

Oplegvel Informatienota

Portefeuille mr. B. B. Schneiders
Auteur Mevr. M. Duindam - de Vreede
Telefoon 5114618 E-mail: mdevreede@haarlem.nl
MS/JZ Reg.nr 2010/91275
bijlagen kopiëren
B & W-vergadering van 13 juli 2010

Onderwerp

Rapport Nationale Ombudsman klacht de heer I.

DOEL: Informeren

Het informeren van het college over de uitkomst van een openbaar rapport van de Nationale Ombudsman.

B&W

1. Het college neemt kennis van het rapport van de Nationale Ombudsman over de klacht van de heer I.
2. Het college is het eens met het oordeel wat betreft punt 1 en punt 3.
3. Met betrekking tot punt 2 is het college het niet eens met de mening van de Nationale Ombudsman. Agressief en/of gewelddadig gedrag tegen mensen met een publieke taak wordt nooit getolereerd.
4. De aanbeveling zal niet worden opgevolgd, omdat de aanbeveling thans niet meer opportuun is.
5. Financiële paragraaf: het besluit heeft geen budgettaire consequenties.

Informatienota

Onderwerp: Rapport Nationale Ombudsman klacht de heer I.

Reg. Nummer: 2010/91275

1. Inleiding

De Nationale Ombudsman (NO) heeft een rapport (zie bijlage) uitgebracht over de klacht van de heer I. De klacht heeft betrekking op drie onderdelen:

1. de rapportages, op grond waarvan een pandontzegging is gegeven, niet feitelijk weergaf welke van zijn feitelijke gedragingen als ernstige misdragingen en bedreiging worden aangemerkt.
2. bij de pandontzegging hield men geen rekening met de situatie waarin cliënt verkeerde toen hij om een financiële hulp kwam vragen.
3. De schriftelijke klacht is aangemerkt als bezwaarschrift en niet als klacht in behandeling genomen.

De NO heeft de gedraging op het eerste onderdeel gegrond verklaard, wegens strijd met het motiveringvereiste. Feit is dat het eerste pandverbod niet uitvoerig en gedetailleerd was, maar feit is ook dat in latere brieven naar aanleiding van het pandverbod uitvoerig en tot in detail beschreven is wat meneer gedaan en gezegd heeft. Wij betreuren het dat de nationale ombudsman deze herstelbrieven niet geaccepteerd heeft. In de huidige brieven die ten behoeve van pandverboden worden verstrekt, worden de feitelijke gedragingen weergegeven.

De NO heeft de klacht op het tweede onderdeel gegrond verklaard.

Wij delen deze mening niet. Wij vinden een waarschuwing of een pandverbod nog steeds een aanvaardbare sanctie en zijn niet van mening dat dit onevenredig zwaar is. Onze normstelling gaat uit van het volgende: agressief of gewelddadig gedrag tegen mensen met een publieke taak wordt nooit getolereerd en wij verwachten dat onze professionals de ruimte krijgen om hun werk te doen. Kortom, agressie die normale boosheid overstijgt, is niet acceptabel en leidt tot het staken van de dienstverlening. Overigens betekent een pandverbod niet dat een klant van alle gemeentelijke diensten wordt onthouden. Indien er aan een wettelijke verplichting voldaan moet worden, dan kan daartoe een verzoek worden gedaan.

De NO heeft de gedraging op het derde onderdeel gegrond verklaard.

Het klopt dat de brief niet als klacht in behandeling is genomen, dit omdat in de brief staat dat gemachtigde bezwaar maakt tegen de beslissing de toegang tot de Publiekshal te ontzeggen. Hierop is gereageerd dat er tegen een pandverbod geen bezwaar en beroep mogelijk is. Echter is er verzuimd om de brief dan als klacht in behandeling te nemen.

Aanbeveling NO

De NO geeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem in overweging het pandverbod te heroverwegen en daarbij de duur van het pandverbod te matigen of te volstaan met een waarschuwing.

Het college van burgemeester en wethouders geeft aan deze aanbeveling thans niet meer opportuun is, omdat het pandverbod ten aanzien van de heer I. allang is achterhaald door de factor tijd. In het algemeen kan er gesteld worden dat bij het opleggen van een pandverbod altijd maatwerk geleverd wordt. Afhankelijk van de gedraging en de ernst is de duur van een pandverbod een half jaar tot een jaar. Het pandverbod is overigens juist ingesteld om de veiligheid van medewerkers maar ook van het publiek te garanderen.

2. Besluitpunten college

1. Het college neemt kennis van het rapport van de Nationale Ombudsman over de klacht van de heer I.
2. Het college is het eens met het oordeel wat betreft punt 1 en punt 3.
3. Met betrekking tot punt 2 is het college het niet eens met de mening van de Nationale Ombudsman. Agressief en/of gewelddadig gedrag tegen mensen met een publieke taak wordt nooit getolereerd.
4. De aanbeveling wordt niet opgevolgd, omdat de aanbeveling thans niet meer opportuun is.
5. Financiële paragraaf: het besluit heeft geen budgettaire consequenties.

