



# Rapport

Een onderzoek naar een toegangsverbod opgelegd door de gemeente Haarlem

## **Oordeel**

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over gemeente Haarlem deels gegrond en deels niet gegrond

**Datum: 19 januari 2015**

**Rapportnummer: 2015/011**

## WAT IS DE KLACHT?

Verzoekster klaagt erover dat de gemeente Haarlem:

1. Haar een pand- en belverbod heeft opgelegd voor de duur van een halfjaar;
2. haar heeft opgelegd dat zij alleen contact mag hebben met een bepaalde medewerker, met wie zij een moeizame relatie heeft;
3. niet schriftelijk heeft vastgelegd wat er was gezegd of was gebeurd;
4. haar niet gehoord heeft, voordat het verbod werd opgelegd;
5. de klacht niet gegrond heeft verklaard.

## WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

Verzoekster, een vrouw van 73 jaar oud verzocht bij brief de gemeente om toewijzing van een andere contactpersoon die haar bijstandsverzoeken begeleidde. Zij was er namelijk boos over dat hij haar bijstand voor griffiekosten niet op haar rekening had laten storten, maar op die van haar advocaat. Zij wilde in een persoonlijk onderhoud haar brief toelichten. De hoofdafdelingsmanager schreef haar terug dat hij al een langere periode berichten ontving van medewerkers aan de balie en het telefoonblok en van de contactpersoon dat zij zich meerdere malen weinig respectvol had uitgelaten en om kracht bij te zetten hen ook nog eens had uitscholden. Dit was voor hem als manager ontoelaatbaar gedrag. Hij legde daarom een pand- en belverbod op gedurende een periode van zes maanden, die eindigde op 1 maart 2014. Het contact dat hij verzoekster toestond, mocht alleen per brief of mail zijn, die zij uitsluitend kon richten aan haar contactpersoon. Aangezien de manager een persoonlijk onderhoud niet noodzakelijk vond, had hij verzoekster niet uitgenodigd voor een gesprek.

## STANDPUNT VAN DE GEMEENTE

Het pand- en belverbod was opgelegd, omdat verzoekster in het verleden veel overlast veroorzaakte, zoals het veelvuldig per dag diverse medewerkers bellen. Ook was verzoekster tijdens hoorzittingen in bezwaarprocedures verbaal agressief door te schelden. Bij de rechtbank schold verzoekster niet, maar schreeuwde zij wel naar de rechter. Als het haar niet zint, dan laat zij dit duidelijk merken, of door haar stem te verheffen of door mensen uit te schelden.

De gemeentelijke klachtbehandelaar stelde dat, als men zich niet houdt aan de huisregels van een pand van de gemeente, er overgegaan kan worden tot een pandverbod. Dit is een eenzijdig besluit. Het principe van hoor en wederhoor was volgens haar daarom niet aan de orde. Tijdens het onderzoek naar aanleiding van de klacht had de gemeente geen schriftelijk bewijs aangetroffen van het incident. De verklaringen van

verzoekster en van betrokken medewerkers kwamen niet overeen. De gemeentelijke klachtbehandelaar was niet aanwezig geweest bij het incident en er was niets schriftelijk vastgelegd. Zij kon daarom niet vaststellen wat er daadwerkelijk is gezegd of gebeurd. Zij was echter wel van mening dat er een pandverbod niet zonder aanleiding wordt opgelegd.

De gemeente erkende dat er een aantal zaken niet goed waren gegaan. De manager had het incidentenprotocol niet gevolgd. Er had een verslag gemaakt moeten worden, wat niet is gebeurd. Er waren van de voorvallen geen rapporten gemaakt, omdat de medewerkers weten wie verzoekster is en hoe zij reageert. Op die bewuste momenten leek het maken van rapporten daarom niet relevant; wel de-escalerend proberen te werken.

Echter, volgens de betrokken medewerker had verzoekster gescholden en die medewerker vond dat de normen en waarden van het gebruik van verbaal geweld of dreigend taalgebruik waren overschreden, waarvoor de toegang tot het pand ontzegd kon worden. De leidinggevende had daarom besloten dat de maat vol was.

De bij de voorvallen betrokken medewerkster van de balie/het telefoonblok waren niet gehoord in het kader van de klachtbehandeling. Verzoeksters contactpersoon was wel bij het klachtgesprek aanwezig. Hij was ook op de hoogte van de incidenten in het verleden.

