesteld kunnen worden.

In het kader van een bezwaarschriftprocedure is de heer B. op 5 augustus 2011 gehoord door de heer Q. Deze heeft het gesprek met de heer B. als buitengewoon onprettig ervaren. Tegenover hem zat iemand die ternauwernood in slaagde om zijn woede te

beteugelen, wat - ook als er uiteindelijk niets gebeurt - als bedreigend kan worden ervaren. Voor de gemeente bevestigt zulks de noodzaak van het voortdurende gebouwenverbod.

De gesprekken die na de oplegging van het bouwverbod zijn gehouden hebben steeds op afspraak plaatsgevonden in daarvoor geschikte ruimtes, waar bijvoorbeeld een alarmknop is gemonteerd en de opstelling van het meubilair zo is gekozen dat de ambtenaar kan vluchten. Ook worden buiten het zicht van cliënt (en dus ook van zijn advocaat) beveiligingsmedewerkers achter de hand gehouden. Ondanks de begeleiding van de advocaat is een bezoek van de heer B. als niet prettig ervaren.

Gelet op het ontbreken van enig perspectief op verbetering is het bouwverbod vooralsnog voor onbepaalde tijd. Een herziening van dat verbod is overigens altijd mogelijk, maar daar moet dan wel een aanleiding toe bestaan, aldus de gemeente.

Standpunt van (de advocaat van) de heer B.

20. De heer B. ontkent dat hij zich op 2 augustus 2010 tegenover ambtenaren beledigend en/of dreigend heeft uitgelaten. Hij betwist dat er sprake is van intimidatie en agressie. De gemeente c.q. haar medewerkers heeft geen aangifte gedaan van bedreiging. Hij heeft niet onrechtmatig jegens de ambtenaren gehandeld. Hij is van mening dat een gebouwenverbod voor alle gemeentelijke gebouwen voor onbepaalde tijd een ernstige inbreuk maakt op zijn grondrecht voor vrijheid van verplaatsing ex artikel 2, lid 1 van het vierde protocol van het EVRM (Achtergrond onder 6). Als er al een grondslag is voor een gebouwontzegging, dan diende de reikwijdte van dit verbod te worden beperkt, bijvoorbeeld tot de directe omgeving van het stadskantoor. Het verbod voor onbepaalde tijd voor alle gebouwen is onredelijk en onrechtmatig en in strijd met het proportionaliteitsbeginsel. Hij had zich in verband met een schuldenproblematiek gewend tot het centraal loket schuldhelpverlening. Hij kon daar door dit gebouwenverbod geen afspraak maken.

De heer B. begrijpt dat de burgemeester de veiligheid van zijn ambtenaren belangrijk vindt, maar hij heeft nimmer de intentie gehad die veiligheid in gevaar te brengen. De heer Bo. was nog steeds de bijstandsconsulent van de heer B. Als hij de veiligheid van de heer Bo. in gevaar zou hebben gebracht, vraagt de heer B. zich af waarom de heer Bo. wel de vaste bijstandsconsulent blijft. De hoorzitting in het kader van een bezwarenprocedure waar de heer B. samen met zijn gemachtigde op het gemeentelijk stadskantoor verscheen, was goed verlopen.

De niet nader gemotiveerde stelling, dat er sprake zou zijn van beledigend en/of bedreigend gedrag, is onvoldoende om hem voor onbepaalde tijd een algeheel gebouwenverbod op te leggen. Het had op de weg van de gemeente gelegen om te onderzoeken of er een reden was om een andere bijstandsconsulent aan te wijzen, zodat de communicatie tussen de heer B. en de gemeente in ieder geval voor de toekomst beter

verloopt. Nimmer is door de gemeente een onderzoek is gedaan naar zijn persoonlijkheidsstructuur. De gemeente is te kort geschoten in de verplichting alle relevante feiten te achterhalen en te onderzoeken, alvorens te beslissen tot het algehele gebouwenverbod voor een onbepaalde tijd.