3. Beoogd resultaat

Het verbeteren van de dienstverlening.

4. Argumenten

N.V.T.

5. Uitvoering

De afdeling heeft haar pandverboden reeds aangepast.

6. Bijlagen

Rapport Nationale Ombudsman

Het college van burgemeester en wethouders

Het college van burgemeester en wethouders van Haarlem
T.a.v. contactpersoon Nationale ombudsman
mevrouw M. Duindam
Postbus 511
2003 PB HAARLEM

Hierbij ontvangt u het openbaar rapport dat is opgesteld op grond van het onderzoek naar aanleiding van de klacht van de heer M. Ismail uit Haarlem, ingediend door mevrouw mr. H.M. de Roo. In dit rapport, dat ook is gezonden aan de heer Ismail, vindt u het oordeel van de Nationale ombudsman over de onderzochte gedraging.

Het rapport is tevens ter kennisname toegezonden aan de gemeenteraad van Haarlem.

Het rapport bevat een aanbeveling. Ik verzoek u om mij binnen zes weken uw reactie daarop mee te delen.

Een exemplaar van dit rapport ligt op de bibliotheek van het Bureau Nationale ombudsman ter inzage en wordt aan belangstellenden (zoals journalisten) verstrekt. Het merendeel van de rapporten is tevens beschikbaar via internet op www.nationaleombudsman.nl.

Ik dank u voor de informatie die ten behoeve van het onderzoek is verstrekt.

De Nationale ombudsman,


dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 380 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 356 35 13 JOR/arb
Datum
23 MRT 2010
Ons nummer
2008.12441.022
Uw brief
--
Uw kenmerk
2007/117289
Bijlagen
1
Behandelend medewerker
mr. J.A.W. Oosterveer
Onderwerp
rapport

Openbaar rapport

rapportnummer: 2010 / 059

datum: 23 MRT 2010

Verzoekschrift van

de heer I. te Haarlem, ingediend door **mevrouw mr. H.M. de Roo**

met een klacht over een gedraging van

gemeente Haarlem.

Bestuursorgaan:

het college van burgemeester en wethouders van Haarlem

KLACHT

1. Verzoeker klaagt erover dat de sociale dienst van de gemeente Haarlem in de rapportages, op grond waarvan hij een pandontzegging kreeg, niet feitelijk weergaf welke van zijn feitelijke gedragingen als ernstige misdragingen en bedreiging worden aangemerkt.
2. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de sociale dienst bij de overweging om over te gaan tot pandontzegging geen rekening hield met de situatie waarin hij verkeerde toen hij om financiële hulp kwam vragen: hij was in stress, omdat hij net dakloos was geworden en honger had.
3. Ten slotte klaagt verzoeker erover dat het college van burgemeester en wethouders zijn schriftelijke klacht hierover aanmerkte als een bezwaarschrift en dus niet behandelde overeenkomstig titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

BEVINDINGEN EN BEOORDELING

Bevindingen

1. Op 28 en 29 februari 2008 hebben zich in de publiekshal en in een spreekkamer van het pand van de sociale dienst van de gemeente Haarlem en het CWI incidenten afgespeeld. Daarbij heeft verzoeker volgens de gemeente gescholden, bedreigd, een middelvinger opgestoken, papier naar iemand zijn hoofd gegooid en geschopt tegen schotten van een bureau. Naar aanleiding van deze incidenten legde de teammanager Balie verzoeker bij brief van 29 februari 2008 een pandverbod op voor de duur van een jaar. De teammanager schreef verzoeker dat hij op 29 februari 2008 zich op ontoelaatbare wijze had gedragen tijdens een bezoek aan het CWI. Daar had hij in de spreekkamer richting medewerkers van de gemeente ernstige bedreigingen geuit. Zij merkte verder op dat de beslissing om een pandverbod op te leggen geen besluit in de zin van de Awb was en als zodanig dus ook niet vatbaar was voor bezwaar en beroep.
2. De gemeente en de gemachtigde van verzoeker hebben aan de Nationale ombudsman een aantal interne notities en een brief betreffende incidenten met verzoeker overgelegd. Een medewerker van de gemeentelijke sociale dienst rapporteerde op een rapportageformulier dat was verzocht om een pandontzegging voor verzoeker wegens ernstige misdragingen en bedreigingen op het CWI gericht tegen medewerkers van de gemeente.
3. Verzoekers casemanager rapporteerde op een rapportageformulier dat verzoeker een pandverbod had in verband met het gooien met papier naar de casemanager, het uitschelden van de casemanager, het uitsteken van een middelvinger naar de casemanager en het gebruik van geweld tegen het meubilair van het CWI.