## **ONDERZOEK NATIONALE OMBUDSMAN**

Medewerkers van de gemeente verklaarden als volgt:

De juridisch adviseur kent verzoekster van bezwaar- en beroepszaken. Verzoekster is volgens haar niet voor rede vatbaar. Een gesprek met haar is niet mogelijk. Haar mening is het enige dat telt. Tijdens (hoor)zittingen roept en schreeuwt verzoekster erdoorheen, als iemand anders aan het woord is. De rechter heeft haar tijdens een zitting gemaand haar advocaat gelegenheid te geven het woord te voeren. Tijdens zittingen spreekt zij de juridisch adviseur persoonlijk aan in plaats van zich te richten tot de rechter. Zij heeft zich in haar richting niet beledigend/scheldend of bedreigend uitgelaten.

Verzoeksters contactpersoon kent haar al vanaf 1990. Hij begeleidt haar, als ze op het gemeentehuis moet zijn. Het woord nee komt niet voor in haar woordenboek. Ze is klein van stuk, maar als ze boos wordt, lijkt ze wel ze een bouwvakker van twee meter. Ze had hem uitgescholden voor "Vuile vieze klootzak" en "Schoften zijn jullie". Als haar iets niet zint, dan vermant ze zich en spreekt je toe: "Jullie moeten dit en dat doen!" Ze wordt vooral boos aan de balie bij medewerkers van het primaire proces, bijvoorbeeld toen ze te horen kreeg dat de bijzondere bijstand voor eigen bijdrage voor een advocaat op verzoek van de advocaat rechtstreeks naar hem was gegaan. Bij de gemeentejurist is ze niet zo heftig, want die weigert haar niet haar geld, maar behandelt bezwaar- en beroepschriften. Ze heeft daar minder te winnen met verbale agressie. Ze gaat te ver, ook voor medewerkers die wel wat gewend zijn. Er is sprake geweest van een telefoonterreur. Het pandverbod geeft haar rust, wat beter is voor haar gezondheid, gelet op haar leeftijd. Eerst een waarschuwingsgesprek met haar hebben en pas bij recidive

een pandverbod opleggen heeft geen zin. Na een niet-willer te zijn geweest, is ze door haar hoge leeftijd een niet-kunner geworden.

Vier telefoonblok-/baliemedewerksters hadden de volgende ervaringen met verzoekster. Er is/was vaak gedoe/mot met haar, omdat ze bijvoorbeeld steeds terugbelde. Ze wil dingen die volgens de regels niet kunnen. Als iemand dat tegen haar zegt, dan wordt ze lelijk. Er was sprake van stalking. Als verzoekster haar zin niet krijgt, dan blijft ze bellen en steeds met een andere collega (shoppen). Of ze gaat schreeuwen: "Jullie zijn allemaal gek! Jullie doen jullie werk niet!". De medewerkers zijn wel wat gewend, maar op een gegeven moment is het genoeg en pikt men het verbale geweld niet meer. Achteraf bezien hadden ze misschien een logboek moeten bijhouden. Verzoekster viel op, omdat zij erg lelijk kon doen, als zij haar zin niet kreeg. Het ging dan om verzoeken die buiten de normale procedure vielen. Als wij hier dan niet aan voldeden kon ze behoorlijk tekeer gaan. Een meneer begeleidde haar, maar die hield zich afzijdig. Zij vraagt aan de balie steeds om een kopie van een ingeleverd aanvraagformulier. Dat geven we niet, want dat kan ze zelf kopiëren. Ze kan wel een ontvangstbevestiging krijgen. Ze heeft geen geduld en is heel dwingend. Ze belt al na twee dagen hoe het staat met haar aanvraag. Ze heeft een medewerkster een enkele keer wijf genoemd. Nadat een medewerkster een keer haar naam tegen verzoekster had genoemd, toen zij verzoekster een formulier gaf, bleef verzoekster steeds naar haar vragen, ondanks dat zij geen aanvragen behandelt. Verzoekster belde soms dagelijks. Ze probeerde dan via omwegen degene te spreken van de afdeling die haar aanvraag behandelt, maar die persoon heeft geen klantcontacten.