De gemeente toont niet aan dat in dit geval het incidentenbeleid/agressieprotocol is gevolgd. Daarvan worden in ieder geval geen stukken overgelegd. De heer B. heeft geen officiële waarschuwing gehad, evenmin een ordegesprek. Hem is direct een gebouwenverbod opgelegd. De gemeente legt niet uit wat zo evident was dat in dit geval zonder nader onderzoek een gebouwenverbod voor onbepaalde tijd voor alle gebouwen diende te gelden. Is het grote postuur van de heer B. daarvoor voldoende, zo vraagt de advocaat zich af. Verschillende keren dat de heer B. met zijn advocaat in gebouwen van de gemeente was geweest (hoorzitting, gesprek schuldhulpverlening) heeft dit nimmer voor problemen gezorgd. Geen enkele keer zijn dreigementen geuit of heeft de heer B. zich agressief opgesteld. Er is geen beveiliging ingeschakeld. Nu pas geeft de gemeente aan dat zij in verband met de veiligheid de hoorzitting enkel telefonisch wil laten plaatsvinden. Dit is overigens ook weer in strijd met de brief van de burgemeester waarin wordt vermeld dat de heer B. vooraf contact moet opnemen, als hij een gebouw wil betreden.

Dat de heer B. tijdens een telefonisch onderhoud zou hebben gezegd dat hij de medewerker over de tafel zou trekken en hem eens flink aan zijn oren zou trekken en hem eraan heeft herinnerd dat hij in het Vreemdelingenlegioen heeft gezeten, kan worden gekwalificeerd als telefonische agressie. Bij telefonische agressie kan, indien de waarschuwing, de waarschuwingsbrief en/of het ordegesprek geen effect hebben gehad aan de agressor een telefoonverbod worden opgelegd. In dit geval zijn geen van deze middelen ingezet. Aan cliënt is direct een gebouwenverbod opgelegd. Als alle voorgaande stappen bij telefonische agressie zouden kunnen worden overgeslagen, dan komt men nog niet toe aan een gebouwenverbod. Niet is immers gesteld dat er sprake is van recidive of stalking en evenmin van ernstige bedreiging. Van gedrag als genoemd in het agressieprotocol om meteen een gebouwenverbod op te leggen is geen sprake geweest. Volgens het agressieprotocol informeert de medewerker het bureauhoofd bij telefonische agressie en stelt de betrokken medewerker een rapport onacceptabel gedrag op. Ook dat is in dit geval niet gebeurd.

In de brief van 4 augustus 2010 wordt niet specifiek genoemd wat de heer B. heeft gezegd, wat zou kunnen worden aangemerkt als verbale agressie. Er is geen rapport onacceptabel gedrag gemaakt, althans dat zit niet bij de stukken. Ook staat niet in die brief dat de gemeente het gesprek heeft beëindigd en dat het bureauhoofd is geïnformeerd. De gemeente heeft niet gesteld, evenmin aangetoond dat het in dit geval zou gaan om ernstige strafbare bedreigingen of intimidatie. Een ordegesprek heeft niet plaatsgevonden. Evenmin heeft de heer B. een waarschuwingsbrief gekregen. Ook bij verbale agressie tijdens een persoonlijk onderhoud is een gebouwenverbod voor onbepaalde duur niet aan

de orde.

In het beleid staat niet specifiek dat er van het beleid/protocol kan worden afgeweken of dat stappen kunnen worden overgeslagen. Naast het feit dat de gemeente niet specifiek aangeeft waarop dit standpunt wordt gebaseerd, geeft de gemeente ook niet aan welk gedrag in casu ervoor heeft gezorgd dat er stappen zijn overgeslagen.

De gemeente betwist niet de stelling van de advocaat dat er diverse gesprekken hebben plaatsgevonden en dat die gesprekken goed/normaal zijn verlopen. De heer B. betwist dat het "niet prettig ervaren" voldoende is om hoorzittingen telefonisch te laten plaatsvinden. De hoorzitting met de heer Q. heeft plaatsgevonden zonder agressie, intimidatie, beledigingen, bedreigingen of anderszins. Na de hoorzitting vroeg de heer Q. nog bij de heer B. naar zijn verleden bij het Vreemdelingenlegioen. Hij heeft op een nette manier aangegeven dat hij daar liever niet over praat. Hij heeft de heer Q. een hand gegeven toen hij de hoorzittingsruimte verliet.