4. In verzoekers bijstandsdossier noteerde verzoekers casemanager dat verzoeker aan het eind van het gesprek meerdere malen zijn middelvinger had opgestoken. Vervolgens veegde verzoeker de paperassen bijeen die op de bureautafel lagen. Verzoeker maakte hier een grote prop van en gooide deze vervolgens gericht tegen zijn casemanager aan. Hij sprak hierbij het woord "bitch" uit en schreeuwde nog enkele zinnen in een niet-Nederlandse taal. Vervolgens liep verzoeker enkele meters van het bureau weg om zich vervolgens om te draaien en tegen de zijwand van het bureau te slaan met zijn vuisten en te schoppen.

5. In een brief van 28 februari 2008 naar aanleiding van verzoekers bijstandsaanvraag schreef de gemeente dat hij zijn papieren gericht naar de casemanager had gegooid, hij enkele scheldwoorden had geuit en geweld had gebruikt tegen het meubilair van het CWI.

6. Op 6 maart 2008 rapporteerde een beveiligingsmedewerker dat verzoeker die dag was binnen gekomen ondanks het opgelegde pandverbod. Aangezien de brief hierover pas kortgeleden was verstuurd, werd deze verzoeker in de spreekkamer overhandigd. Verzoeker was het er niet mee eens en spuugde in de publieksruimte. Verzoeker liep vervolgens richting de uitgang, draaide zich om en riep "lul" in de richting van medewerkers van de sociale dienst.

7. Bij brief van 17 maart 2008 vroeg de gemachtigde van verzoeker de gemeente hoe een voorschot te krijgen als er een pandverbod is opgelegd en om hierover beleidsstukken toe te sturen.

8. Bij brief van 25 maart 2008 schreef de teammanager Balie de gemachtigde dat verzoeker zich bedreigend had geuit in de gemeentelijke publiekshal. Hij had zich ook misdragen bij het CWI en ook daar een pandverbod gekregen. Naar aanleiding van zijn vragen zond zij hem het Protocol Waarschuwing en Pandverbod toe. Dit protocol luidt als volgt:

"Protocol Waarschuwing en Pandverbod

Op grond van artikel 139 Wetboek van Strafrecht kan de toegang tot een openbaar gebouw ontzegd worden. Vrij vertaald betekent dit dat als een burger zich niet houdt aan de huisregels, de toegang tot de publiekshal ontzegd kan worden. Er wordt dan - na een eventuele waarschuwing - een pandverbod gegeven.

Het pandverbod houdt in dat betrokkene niet ongenodigd de publiekshal mag betreden. Overtreding van het verbod betekent lokaalvredebreuk en vormt aanleiding de politie te verzoeken betrokkene te verwijderen en aangifte te doen van lokaalvredebreuk.

Criteria voor een waarschuwing:

- Verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij telefonisch contact.
- Verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij bezoek gemeentehuis of huisbezoek.

Het is moeilijk aan te geven wanneer iets verbaal geweld is. Hier spelen namelijk de normen en waarden van een medewerker en diens grenzen met betrekking tot verbaal geweld mee. Als er volgens de medewerkers sprake is geweest van verbaal geweld dan dient hiervan altijd een verslag te worden gemaakt. Aan de hand van dit verslag en het gesprek met de teammanager balie wordt bepaald of er een waarschuwing aan de klant gegeven wordt in verband met verbaal geweld.

Criteria voor een toegangsverbod:

- Herhaling van verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij telefonisch contact
- Herhaling van verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik bij bezoek publiekshal of huisbezoek
- Discriminatie
- Intimidatie
- Fysiek geweld zonder letsel (zaakgericht en mensgericht geweld)
- Fysiek geweld met letsel (zaakgericht en mensgericht letsel)

De klant misdraagt zich dermate dat hem de sanctie "toegangsverbod" opgelegd wordt.

Een ontzegging tot de publiekshal duurt minimaal 3 maanden en is maximaal voor de duur van het leven.

Afhankelijk van de ernst van de misdragingen stelt de beveiligingsbeambte in overleg met de teammanager en een lid van het interventieteam de duur van het toegangsverbod vast. De ontzegging wordt ondertekend door de teammanager balie. Deze bevoegdheid is door het college van B&W gemandateerd.

Tijdens deze periode kan de klant alleen via post, telefoon en/of derden contact met de gemeente hebben.

Procedure

(...)

3. De klant heeft een toegangsverbod maar moet voor een handeling toch in de publiekshal zijn

Een pandverbod betekent overigens niet dat een klant van alle gemeentelijke diensten onthouden wordt. Indien er aan een wettelijke verplichting voldaan moet worden, dan kan daartoe een verzoek worden gedaan.