## **REACTIE HIEROP VAN VERZOEKSTER**

Verzoekster ontkent dat ze de contactpersoon die haar begeleidt als ze op het gemeentehuis moet zijn, zou hebben uitgescholden. Zij maakte zich niet boos aan de balie, maar zij verweert zich slechts, als men aan de balie zegt dat haar contactpersoon over haar gaat. Ook geeft ze geen bevelen. Ze ontkent ook dat ze niet voor rede vatbaar is bij bezwaar- en beroepszittingen. Ze verweert zich met de nodige beleefdheid. Als dat niet goed gaat, dan grijpt haar advocaat op vriendelijke wijze in. Zij heeft de medewerkers altijd beleefd en correct behandeld, maar zij halen het bloed onder haar nagels vandaan.

## **WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

*Ten aanzien van het opleggen van het pand- en belverbod en het alleen contact hebben met een bepaalde medewerker*

Een pandontzegging is een ingrijpende beslissing die een goede motivering en een zorgvuldige belangenafweging vereist. Daarbij is het van groot belang dat de gemeente handelt volgens het Protocol dat zij daarvoor zelf heeft opgesteld

Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Dit impliceert dat een bestuursorgaan, voordat het een burger de toegang tot een gebouw ontzegt, de belangen van het orgaan bij het toegangsverbod afweegt tegen de belangen van de betreffende burger.

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.

Verzoekster zou hebben gezegd tegen medewerkers: "Vuile vieze klootzak, Schoften zijn jullie en Jullie zijn allemaal gek". Verder is volgens medewerkers verzoekster dwingend in haar contacten met hen en wordt ze snel boos, als haar iets niet zint. Verzoekster ontkent dit alles. Gezien de consistente verklaringen van de medewerkers houdt de Nationale ombudsman het erop dat verzoekster zich op voornoemde wijze heeft gedragen.

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.

De onderzochte gedragingen zijn dan ook behoorlijk.

#### *Ten aanzien van het niet vastleggen wat er is gezegd of is gebeurd*

Het vereiste van goede voorbereiding houdt in dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit geldt des te meer, als een ingrijpend besluit wordt genomen. Een pandontzegging is zo'n beslissing. Daarbij is het ook van groot belang dat de gemeente handelt volgens het Incidentenprotocol dat zij daarvoor zelf heeft opgesteld.

De gemeente heeft erkend dat in strijd met Incidentenprotocol geen enkel incident schriftelijk was vastgelegd. Hierdoor was verzoekster niet op de hoogte van wat haar precies werd verweten. Ook wordt daarmee de toetsing bemoeilijkt of uitlatingen van dien aard zijn dat zij een pandverbod rechtvaardigen. De Nationale ombudsman ziet hierin een herhaling van de situatie in zijn rapport 2010/059. Daarbij was in de brief van de

gemeente, waarmee het pandverbod was opgelegd niet beschreven welke uitlatingen verzoeker had gedaan. Door niets vast te leggen over incidenten met verzoekster die hebben geleid tot de pandontzegging heeft de gemeente gehandeld in strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

*Ten aanzien van niet horen van verzoekster*

Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt 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 Incidentenprotocol kent over een voorafgaand gesprek geen bepaling. De Nationale ombudsman volgt de gemeente niet in haar standpunt dat, omdat er hier sprake is van een eenzijdig besluit, het principe van hoor en wederhoor daarom niet aan de orde is. Het principe van hoor en wederhoor is juist wél aan de orde, omdat hier sprake is van een eenzijdig besluit.

Het lijkt de Nationale ombudsman goed om eerst een (telefoon)gesprek te hebben met de persoon in kwestie. Zo'n gesprek heeft dan verscheidene doelen: het kunnen vaststellen wat er is gebeurd, zeker als er niet aan verslaglegging is gedaan, het constateren van omstandigheden die mogelijk leiden tot matiging van een voorgenomen maatregel en een bijdrage aan begrip/acceptatie/leereffect van de maatregel. Van het gesprek kan worden afgezien, onder meer als het gedrag dermate ernstig is dat het toegangsverbod direct dient in te gaan. Nu van het laatste geen sprake was, heeft de gemeente in strijd met het vereiste van fair play gehandeld door verzoekster niet te horen voordat zij haar een pandverbod oplegde.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

Dit is voor de Nationale ombudsman een aanbeveling te doen.

*Ten aanzien van het niet gegrond verklaren van de klacht*

Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van overheidsinstanties feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsvereiste impliceert dat duidelijk wordt gemaakt op welke feiten en omstandigheden de beslissing is gegrond en dat deze feiten en omstandigheden de beslissing kunnen dragen.

Indien het niet mogelijk is om een uitspraak te doen over de gegrondheid van de klacht en het dus niet mogelijk is om een oordeel te geven, moet het bestuursorgaan zich van het geven van een oordeel onthouden in plaats van de klacht als ongegrond af te doen (rapporten Nationale ombudsman 1999/474 en 2003/107).

De gemeentelijke klachtbehandelaar constateerde dat de verklaring van verzoekster en de verklaringen van betrokken medewerkers niet overeenkwamen. Zij was ook niet aanwezig geweest bij het incident en er was niets schriftelijk vastgelegd. Ook heeft zij niet de betrokken telefoonblok-/baliemedewerkster gehoord. Zij kon daarom niet vaststellen wat er daadwerkelijk is gezegd of gebeurd. De enkele stelling dat het pandverbod niet zonder aanleiding was opgelegd kan niet gelden als een afdoende motivering.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

## CONCLUSIE

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

niet gegrond ten aanzien van:

- het opleggen van het pand- en belverbod;
- het opleggen dat verzoekster dan alleen contact mag hebben met een bepaalde medewerker.

gegrond ten aanzien van:

- het niet horen van verzoekster, voordat het verbod werd opgelegd wegens strijd met het vereiste van fair play;
- het niet schriftelijk vastleggen wat er was gezegd of was gebeurd wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding;
- het niet gegrond verklaren van de klacht wegens strijd met het motiveringvereiste.

## AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem in overweging om het Incidentenprotocol in die zin aan te passen dat eerst met betrokken persoon (telefonisch) wordt gesproken, voordat een maatregel wordt opgelegd, behoudens zeer bijzondere gevallen, bijvoorbeeld waarin het gedrag dermate ernstig is dat het toegangsverbod direct dient in te gaan.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,  
waarnemend ombudsman

## RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

### Incidentenprotocol agressie en geweld van de gemeente Haarlem

#### 2.4 Uitingen van agressie die niet getolereerd worden

De gemeente Haarlem tolereert de volgende uitingen van agressie in ieder geval niet:

- Verbaal geweld: schelden, beledigen, vernederen, ruzie zoeken.
- Intimidatie: het bedreigen van een medewerker om iets gedaan te krijgen of om te voorkomen dat iets gedaan wordt.
- Stalking: achtervolgen, opwachten, lastigvallen en hinderlijk gedrag.

Bij verbaal geweld spelen de normen en waarden van een medewerker en diens grenzen met betrekking tot verbaal geweld mee. Als er volgens een medewerker sprake is geweest van verbaal geweld dan moet hiervan altijd een verslag door de leidinggevende worden gemaakt. Aan de hand van dit verslag en het gesprek met de locatiemedewerker wordt bepaald of er een waarschuwing aan de klant gegeven wordt.

#### 3.6 Protocol Waarschuwing en Pandverbod bij incidenten

Als een (waarschuwing)brief naar de klant wordt gestuurd naar aanleiding van agressief gedrag of geweld zijn onderstaande aspecten belangrijk.

- De uiting van agressief gedrag wordt zorgvuldig beschreven in de brief die naar de klant gaat. Dit betekent bij verbaal geweld dat opgenomen wordt wat de klant heeft gezegd.
- Er geen tegenstrijdigheid is tussen het gesprokene en dat wat geschreven staat.

##### 3.6.1 Pandverbod

Een pandverbod houdt in dat betrokkene niet ongenodigd de gemeentelijke locatie mag betreden.

Criteria voor een pandverbod onder meer

- Herhaling van verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij telefonisch contact;
- Herhaling van verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij bezoek gemeente of huisbezoek;

Het opleggen van een pandverbod

- Als de klant zich ernstig misdraagt dan kan hem direct (of na een waarschuwing) een pandverbod worden opgelegd.
- Een ontzegging tot een gemeentelijke locatie duurt minimaal 3 maanden en is maximaal voor de duur van het leven.
- Afhankelijk van de ernst van de misdrijvingen stelt de coördinator beveiliging in overleg met de leidinggevende de duur van het toegangsverbod vast.
- Tijdens deze periode kan de klant alleen via post, telefoon en/of derden contact met de gemeente hebben.