Niet is aangegeven waarom andere maatregelen onvoldoende waren om én de veiligheid te garanderen én om de hoorzitting te laten doorgaan op een normale (niet telefonische) manier. Daarbij dient tevens te worden opgemerkt dat in de zaak waarin de mededeling kwam, niet in behandeling was bij de heer Q., maar bij de heer D. Bij de heer D. is een eerdere hoorzitting geweest, die ook geheel normaal is verlopen. In de aanloop van die hoorzitting heeft de heer D. de advocaat telefonisch meegedeeld dat het geen enkel probleem was dat heer B. meekwam. De advocaat vraagt zich af wat de reden was het gebouwenverbod te handhaven, zoals de gemeente schreef in haar brief van 30 november 2011. Ook vraagt zij zich af waar de gemeente op baseert dat enig perspectief op verbetering ontbreekt. In geen enkel contact, ook niet na 2 augustus 2010, is er sprake geweest van enig gedrag dat aanleiding zou geven tot het opleggen van een gebouwenverbod, aldus (de advocaat van) de heer B.

Beoordeling

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.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Het feit dat het gebouwenverbod voor onbepaalde tijd niet voldoende is gemotiveerd en dat dit verbod inmiddels meer dan anderhalf jaar geldt, geeft de Nationale ombudsman aanleiding een aanbeveling te doen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Heerlen, is:

niet gegrond ten aanzien van het omzetten van een bezwaarschrift naar een klacht;

gegrond ten aanzien van het niet op de juiste wijze behandelen van de klacht wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding;

gegrond ten aanzien van het voor onbepaalde tijd opleggen van een algeheel gebouwenverbod, wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Heerlen in overweging het gebouwenverbod per direct op te heffen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

De Nationale ombudsman ontving een verzoekschrift van de heer B., ingediend door mevrouw mr. S.V.A.Y. Dassen-Vranken, met een klacht over een gedraging van de gemeente Heerlen. Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het college verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de gemeente en de advocaat van verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Noch de advocaat van de heer B. noch het college gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

Besluiten van de gemeente van 11 mei 2010, 3 mei en 15 juni 2011

Bezwaarschrift van de SP-Hulpdienst van 9 juni 2010

E-mailberichten van de gemeente van 28 juni 2010

Brieven van de gemeente aan verzoeker van 23 december 2009, 1 juli en 4 augustus 2010

Memo van de gemeente uit 2010

Brief van de gemeente aan de SP-Hulpdienst van 29 juni 2010

Klachtafdoeningsbrief van de gemeente van 20 juli 2010

Brief van de advocaat aan de gemeente van 3 maart 2011

Brief van de gemeente aan de advocaat van 25 maart 2011

Rapportage van de gemeente uit 2011

Bezwaarschriften van de advocaat van 3 juni en 12 juli 2011

Brieven van de advocaat van de heer B. aan Nationale ombudsman van 8 februari, 11 april, 18 juli, 13 oktober en 22 december 2011

Brieven van de gemeente aan Nationale ombudsman van 8 september en 30 november 2011

Brief van de gemeente aan de advocaat van 7 oktober 2011

Achtergrond

1. Passages uit een brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer inzake de Innovatieagenda rechtsbestel van 31 oktober 2011

"Van de overheid mag worden verwacht dat zij een stelsel creëert en in stand houdt, dat burgers helpt de meest geëigende manier te vinden om het geschil op te lossen, dat ervoor zorgt dat de verschillende methoden van geschiloplossing goed functioneren, dat het stelsel als geheel efficiënt en effectief werkt en dat een burger met een juridisch probleem een beroep kan doen op rechtskundige bijstand.

Innovatie is alleen effectief als professionals in de dagelijkse uitvoeringspraktijk bereid zijn kritisch naar het eigen functioneren te kijken vanuit het perspectief van de burger."

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:21

"1. Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken.

2. Tijdens het horen kan de intrekking ook mondeling geschieden."

Artikel 9:10, eerste en derde lid

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

3. Van het horen wordt een verslag gemaakt."

3. Algemene wet bestuursrecht, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 837,

Memorie van Toelichting, pag. 19-21:

"Artikel 9:10

Dit artikel bevat het beginsel van hoor en wederhoor. De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daarvan uit (...).

Het horen is om meerdere redenen van belang. Niet iedereen is even goed in staat zijn gedachten schriftelijk te formuleren. Daarom moet de gelegenheid worden geboden dat de klager zijn mening mondeling bij het bestuursorgaan naar voren brengt. Het horen kan er ook toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Door het horen van beide partijen bestaat de gelegenheid naar een oplossing te zoeken voor de problemen die ten grondslag liggen aan de klacht. Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. Toepassing van het uitgangspunt van hoor en wederhoor dient voorts de waarheidsvinding. De klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, dienen beiden in de gelegenheid te worden gesteld op elkaars standpunten te reageren. (...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. Dat kan in ieder geval indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord. (...)

Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid om van het horen af te zien indien de klacht kennelijk ongegrond is. Horen in dat soort gevallen zal veelal weinig meer kunnen toevoegen en zal veelal niet opwegen tegen de daarmee gemoeide bestuurslasten."

4. Incidentenbeleid van de gemeente Heerlen

"(...)

3.Vormen van agressie

(...)

3.3. Verbale agressie

Onder verbale agressie valt onder andere het gebruik van grove of discriminerende taal en scheldwoorden. Dit hoeft niet specifiek tegen een persoon te zijn gericht. Van de medewerkers wordt verwacht dat zij een professioneel incasservermogen hebben voor wat betreft dit soort uitlatingen. Dit betekent echter niet dat dit gedrag getolereerd kan worden. Verbale agressie kunnen we onderverdelen in telefonische verbale agressie en verbale agressie bij een persoonlijk onderhoud.

4.Sancties en maatregelen

4.1. Waarschuwing

Het geven van een waarschuwing is de lichtste vorm van sanctionering. De bedoeling daarvan is dat degene die het ongewenst gedrag vertoont begrijpt dat een grens is

overschreden en dat dit gedrag niet wordt getolereerd.

4.2. Waarschuwingsbrief

Het kan ook zijn dat de waarschuwing een formeler karakter verdient. De leidinggevende kan dan een waarschuwingsbrief zenden aan degene die onacceptabel gedrag heeft vertoond. In deze brief wordt de betreffende persoon erop gewezen dat zijn gedrag niet wordt getolereerd en dat herhaling daarvan gevolgen zal hebben.

4.3. Ordegesprek

Een ordegesprek kan worden gehouden wanneer een bezoeker zich voor het eerst onacceptabel heeft gedragen. De bedoeling van het gesprek is om herhaling te voorkomen en het gedrag te veranderen. De leidinggevende nodigt uit voor een ordegesprek. Het gesprek wordt gevoerd door de leidinggevende, samen met de betreffende medewerker. Er wordt geprobeerd de motieven van de bezoeker te achterhalen. Het gesprek moet uitmonden in afspraken die schriftelijk worden vastgelegd. Recidive betekent een gebouwwerbod en mogelijke justitiële maatregelen.

4.4. Telefoonverbod

Bij telefonische agressie kan, indien de waarschuwing, de waarschuwingsbrief en/of het ordegesprek geen effect hebben gehad aan de agressor een telefoonverbod worden opgelegd. Dit houdt in dat indien de persoon telefonisch contact opneemt met een medewerker, de telefonische verbinding direct en zonder verdere aanleiding kan worden verbroken. Een telefoonverbod wordt door het college van Burgemeester en Wethouders opgelegd. Deze handeling is gemandateerd aan het afdelingshoofd. De brief waarmee het telefoonverbod aan de betrokkene wordt medegedeeld, wordt derhalve ondertekend door het afdelingshoofd.

4.5. Gebouwwerbod

Een gebouwwerbod wordt opgelegd wanneer de klant/bezoeker in ernstige mate of herhaaldelijk hinderlijk gedrag, verbale agressie, bedreigingen en/of fysieke agressie heeft getoond ten aanzien van medewerkers van de gemeente Heerlen. Een gebouwwerbod wordt meteen opgelegd wanneer de klant ernstige vernielingen heeft aangericht of fysiek geweld heeft gebruikt tegen personen en/of zaken van de gemeente.

Het gebouwwerbod wordt opgelegd voor een bepaalde of onbepaalde periode, afhankelijk van het incident of de recidive. Over ontzegging van de toegang tot één of meerdere gebouwen van de gemeente dient door het college van Burgemeester en Wethouders besloten te worden, maar dit besluit is gemandateerd aan het afdelingshoofd die dit in overleg met een medewerker van de afdeling Jurap opstelt.

4.6. Aangifte bij de politie

Bij fysieke agressie, ernstige bedreigingen of vernielingen wordt altijd binnen 24 uur aangifte gedaan. De overige situaties worden door het bureauhoofd met de betreffende medewerker ingeschat. De aangifte wordt bij persoonlijke bedreiging of fysieke agressie gericht op een persoon, gedaan door het slachtoffer en eventueel een getuige. Het doen van aangifte heeft altijd zin, omdat de agressor wellicht bekend is bij de politie en de aangifte wordt meegenomen bij de afhandeling van andere strafzaken. Bij beschadiging van zaken doet het bureauhoofd aangifte.