- Als de klant naar de publiekshal moet komen voor een handeling die niet elders kan plaats vinden, dan kan er een eenmalige verklaring betreden publiekshal worden afgegeven door de teammanager balie. Deze verklaring is opgenomen als bijlage...
- De klant dient zich te melden bij de centrale balie met de verklaring eenmalig betreden publiekshal
- De beveiligingsbeambte verwijst de klant en bewaakt dat de klant zich alleen met die betreffende handeling bezig houdt en direct daarna het gebouw verlaat

- Verlaat de klant na de handeling niet het gebouw dan geeft de beveiligingsbeambte tegen de klant aan dat hij weet dat hij alleen voor die ene handeling in de publiekshal mocht zijn en dat hij daarna direct de hal moet verlaten.
- Gaat de klant niet weg, dan wordt het interventieteam gewaarschuwd
- Slaagt het interventieteam er niet in om de klant uit de publiekshal te begeleiden, dan wordt de politie gewaarschuwd.

(...)

Rechtsmiddel tegen waarschuwing en pandverbod

Een waarschuwing of een pandverbod is geen besluit in de zin van artikel 1.3 Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep open staat. Pas als ten gevolge van het pandverbod bijvoorbeeld een aanvraag voor een paspoort geweigerd zou worden, kan daartegen bezwaar worden gemaakt."

9. Bij brief van 28 april 2008 zond de teammanager de gemachtigde de rapportages van 29 februari en 6 maart 2008. Zij wees de gemachtigde erop dat verzoeker op 28 februari 2008 een pandverbod had gekregen, omdat hij zich bedreigend geuit had in de Publiekshal van Haarlem en daarmee de huisregels had overtreden. Een en ander was duidelijk uiteen gezet in de brief waarin het pandverbod voor één jaar is bepaald. Verzoeker had zich ook misdragen bij het CWI en had ook daar een pandverbod gekregen. Het bewuste pandverbod was hem ook nogmaals persoonlijk overhandigd op 6 maart 2008. Ook toen had verzoeker wederom de huisregels overtreden door te spugen in de publiekshal. Mede vanwege de ernstige bedreigingen en misdragingen op het CWI, gericht tegen een medewerkster van de sociale dienst, was hem een pandverbod opgelegd.

Zij merkte verder op dat de beslissing om een pandverbod op te leggen geen besluit in de zin van de Awb was en als zodanig dus ook niet vatbaar was voor bezwaar en beroep.

10. Bij brief van gemachtigde van 2 juli 2008 gericht aan het college van burgemeester en wethouders, afdeling Klachten, schreef de gemachtigde onder de aanhef "KLAAGSCHRIFT **pandontzegging**" dat hij namens verzoeker bezwaar maakte tegen de beslissing hem de toegang tot de Publiekshal te ontzeggen. In de motivering had de gemeente volgens de gemachtigde niet aangegeven waaruit de bedreiging en misdraging had bestaan. Ook in de meegezonden rapportages was niet toegelicht waaruit de bedreiging en de misdraging had bestaan. Slechts ter zake van een incident op 6 maart 2008 werd een scheldwoord genoemd dat verzoeker zou hebben gebruikt. Verzoeker ontkende dit. Verzoeker schold nooit in het Nederlands, maar in het Somalisch. De medewerker had een uitlating volstrekt verkeerd geïnterpreteerd. Verzoeker erkende dat hij boos was; hij had al twee maanden geen inkomen, werd in verband met huurschuld zijn huis uitgezet en had al een paar dagen niet gegeten. Verzoeker was ten einde raad en vond hiervoor geen gehoor bij de publieksdienst. Maar verzoeker ontkende dat hij zich zodanig heeft misdragen dat een jaar pandverbod een geëigende maatregel was, aldus de gemachtigde. Dit klemde te meer, nu er geen feitelijke uitingen gerapporteerd waren, maar slechts kwalificaties van verzoekers gedrag.

Het was niet duidelijk wat verzoeker precies werd verweten. De kwalificaties misdraging en bedreiging dienden gemotiveerd te worden met een feitelijke beschrijving en kunnen zonder deze niet als motivering van een ingrijpende sanctie als het pandverbod dienen. Voorts meldde het protocol dat eerst een waarschuwing werd gegeven alvorens tot oplegging pandverbod over te gaan. Er was geen waarschuwing geweest aan het adres van verzoeker. De gemachtigde verzocht het college de klacht te honoreren en het pandverbod ongedaan te maken.

11. Op 9 september 2008 schreef de gemachtigde de gemeente dat zij op 2 juli 2008 een klacht had gestuurd. Zij verzocht de gemeente de ontvangst van het klaagschrift te bevestigen en de klacht in behandeling te nemen. Wanneer zij niet binnen een week van de gemeente had vernomen, zou zij verzoeker adviseren zich tot de Nationale ombudsman te wenden.

12. Bij brief van 23 september 2008 schreef het hoofd Juridische Zaken dat de gemachtigde bezwaar had gemaakt tegen de beslissing om de toegang tot de Publiekshal te ontzeggen voor de duur van een jaar. De gemachtigde had al van de teammanager vernomen dat een beslissing om een pandverbod op te leggen geen besluit in de zin van de Awb was en als zodanig dus ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep was. Tevens had de teammanager de gemachtigde tweemaal schriftelijk geïnformeerd over de totstandkoming van het pandverbod van verzoeker.

13. Op 8 december 2008 wendde de gemachtigde zich tot de Nationale ombudsman. In het verzoekschrift schreef de gemachtigde:

"(...)

1. feiten

Op 28 februari 2008 had cliënt ruim twee maanden geen inkomsten meer. Hij werd in verband met een huurschuld zijn huis uitgezet. Hij had al enkele dagen vanwege geldgebrek niet meer kunnen eten en had honger.

Op 28 februari 2008 heeft cliënt geprobeerd uitkering of voorschotten aan te vragen bij de gemeente. Dit moet in de Publiekshal. Cliënt heeft dat dan ook daar geprobeerd.

Er is die dag een woordenwisseling ontstaan. Aan cliënt werd daarop de toegang ontzegd tot de Publiekshal van de gemeente Haarlem voor de duur van één jaar.

2. kern van de klacht

Cliënt klaagt over het feit dat aan hem een pandontzegging is opgelegd en over de manier waarop zijn klacht hierover door de gemeente is behandeld.

3. correspondentie

Op 17 maart 2008 werd namens cliënt verzocht om informatie over het pandverbod en over de beleidsstukken ten aanzien van pandverboden. Tevens werd het telefoongesprek tussen de secretaresse van de gemachtigde van cliënt en de heer B. van de beveiligingsafdeling van de gemeente vastgelegd.

Op 25 maart 2008 werd inhoudelijk door de gemeente op deze brief gereageerd. Gesteld werd dat cliënt zich bedreigend zou hebben geuit in de Publiekshal en om die reden de huisregels zou hebben overtreden. Om die reden is er op 28 februari 2008 een pandverbod opgelegd. Op de in de brief van 17 maart 2008 genoemde woorden van de heer (...) wordt niet ingegaan. Het protocol waarschuwing en Pandverbod werd met de brief van 25 maart 2008 meegestuurd.

Op 2 april 2008 werd namens cliënt verzocht om het verslag te sturen over het incident naar aanleiding waarvan cliënt het pandverbod opgelegd heeft gekregen.

Op 28 april 2008 werd door de gemeente op dit verzoek gereageerd. In deze brief staat dat cliënt zich ook in het CWI zou hebben misdragen en daar ook een pandverbod zou hebben gekregen. Ook zou cliënt gespuwd hebben in de Publiekshal en zouden er ernstige bedreigingen en misdragingen op het CWI, gericht tegen een medewerkster van de sociale dienst, hebben plaatsgevonden. Dit zou op 6 maart 2008 zijn gebeurd. Mede om die reden zou aan cliënt het pandverbod van 28 februari 2008 zijn opgelegd. De verslagen van het incident naar aanleiding waarvan het pandverbod is opgelegd zijn met de brief van 28 april 2008 meegestuurd.

Mede op basis van deze verslagen werd op 2 juli 2008 namens cliënt een klaagschrift ingediend.

Op 9 september 2008 werd aan de gemeente verzocht op het klaagschrift te reageren.

Met de brief van 23 september 2008 werd door de gemeente gereageerd op de ingediende klacht. De gemeente stelt dat de beslissing om een pandverbod op te leggen geen besluit is in de zin van de wet. De gemeente stelt dat het opgelegde pandverbod niet openstaat voor bezwaar of beroep. Tevens stelt de gemeente dat de teammanager balie reeds tweemaal schriftelijk geïnformeerd heeft over de totstandkoming van het pandverbod.

De brief van 28 februari 2008 waarmee het pandverbod is opgelegd is niet in mijn bezit. Cliënt heeft hem ook niet meer.

4. klacht tegen opleggen pandverbod

Ik verwijs u naar de gronden van het klaagschrift van 2 juli 2008.

Nergens in de rapportages is iets te vinden over de bedreigingen. Met betrekking tot de misdragingen staat er enkel dat cliënt 'lul' zou hebben geroepen en op een ander moment op de vloer van de publiekshal 'kwatte'.

Cliënt ontkent dat hij 'lul' heeft geroepen, Cliënt scheldt, als hij al scheldt, enkel in de Somalische of de Engelse taal.

Blijft over het op de grond spugen.

Cliënt stelt dat hij slecht is behandeld toen hij hulp kwam vragen. Hij zat in enorme stress. Hij was net dakloos geworden en had honger.

In die omstandigheden is het begrijpelijk dat iemand uit wanhoop dingen doet die hij anders niet zou doen, zoals het op de grond spugen in de Publiekshal.

Het als reactie daarop opleggen van een pandverbod voor de duur van één jaar is buiten proportioneel. Het houdt geen rekening met de enorm moeilijke omstandigheden waarin cliënt op dat moment verkeerde én die op dat moment bij de gemeente bekend waren.

Cliënt kwam immers voorschotten vragen bij de Publiekshal. Na 28 februari 2008 mocht hij niet meer zonder afspraak de Publiekshal in om voorschotten te vragen.

5. klacht tegen afhandeling klacht

De klachtafhandeling is volstrekt onvoldoende. Er is door de gemeente enkel geconstateerd dat er geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld tegen het pandverbod. Het opleggen van het pandverbod behelst echter een handeling van de gemeente waartegen in ieder geval een klacht ingediend kan worden.

De gemeente moet vervolgens serieus naar de klacht kijken. Cliënt en degene die het pandverbod heeft opgelegd mogelijk horen en vervolgens de klacht gegrond, ongegrond of niet ontvankelijk verklaren.

Cliënt was en is nog steeds aangedaan door de manier waarop hij behandeld is door de gemeente toen hij echt diep in de problemen zat. In plaats van hulp en ondersteuning kreeg cliënt een pandontzegging van een jaar.

De hierover ingediende klacht van cliënt dient dan ook op zijn minst serieus behandeld te worden. Dat is hier niet gebeurd.

6. conclusie

De beslissing om aan cliënt een pandverbod op te leggen is ongemotiveerd (want niet gebaseerd op de rapportages) en disproportioneel. De oplegging van het pandverbod is dan ook onbehoorlijk.

De klacht is niet (op de voorgeschreven wijze) afgehandeld. Dit is onbehoorlijk. (...)"

14. In een e-mailbericht van 6 maart 2009 berichtte de gemachtigde de Nationale ombudsman dat de gemeente de klacht in het geheel niet in behandeling had genomen, omdat de gemeente van mening was dat het een bezwaar betrof. Hoe de gemeente tot dat standpunt kwam, was haar niet duidelijk. Er was weliswaar sprake van het woord bezwaar in de tekst, maar de aanhef was toch duidelijk en vetgedrukt "Klaagschrift Pandontzegging". Het om deze reden niet serieus kijken naar de inhoud van deze zaak was volgens haar nodeloos formalistisch.

15. De Nationale ombudsman legde de klacht op 18 juni 2009 voor aan het college en stelde een aantal vragen.

16. In een brief van 17 augustus 2009 schreef het hoofd Juridisch Zaken in reactie op de vragen van de Nationale ombudsman het volgende.

"(...)

Wat heeft (verzoeker; N.o.) feitelijk gedaan of gezegd dat aanleiding is geweest voor de pandontzegging?

(Verzoeker; N.o.) heeft zich eerst op 28 februari in de Publiekshal en daarna op 29 februari 2008 in de spreekkamer van het CWI op ontoelaatbare wijze gedragen ten overstaan van een medewerker van de gemeente Haariem. Om die reden heeft

(verzoeker; N.o.) een pandverbod gekregen. Hij heeft ernstige bedreigingen geuit. Hij heeft meerdere malen zijn middelvinger uitgestoken, hij heeft gescholden, heeft gericht een papierstapel naar iemands hoofd gegooid en heeft tegen de schotten (bevestigd aan het bureau) geschopt. Op 6 maart 2008 heeft cliënt zich wederom misdragen in de Publiekshal. Hij heeft gescholden (in het Nederlands) op een medewerker van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid en heeft op de grond gespuwd. Wij zijn dan ook van mening dat een pandontzegging op grond van bovenstaande gedragingen terecht is.

Een pandverbod ontvang je niet zomaar. Het pandverbod is ingesteld om de veiligheid van medewerkers maar ook van het publiek (de andere bezoekers) te garanderen. Overigens onthoudt de gemeente Haarlem met het opleggen van een pandverbod cliënten niet van de gemeentelijke diensten. Zoals ook in het pandverbod vermeld, zijn er mogelijkheden om bijvoorbeeld aan een wettelijke verplichting te voldoen.

- Bovenstaande gedragingen staan niet genoemd in de brief waarin het pandverbod is opgelegd. Maar het zou ons ten zeerste verbazen dat (verzoeker; N.o.) zelf niet meer weet dat hij zich heeft misdragen. Schelden, middelvinger opsteken, papierstapel naar iemand zijn hoofd gooien en schoppen tegen schotten van het bureau. Ongeacht iemands zijn gemoedstoestand zijn bovenstaande gedragingen onacceptabel. Er zal gekeken worden of dit in de brief moet worden aangepast. Echter zijn en blijven wij van mening dat een pandverbod niet zo maar wordt verstrekt.
- Gezien de bovengenoemde misdraging is er niet eerst een schriftelijke waarschuwing afgegeven maar is men direct overgegaan tot het verstrekken van een pandverbod.
- Als iemand zich op ontoelaatbare wijze gedraagt dan kan iemand direct een toegangsverbod ontvangen. Overigens wordt dit altijd in overleg met de teammanager gedaan.

In de brieven van Dienstverlening, Team Balie van 25 maart en 28 april 2008 aan de advocaat van (verzoeker; N.o.) staat dat hij zich ook misdragen heeft bij het CWI en ook daar een pandverbod heeft gekregen. Ik verzoek u om een kopie van dat pandverbod.

- (Verzoeker; N.o.) heeft geen pandverbod gekregen bij het CWI, deze informatie is niet correct.
- De misdraging van 29 februari 2008 heeft plaatsgevonden op het CWI, maar was gericht tegen een medewerker van de gemeente Haarlem. Gezien de misdraging op 28 februari en de misdraging op 29 februari is er besloten een pandverbod op te leggen. (...)

Wordt in zijn algemeenheid rekening gehouden met de voorstelbare gemoedstoestand van cliënten.

- Tot op zekere hoogte wordt er rekening gehouden met de gemoedstoestand van cliënten. Echter gelden voor alle burgers ongeacht hun gemoedstoestand de standaard normen en waarden. Als deze worden overschreden worden er maatregelen getroffen, zoals een waarschuwing of een algeheel pandverbod. De gemeente Haarlem is een openbaar gebouw en moet dan ook de veiligheid van haar burgers (bezoekers) garanderen en uiteraard ook als werkgever de veiligheid van de medewerkers.

Waarom is de brief van 2 juli 2008 van de advocaat van (verzoeker; N.o.) niet als klacht behandeld.

- In de brief van 2 juli staat dat (de gemachtigde; N.o.) bezwaar maakt tegen de beslissing de toegang tot de Publiekshal te ontzeggen. Hierop is gereageerd in de brief van 23 september 2008, dat er tegen een pandverbod geen bezwaar en beroep mogelijk is. Er is echter verzuimd om de brief dan als klacht in behandeling te nemen. Aangezien dit het enige is dat een persoon met een pandverbod nog resteert. Echter gezien de ernstige misdrijvingen van (verzoeker; N.o.) zijn en blijven wij van mening dat het pandverbod volledig terecht is afgegeven.

(...)"

17. In een e-mailbericht van 29 september 2009 schreef de gemachtigde de Nationale ombudsman dat in de rapportages van 29 februari en 6 maart 2008 slechts melding werd gemaakt van de feitelijke handelingen "op de grond kwatten en schelden". Het verbaasde haar dan ook ten eerste dat daaraan werd toegevoegd handelingen als "gericht een papierstapel naar iemands hoofd gooien" en "schoppen tegen bureaus". Deze beschuldigingen stoelden niet op enige feitelijke rapportage, zodat zij als niet aannemelijk buiten beschouwing dienden te blijven. Het was volstrekt onwaarschijnlijk dat de beveiligingsmedewerker wel het kwatten op de grond had opschreven, maar niet het gericht met een papierstapel naar iemands hoofd gooien.

18. In een e-mailbericht van 10 november schreef de gemeente de Nationale ombudsman dat de gedragingen van verzoeker zich hadden afgespeeld in het gebouw van het CWI. Omdat de gedragingen gericht waren tegen een medewerkster van de gemeente en zij zich hierdoor ernstig bedreigd voelde, is het pandverbod ook opgelegd voor een pand van de gemeente, de publiekshal.

19. In vervolg e-mailberichten van 16 en 24 november schreef de gemeente de Nationale ombudsman dat de duur van een pandverbod wordt bepaald aan de hand van de ernst van de overtreding. Een pandverbod wordt opgelegd in samenspraak met de beveiliging van de hal, de teammanager van de balie en een lid van het interventieteam. Er was besloten een pandverbod voor één jaar op te leggen, omdat verzoeker zich schuldig had gemaakt aan schelden, uiten van ernstige bedreigingen en het spugen. Dat hij zowel bij het CWI als in de publiekshal zich misdragen had, had zeker een cumulatieve rol gespeeld.

Beoordeling

Een pandontzegging voor de duur van een jaar 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.

I. Ten aanzien van het niet weergeven van de feitelijke gedragingen

20. 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.

21. In de brief waarmee verzoeker het pandverbod was opgelegd werd verzoeker verweten dat hij op 29 februari 2008 tijdens een bezoek aan het CWI in de spreekkamer ernstige bedreigingen had geuit. Niet was beschreven welke uitlatingen verzoeker had gedaan. Hierdoor was verzoeker niet op de hoogte van wat hem precies werd verweten. Ook werd de toetsing bemoeilijkt of de uitlatingen van dien aard waren dat zij op grond van het Protocol een pandverbod rechtvaardigden. De gemeente kan niet volstaan met het standpunt dat verzoeker zelf zou weten, dat hij zich had misdragen.

Later bleek dat (ook) andere gedragingen van verzoeker redenen waren voor de gemeente hem een pandverbod op te leggen: schelden, middelvinger opsteken, papierstapel naar iemand zijn hoofd gooien en schoppen tegen schotten van het bureau. Deze gedragingen speelden zich deels af op een andere dag dan vermeld in de brief namelijk op 28 februari 2008 en op andere locaties dan de spreekkamer van het CWI namelijk in de publiekshal van de gemeente. De gemeente had deze feiten niet vermeld in de brief waarin het pandverbod werd meegedeeld.

Op grond van het Protocol Waarschuwing en Pandverbod is dreigend taalgebruik bij een bezoek aan het gemeentehuis reden een waarschuwing op te leggen. Een pandverbod is pas aan de orde als sprake is van herhaling van verbaal geweld c.q. dreigend taalgebruik, discriminatie, intimidatie of fysiek geweld. Dit is in de brief niet ten grondslag gelegd aan het pandverbod.

22. Samenvattend concludeert de Nationale ombudsman dat de brief waarin het aan verzoeker opgelegde pandverbod werd meegedeeld een deugdelijke motivering ontbeert. De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van het opleggen van het pandverbod

23. 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.

24. Op grond van het Protocol Waarschuwing en Pandverbod is zaakgericht of mensgericht fysiek geweld één van de criteria voor een toegangsverbod. Volgens de gemeente heeft verzoeker een papierprop naar iemands hoofd gegooid en geschopt tegen schotten van een bureau. Strikt genomen valt dit gedrag aan te merken als zaakgericht c.q. mensgericht fysiek geweld. Het gedrag is naar het oordeel van de Nationale ombudsman echter niet dermate ernstig dat het een pandverbod van een jaar rechtvaardigt.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Dit geeft de Nationale ombudsman aanleiding een aanbeveling te doen.

III. Ten aanzien van het niet behandelen van de klacht

25. Het vereiste van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

Dit vereiste brengt met zich dat een overheidsinstantie een klachtbrief van een burger welwillend dient te interpreteren in het licht van de in de wet neergelegde regeling voor klachtbehandeling.

26. Bij herhaling schreef de gemeente dat een beslissing om een pandverbod op te leggen geen besluit in de zin van de Awb was en als zodanig dus ook niet vatbaar was voor bezwaar en beroep. Dit is op zich juist. Echter, niet werd aangegeven welke mogelijkheid dan wel openstond. Hierdoor kan bij de burger én bij de gemeente ten onrechte de indruk ontstaan dat er geen (klacht)mogelijkheid is om een pandverbod aan te vechten.

Weliswaar schreef de gemachtigde dat zij namens verzoeker bezwaar maakte tegen het pandverbod, maar zij had de brief gericht aan afdeling Klachten en gebruikte als aanhef de woorden "klaagschrift pandontzegging" in vet en deels in hoofdletters. Verder verzocht de gemachtigde in de brief de klacht te honoreren. Ook had zij in de rappelbrief verzocht de ontvangst van het klaagschrift te bevestigen en de klacht in behandeling te nemen. Door dit alles had het voor de gemeente duidelijk moeten zijn dat verzoeker niet een bezwaarschrift, maar een klaagschrift had ingediend en had de gemeente dit als zodanig dienen af te handelen.

De onderzochte gedraging is dan ook niet behoorlijk.

CONCLUSIE

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

1. gegrond ten aanzien van het niet weergeven van de feitelijke gedragingen, wegens strijd met het motiveringvereiste;
2. gegrond ten aanzien van het opleggen van het verbod voor de duur van een jaar, wegens strijd met het evenredigheidsvereiste;
3. gegrond ten aanzien van het niet behandelen van de klacht, wegens strijd met het vereiste van fair play.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van Haarlem in overweging het pandverbod te heroverwegen en daarbij de duur van het pandverbod te matigen of te volstaan met een waarschuwing.

De Nationale ombudsman,



dr. A.F.M. Brenninkmeijer

ONDERZOEK

Op 10 december 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer I. te Haarlem, ingediend door mevrouw mr. H.M. de Roo te Haarlem, met een klacht over een gedraging van de gemeente Haarlem.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem, werd een onderzoek ingesteld. Tevens werd het college een aantal specifieke vragen gesteld.

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.

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

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de gemachtigde van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag te wijzigen. Het college gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

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

1. Rapportages van medewerkers van de gemeente van 29 februari en 6 maart 2008;
2. Brieven van de gemeente aan verzoeker en diens gemachtigde van 29 februari, 25 maart, 28 april en 23 september 2008;
3. Brieven van de gemachtigde aan de gemeente van 17 maart, 2 april, 2 juli en 9 september 2008;
4. E-mailberichten van de gemachtigde aan de Nationale ombudsman van 6 maart en 29 september 2009;
5. Brief van de Nationale ombudsman van 18 juni 2009 gericht aan het college inzake de opening van het onderzoek;
6. Brief van de gemeente aan de Nationale ombudsman van 17 augustus 2009;
7. E-mailberichten van de gemeente aan de Nationale ombudsman van 10, 16 en 24 november 2009.