Met de politie te Heerlen is overeengekomen dat voor de bescherming van de medewerkers nooit diens privé-adres maar het adres van de gemeente wordt vermeld.

(...)

5.4. Rapport Onacceptabel Gedrag

Teneinde inzicht te krijgen in de aard en omvang van onacceptabel gedrag van cliënten tegenover medewerkers en bovendien om direct te kunnen reageren tegenover (bekende) agressieve cliënten/bezoekers is het noodzakelijk dat in alle gevallen een rapportage betreffende de agressie plaatsvindt. Dit rapport wordt opgesteld door de bij de agressie betrokken medewerker. Deze draagt het rapport vervolgens over aan het bureauhoofd. Het bureauhoofd zorgt voor verdere registratie en verspreiding van het voornoemde rapport. Bijgevoegd worden afschriften van aan de agressor gerichte brieven en - indien aanwezig - het proces-verbaal van aangifte.

Het formulier Rapport Onacceptabel Gedrag is als bijlage opgenomen bij het Agressie-protocol."

5. Agressieprotocol van de gemeente Heerlen

"(...)

2.3.2. Verbale agressie tijdens een persoonlijk onderhoud

(...)

Handelingen:

(...)

de betrokken medewerker stelt een Rapport Onacceptabel Gedrag op;

het bureauhoofd zorgt voor verdere verwerking van het Rapport Onacceptabel Gedrag;

het bureauhoofd maakt een inschatting van de vorm en de ernst van de agressieve gedraging en handelt conform: waarschuwingsbrief, vermelding in dossier en/of computersysteem, ordegesprek, bouwverbod of aangifte bij de politie;

Indien een brief ontzegging toegang wordt verzonden dan is dit in eerste instantie een bouwverbod voor de duur van drie maanden. Indien sprake is van recidive, volgt een bouwverbod van 6 maanden.

2.4 Ernstige (strafbare) bedreigingen en intimidatie

De agressor dreigt met fysiek geweld indien zijn eisen niet worden ingewilligd (intimidatie). (...). Bedreigingen kunnen op verschillende manieren worden geuit, zowel schriftelijk, telefonisch als tijdens een persoonlijk onderhoud. Voor de schriftelijke en telefonische bedreigingen, zie de respectievelijke paragrafen. Hieronder worden de handelingen besproken bij ernstige bedreigingen tijdens een gesprek.

Handelingen:

(...)

de betrokken medewerker stelt een Rapport Onacceptabel Gedrag op;

het bureauhoofd zorgt voor verdere verwerking van het Rapport Onacceptabel Gedrag;

de medewerker doet bij ernstige bedreiging aangifte bij de politie;

het bureauhoofd zorgt voor registratie in dossier/computersysteem en arrangeert eventueel een ordegesprek;

het bureauhoofd zorgt voor verzending van een bouwverbod voor de duur van 6 maanden. Bij recidive; bouwverbod voor onbepaalde tijd;

(...)

2.9.1. Rapport Onacceptabel Gedrag

Bij ieder agressie-incident stelt de betrokken medewerker een Rapport Onacceptabel Gedrag op (...). Hij draagt dit rapport vervolgens over aan zijn direct leidinggevende. Die zorgt voor de verdere verwerking. Bij het rapport worden eveneens afschriften van aan de agressor gerichte brieven en - indien aanwezig - het proces-verbaal van aangifte gevoegd.

(...)

RAPPORT ONACCEPTABEL GEDRAG

Op te stellen door de medewerker die melding maakt van het agressieve gedrag!

(...)

Aard onacceptabel gedrag

0 Fysiek geweld (slaan, schoppen)

o Verbaal geweld (schelden, beledigen, schreeuwen)

o Telefonisch geweld

o Schriftelijk geweld

o Vernielingen

o Weigeren het gebouw te verlaten

(...)

Aangifte

Is of wordt aangifte gedaan bij de politie van het voorval

Toelichting en omschrijving van het incident en aard van de schade c.q. het letsel

(...)"

6. Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, Protocol nr. 4

Artikel 2, eerste lid

"Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen."