



Gemeentelijke ombudsman

Rapport

Ordemaatregel als oplossing?

De gemeente Den Haag heeft niet het juiste middel gebruikt om problemen in het contact met een burger op te lossen.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	3
2. Aanleiding	5
3. Klachtbehandeling bij de gemeente	6
4. Onderzoek ombudsman	7
5. Klachtformulering	8
6. Standpunt verzoeker	9
7. Onderzoeksgegevens	10
8. Het oordeel van de ombudsman	17
9. Aanbevelingen	21
10. Nabeschouwing	22

1. Samenvatting

Verzoeker is lid van een wijkorganisatie en heeft vaak contact met de gemeente. Zij merkt op een gegeven moment, dat een medewerker van de gemeente een GIR-melding over haar heeft gedaan. Dat is een melding van grensoverschrijdend gedrag. Ook merkt zij dat de gemeente haar e-mailberichten omleidt. Raadsleden ontvangen daardoor e-mailberichten van haar niet direct. Als zij hierover een klacht bij de gemeente indient, wordt de omleiding opgeheven. Maar zij blijft met veel vragen achter.

Zij klaagt er bij de ombudsman over dat dat de gemeente niet zorgvuldig te werk is gegaan bij de beslissing over de omleiding. En ook niet bij de behandeling van haar klachten. De ombudsman vindt haar klachten gegrond.

De gemeente heeft de beslissing niet goed voorbereid. Zij heeft van tevoren onvoldoende onderzoek gedaan.

De omleiding is een zogenoemde ordemaatregel. De gemeente kan besluiten tot een omleiding op grond van haar agressiebeleid. Er is voor die beslissing dan wel een GIR-melding nodig. De GIR-melding heeft de gemeente in deze zaak achteraf ontvangen. Nadat zij de beslissing over omleiding al had genomen. En de verzoeker heeft van tevoren niet de mogelijkheid gehad om haar visie te geven (wederhoor).

De gemeente heeft de beslissing genomen kort nadat het stadsdeel om hulp had gevraagd. Hulp, omdat de communicatie niet goed liep tussen het stadsdeel en de wijkorganisatie, met name met verzoeker. De gemeente heeft dus de GIR-procedure van haar agressiebeleid gebruikt na een hulpvraag. Om een probleem op te lossen waarvoor deze procedure niet is bedoeld. En zij heeft de GIR-melding er bovendien achteraf 'bijgehaald'. Dat vindt de ombudsman kwalijk.

Ook ziet de ombudsman geen verband tussen de e-mailomleiding en het doel ervan. Een ordemaatregel heeft als doel medewerkers van de gemeente te beschermen. De GIR-melding ging niet over e-mailberichten van verzoeker aan de gemeente. De melding ging over haar gedrag tijdens een ontmoeting met een medewerker van de gemeente. De verzoeker heeft nooit e-mailberichten naar de gemeente gestuurd die agressief of grensoverschrijdend waren.

Raadsleden die e-mailberichten van verzoeker ontvingen, konden zien dat die berichten waren omgeleid. Er staat daarover namelijk een melding op omgeleide e-mailberichten. Zo kunnen raadsleden dus weten dat er iets tussen gemeente en verzoeker was gebeurd. Iets dat voor de gemeente aanleiding is geweest voor een omleiding. Dat raakt de privacy van de verzoeker.

Een omleiding raakt ook aan de vertrouwelijkheid van de berichten. E-mailberichten van burgers aan raadsleden zijn vertrouwelijk. Niemand, behalve het raadslid, mag weten dat het is verstuurd. De ombudsman vindt dat die vertrouwelijkheid nu in bepaalde situaties extra waarborg nodig heeft.

De ombudsman doet het college de aanbeveling

1. om de verzoeker een aangepaste reactie te sturen op haar klacht. En ook te reageren op haar verzoek om rectificatie; en
2. om afspraken te maken met alle diensten en organen die het mailadres @denhaag.nl gebruiken. Afspraken om de vertrouwelijkheid van omgeleide e-mailberichten extra te waarborgen.

2. Aanleiding

Verzoeker is actief als (bestuurs)lid in een wijkorganisatie en correspondeert in die hoedanigheid met o.a. medewerkers van de gemeente en raadsleden. Ze dient op 2 juni 2022 een klacht in bij de gemeente. Dit doet ze nadat ze er op 13 april 2022 achter is gekomen dat er een GIR-melding¹ over haar is gedaan en dat e-mailberichten van haar binnen de gemeente worden omgeleid². Ze klaagt er met name over dat ze over beide zaken niet schriftelijk is geïnformeerd.

¹ Iedere medewerker van de gemeente kan een melding doen in het Gemeentelijk incidenten register, als deze agressie, geweld of een dreiging ervaart in het contact met een burger. Het Expertise Punt Veilige Publieke Taak (het EVPT) is belast met de behandeling van deze meldingen.

² Verderop wordt uitgelegd wat een e-mailomleiding inhoudt.

3. Klachtbehandeling bij de gemeente

De gemeente verklaart de klacht van verzoeker op 21 december 2022 voor een deel gegrond. Namelijk voor zover ze niet schriftelijk is geïnformeerd over het feit dat er een GIR-melding over haar is gedaan en over de e-mailomleiding. Wel stelt de gemeente dat ze had kunnen kennismaken van de GIR-melding als ze gebruik had gemaakt van het aanbod dat de adviseur EVPT haar meermaals heeft gedaan om in gesprek te komen over de GIR-melding.

Voor het overige verklaart de gemeente haar klacht ongegrond. De gemeente stelt onder meer dat er geen sprake is van een privacy-schending door de omleiding; dat het EVPT zorgvuldig en volgens de procedure heeft gehandeld; en dat terecht het proces is doorlopen rondom de behandeling van GIR-meldingen. De gemeente schrijft dat ze heeft besloten tot omleiding van de e-mail om de volgende -met elkaar samenhangende- redenen:

- Uit verzoekers correspondentie met de gemeente blijkt dat zij soms verschillende mensen binnen de gemeente per e-mail benadert over hetzelfde onderwerp. Regelmatig is er meer dan één geadresseerde. De gemeente stelt *"dat het voor de gemeente van belang is dat berichten op de juiste manier bij de juiste afdeling en persoon worden bezorgd. Het omleiden van de berichten zorgt ervoor dat deze, via een digitale postkamer, op de juiste bureaus terechtkomen"*.
- Verzoeker heeft een medewerker van de gemeente geweigerd toe te laten in het wijkgebouw voor een overleg met de wethouder op 11 februari 2022. De gemeente stelt dat verzoeker daarna haar houding richting deze medewerker *"in een volle vergadering handhaafde en daarmee uitte u in het bijzijn van derden dat u twijfelt aan zijn integriteit dan wel zijn professionaliteit. U begrijpt dat een dergelijke mededeling uiterst schadelijk voor iemand kan zijn. Dit feit, het feit dat u uw berichten aan de gemeente soms ook in afschrift naar derden stuurt en de volhardendheid van uw optreden richting deze ambtenaar maakte dat wij uw e-mailberichten hebben omgeleid. Immers niet viel uit te sluiten dat u in de verdere toekomst vergelijkbare schadelijke digitale meldingen over deze ambtenaar zou verrichten. En om te voorkomen dat eventuele beschuldigende berichten over de medewerker derden zouden kunnen bereiken. Wij doen dit ter uitvoering van een wettelijke taak, die is vastgelegd in de wet Arbo."*

Tot slot stelt de gemeente dat zij de e-mailomleiding inmiddels heeft opgeheven. Ze ziet niet langer reden om deze nog te handhaven.

4. Onderzoek ombudsman

Verzoeker is niet tevreden met de afhandeling van de klacht en wendt zich tot de ombudsman. De ombudsman stelt in afstemming met haar een klachtformulering op en verzamelt vervolgens informatie.

De ombudsman heeft bij de gemeente de stukken opgevraagd die zijn gebruikt bij het behandelen van de klacht. De ombudsman heeft het EVPT en de klachtencoördinator van de dienst schriftelijk vragen gesteld. En hen uitgenodigd voor een gesprek hierover. De klachtencoördinator en de teammanager hebben van die uitnodiging gebruik gemaakt en daarbij de vragen beantwoord voor zover zij die konden beantwoorden.

Daarnaast heeft de ombudsman de stadsdeeldirecteur gevraagd om zijn betrokkenheid in deze casus toe te lichten. Tijdens een gesprek heeft hij toegelicht welke contacten hij met het EVPT heeft gehad voorafgaand aan de beslissing tot omleiding van de e-mailberichten van verzoeker.

De ombudsman heeft zijn bevindingen naar de gemeente en verzoeker gestuurd. Zij hebben daarop kunnen reageren. Daarna is dit rapport opgesteld.

5. Klachtformulering

In afstemming met verzoeker heeft de ombudsman de klacht waarop het onderzoek zich richt als volgt geformuleerd:

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente niet zorgvuldig heeft gehandeld bij:

1. a) de totstandkoming van de beslissing tot omleiding en b) het bepalen van de reikwijdte van die omleiding, en
2. de afhandeling van haar klacht hierover. Met name omdat daarbij volgens haar een motivering voor de omleiding wordt gegeven die niet toereikend is en niet klopt met de feiten.

6. Standpunt verzoeker

Verzoeker vindt dat ten onrechte tot omleiding van haar e-mailberichten is besloten. Daarbij wijst zij erop dat de medewerker uiteindelijk wel bij de bijeenkomst met de wethouder is geweest. Zij heeft hem dus niet 'de toegang geweigerd', zoals er in reactie op de klacht staat.

De reikwijdte van de omleiding gaat haar te ver: ook haar e-mailberichten aan raadsleden zijn omgeleid. Ze vindt dat daardoor haar privacy wordt geschonden.

Omdat de omleiding volgens haar niet terecht is geweest, moet er een rectificatie plaatsvinden naar iedereen die haar mail via het EVPT heeft ontvangen. Dat heeft ze ook aan de klachtbehandelaar laten weten. In de reactie op haar klacht leest ze daar niets over terug. En in die reactie staat ook niet waarom de gemeente de e-mailomleiding heeft opgeheven.

Verder stelt verzoeker dat ze tot 22 maart 2022 niet wist dat er een GIR-melding over haar is gedaan en ook geen gelegenheid heeft gehad tot wederhoor. De uitnodiging voor een gesprek van de adviseur van het EVPT in april 2022, heeft ze niet geaccepteerd. Het gesprek over de melding had volgens haar veel eerder moeten plaatsvinden, vóór een bijeenkomst met de wijkorganisatie van 22 maart 2022 (zie verderop).

7. Onderzoeksgegevens

Hieronder wordt de informatie weergegeven die in het kader van het onderzoek mondeling en schriftelijk is verstrekt. Te beginnen met een kort chronologisch overzicht van gebeurtenissen. Daarna de reactie en informatie van de gemeente, de reactie van verzoeker en een nadere reactie van de gemeente.

Chronologisch overzicht

Hieronder in het kort een chronologische volgorde van relevante gebeurtenissen:

10 en 11 februari 2022:

Data waarop incidenten tussen verzoeker en twee medewerkers van de gemeente plaatsvonden. Het incident van 11 februari 2022 vond plaats voorafgaand aan een bezoek van de wethouder aan de wijkorganisatie.

15 februari 2022:

Op of voor deze datum spreekt de stadsdeeldirecteur met twee adviseurs van het EVPT.

15 februari 2022:

Een adviseur EVPT stuurt aan de stadsdeeldirecteur en twee medewerkers een e-mail naar aanleiding van het gesprek met de stadsdeeldirecteur. De adviseur heeft uit dat gesprek begrepen dat er een aantal incidenten in het contact met verzoeker zijn geweest. Het gedrag daarbij van verzoeker wordt door de gemeente als grensoverschrijdend en onacceptabel gedrag bestempeld. De adviseur verzoekt de medewerkers om van dit gedrag melding te maken in het GIR-systeem. Ook schrijft de adviseur dat met de stadsdeeldirecteur is afgesproken dat alle e-mailberichten van verzoeker worden omgeleid naar het EVPT. En dat het EVPT aanwezig zal zijn bij een komend gesprek tussen de stadsdeeldirecteur en het bestuur van de wijkorganisatie. Daarbij zal gesproken worden over de normen en verwachtingen van de gemeente met betrekking tot de dienstverlening in contact met medewerkers.

16 februari 2022:

Uitnodiging van de stadsdeeldirecteur aan het bestuur van de wijkorganisatie voor een gesprek over de wijze waarop de communicatie tussen leden van het bestuur en het stadsdeel de afgelopen periode heeft plaatsgevonden.

18 februari 2022:

Opdracht door het EVPT tot e-mailomleiding "op verzoek van de stadsdeeldirecteur".

21 maart 2022:

Het EVPT ontvangt twee GIR-meldingen over de incidenten van 10 en 11 februari 2022

22 maart 2022:

Gesprek van de stadsdeeldirecteur (en aantal medewerkers) met het bestuur van de wijkorganisatie, in aanwezigheid van de adviseur EVPT, over de communicatie. De twee incidenten waarover een GIR-melding is gedaan worden als voorbeeld genoemd.

8 april 2022:

Conceptbrief door EVPT voor een incidentgesprek (over de GIR-meldingen) met verzoeker (deze brief is nooit verstuurd).

8 tot 13 april 2022

Sms-contact van de adviseur EVPT met verzoeker, waarbij zij verzoeker uitnodigt voor een gesprek op 13 april. Dat gesprek gaat uiteindelijk niet door omdat verzoeker ervan afziet.

2 juni 2022:

Ontvangst van verzoekers klacht bij de gemeente.

17 november 2022

Einde van de e-mailomleiding.

21 december 2022

Reactie van de gemeente op de klacht, na eerdere tussenberichten.

Reactie van de gemeente

E-mailomleiding

Het EVPT stelt dat er geen sprake is van privacy-schending bij een e-mailomleiding. Dit gelet op de werkwijze bij een omleiding. Die werkwijze is als volgt.

Omgeleide e-mailberichten komen terecht in een aparte mailbox. Een medewerker van het EVPT bekijkt en beoordeelt de berichten. Deze medewerker heeft een geheimhoudingsplicht. Als er géén grensoverschrijdende opmerkingen in de mail staan, wordt deze doorgestuurd naar de geadresseerde met de melding waaruit blijkt dat er een omleiding geldt voor berichten van betrokkene en waarin voor meer informatie wordt naar het EVPT wordt verwezen. Staan er wél grensoverschrijdende opmerkingen in (én dingen waar inhoudelijk naar gekeken moet worden), dan wordt het bericht doorgestuurd naar de leidinggevende van de betrokken afdeling met het verzoek de behandeling ervan op zich te nemen.

De omleiding geldt voor alle e-mailberichten die worden gestuurd aan mailadressen eindigend op @denhaag.nl. Dus ook voor (vertrouwelijke) berichten gericht aan o.a. raadsleden, rekenkamer, ombudsman, meldpunt integriteit etc.; berichten waarvan alleen de geadresseerde mag weten dat ze verstuurd zijn. Het EVPT vindt dit geen wenselijke situatie. Het EVPT heeft bij herhaling van de afdeling automatisering te horen gekregen, dat het technisch niet mogelijk is om mailadressen van de omleiding uit te sluiten. Aan de

omleiding van deze mailtjes zou volgens het EVPT eigenlijk een convenant ten grondslag moeten liggen. Voor deze vertrouwelijke berichten hanteert het EVPT wel een andere werkwijze dan berichten bestemd voor de ambtelijke organisatie. Een medewerker van het EVPT die daartoe als enige gemachtigd is, stuurt deze berichten direct door naar de geadresseerde zonder van de inhoud kennis te nemen. En laat niemand weten dat deze berichten zijn binnengekomen.

Tijdens de duur van de omleiding zijn geen e-mailberichten van verzoeker tegengehouden; er stonden geen grensoverschrijdende dingen in. De klachtbehandelaar heeft geen berichten van verzoeker aangetroffen met een grensoverschrijdende inhoud. Ook niet voordat tot de omleiding is besloten. Tijdens de omleiding heeft verzoeker een of meerdere berichten aan raadsleden gestuurd.

Over de aanloop tot de e-mailomleiding

- Reactie van het EVPT

Het EVPT heeft op verzoek van de stadsdeeldirecteur besloten tot de omleiding. De stadsdeeldirecteur heeft daar om gevraagd en daarbij aangegeven dat verzoeker grensoverschrijdend gedrag heeft vertoond. Toen deze casus speelde was er geen helder kader voor het handelen van het EVPT. Een dergelijk verzoek van de stadsdeeldirecteur werd toen zonder meer ingewilligd. Inmiddels is de werkwijze aangepast, aldus het EVPT (zie verderop).

- Verklaring van de stadsdeeldirecteur

De relatie en communicatie tussen het stadsdeel en het bestuur van de wijkorganisatie (met name verzoeker) was al lange tijd niet goed. Maatregelen die hij sinds zijn aantreden heeft genomen zorgden niet voor verbetering (zoals het aanstellen van een nieuwe persoon die vanuit de gemeente het contact met het bestuur onderhield). Er zijn tot 11 februari 2022 meerdere voorvallen geweest tussen het bestuur en medewerkers van het stadsdeel. Met het incident van 11 februari 2022 was voor hem een grens bereikt.

De stapeling van voorvallen in de contacten met het bestuur en het incident van 11 februari 2022 zijn voor hem reden geweest om binnen de gemeente hulp te zoeken. Hij kwam uit bij het EVPT, waarmee hij nog niet eerder te maken had gehad. Hij heeft op, of kort voor, 15 februari 2022 tijdens een uur durend gesprek met twee adviseurs van het EVPT verteld over de al langer durende slechte relatie en communicatie met de wijkorganisatie. Daarbij heeft hij de recente voorvallen en eerdere incidenten genoemd.

Hij heeft het EVPT niet om een omleiding gevraagd. Of er een ordemaatregel getroffen zou worden en zo ja welke, is niet besproken. Hij weet niet meer of er gesproken is over het doen van GIR-meldingen. Het EVPT adviseerde hem tijdens dat gesprek om het bestuur uit

te nodigen voor een gesprek over de communicatie en daarbij aan te geven dat ze te ver zijn gegaan. Dat gesprek heeft op 22 maart plaatsgevonden. Tijdens dat gesprek op 22 maart 2022 was de houding van verzoeker afwijzend tegenover de medewerker betrokken bij het incident op 11 februari 2022, aldus de directeur. Houdt s.v.p. 1 regel leeg tussen de alinea's.

Beslissing over start en einde van de e-mailomleiding

Het EVPT heeft tot de omleiding besloten in het kader van het agressiebeleid. De omleiding is een ordemaatregel in het kader van dat beleid. Ordemaatregelen zijn ter bescherming van de medewerkers, zodat er sprake kan zijn van veilige dienstverlening door de gemeente. Aan een ordemaatregel hoort, aldus het EVPT, een GIR-melding ten grondslag te liggen. Er zijn twee GIR-meldingen over verzoeker gedaan. Deze gaan over incidenten tussen haar en medewerkers van het stadsdeel op 10 en 11 februari 2022.

Een adviseur van het EVPT heeft op 15 februari 2022 de twee stadsdeelmedewerkers per e-mail verzocht om een GIR-melding te doen. Dat deed de adviseur naar aanleiding van het gesprek dat het kort daarvoor met de stadsdeeldirecteur had. In die e-mail benoemt de adviseur het gedrag van verzoeker tegenover hen als grensoverschrijdend en onacceptabel. Uit de e-mail blijkt dat op dat moment al is besloten tot een omleiding van e-mailberichten aan verzoeker. De opdracht voor de omleiding heeft het EVPT op 18 februari 2022 aan de automatiseringsafdeling gegeven. Vanaf die datum werden mailberichten van verzoeker omgeleid. Het EVPT heeft tijdens het onderzoek van de ombudsman aangegeven dat het deze GIR-meldingen over verzoeker op 21 maart 2022 heeft ontvangen, geregistreerd en afgehandeld. Deze meldingen hebben niet tot een andere maatregel geleid dan de e-mailomleiding.

Toen deze casus speelde, deelde het EVPT een omleiding in principe niet aan betrokkenen mee. Ook stelde het EVPT toen geen termijn voor de duur van de omleiding vast. De omleiding is feitelijk gestart op 18 februari 2022 en opgeheven op 17 november 2022. Dit laatste is gebeurd op verzoek van het EVPT, nadat bij de klachtbehandeling was geconstateerd dat er geen berichten van verzoeker met grensoverschrijdende inhoud zijn aangetroffen tijdens de periode van omleiding. En na afstemming met de stadsdeeldirecteur.

Motivering van de omleiding bij klachtafhandeling

De redenen voor de omleiding staan in de klachtafhandelingsbrief van 21 december 2022. De gemeente stelt daarin dat verzoeker volhardend was in haar houding tegen de medewerker (die zij eerst weigerde toe te laten tot de bijeenkomst van 11 februari 2022). Dat baseert de gemeente op de informatie over haar houding in een vergadering van 22 maart 2022. Medewerkers die daarbij aanwezig waren hebben daarover tijdens het klachtonderzoek informatie verstrekt. Ook baseert de gemeente dit op niet nader

geconcretiseerde informatie in e-mailberichten en het GIR-systeem. De gemeente concludeert daaruit dat verzoeker destijds niet bereid was haar grensoverschrijdende gedrag tegenover deze medewerker te veranderen.

In dit verband staat in de brief van 21 december 2022 ook, dat niet valt uit te sluiten dat verzoeker “vergelijkbare schadelijke digitale meldingen” zou doen in de toekomst. Met die meldingen doelt de gemeente op niet nader geconcretiseerde e-mailwisselingen rond een digitale integriteitsmelding die verzoeker heeft gedaan. De klachtbehandelaar heeft geen mailberichten/digitale berichten van verzoeker aangetroffen met een grensoverschrijdende inhoud (noch voor, noch na de beslissing tot omleiding). De ombudsman heeft tijdens het onderzoek geen informatie van de gemeente ontvangen waaruit blijkt dat verzoeker digitaal/via e-mail schadelijke uitlatingen over de medewerker heeft gedaan.

De wijze van klachtbehandeling

Het EVPT heeft deze klacht nog zelf afgehandeld. De werkwijze is inmiddels aangepast: de klachtencoördinator van de dienst Bedrijfsvoering behandelt nu klachten over het EVPT. Daarbij let de klachtencoördinator ook op het vastleggen en verslaan van de contacten die in het kader van de klachtbehandeling plaatsvinden. Iets dat voorheen niet (altijd) gebeurde.

Voor de behandeling van deze klacht heeft de klachtbehandelaar twee keer met verzoeker gebeld; verzoeker kon daarbij haar klacht toelichten. Ook heeft hij met een aantal betrokken medewerkers gesproken. Verder heeft hij schriftelijke informatie verzameld. De verkregen informatie is verwerkt in de reactie van de gemeente op de klacht. De klachtbehandeling heeft zo lang geduurd vanwege de beperkte capaciteit aan klachtenbehandelaars.

Omdat de e-mailomleiding volgens de gemeente terecht is, ziet de gemeente geen aanleiding voor de rectificatie waar verzoeker bij de klachtbehandeling om vroeg.

Nieuwe werkwijze

De gemeente geeft aan dat ze inmiddels anders werkt rondom GIR-meldingen en e-mailomleidingen. Deze gewijzigde werkwijze zal de gemeente ook vastleggen in het beleid en de protocollen die nog in de maak zijn. Uitgangspunt hierbij is, dat betrokkene steeds wordt aangesproken op het gedrag en daarbij gelegenheid krijgt tot wederhoor. Als hij of zij dan in het gedrag blijft volharden kan een ordemaatregel worden opgelegd (zoals e-mailomleiding of contactregulering). Daarvoor moet er altijd voldaan worden aan het noodzakelijkheids criterium (is de maatregel noodzakelijk?).

Een e-mailomleiding zal in beginsel aan betrokkene worden meegedeeld. Ook zullen alle omleidingen op gezette tijden worden nagelopen om te checken of ze nog noodzakelijk zijn.

De gemeente stelt dat zij, achteraf gezien, dus eerst een gesprek had moeten voeren met verzoeker. Als zij daarna in haar gedrag had volhard, dan had de gemeente haar moeten mededelen dat er een e-mailomleiding zou plaatsvinden. Als de omleiding was meegedeeld

zou ze daartegen een klacht hebben kunnen indienen of een rechtszaak hebben kunnen starten (op grond van onrechtmatige daad).

Reactie van verzoeker

De bovenvermelde bevindingen roepen bij verzoeker veel vragen op over de gang van zaken. Vragen die ze in een bijlage meestuurt. Zij geeft in reactie op de bevindingen onder meer het volgende aan.

Verzoeker constateert op basis van die bevindingen dat de gemeente kennelijk zonder kaders kan besluiten tot het inzetten van ordemaatregelen, zoals een e-mailomleiding. En dat de start van de maatregel onduidelijk blijft, net als wie het initiatief heeft genomen. Dat er nergens iets is vastgelegd over waarom, door wie geaccordeerd en op welke (wettelijke) gronden tot het omleiden en doorlezen van andermans e-mail is besloten. Zij stelt dat daarom de rechtmatigheid ervan niet kan worden getoetst. Gelet op de chronologische gang van zaken is er van welk onderzoek dan ook volgens haar geen sprake geweest. De maatregel was in haar ogen onterecht gelet op de hele gang van zaken. Daarbij wijst zij er ook op dat er van haar kant geen sprake is geweest van agressief gedrag op 11 februari 2022. Op 11 februari was zij niet op de hoogte van de komst van de medewerker, over wie zij een integriteitsmelding had gedaan. Daarom heeft zij hem gevraagd om na aankomst weer te gaan. Dat heeft hij geweigerd, en hij is bij het hele gesprek aanwezig geweest. De opmerking 'niet toegelaten in het wijkgebouw' is volgens verzoeker dan ook geen juiste weergave van wat erop 11 februari heeft plaatsgevonden. De maatregel is bovendien pas geëindigd nadat zij een klacht had ingediend en bij de klachtbehandeling bleek dat de omleiding nog steeds van toepassing was.

Verder stelt ze dat er op 22 maart 2022 incidenten zijn besproken, maar dat er met geen woord is gesproken over GIR-meldingen. Ook over consequenties van die meldingen en ordemaatregelen is niet gesproken.

Verzoeker heeft na 22 maart 2022, op of net voor 8 april 2022 (de datum van de conceptbrief die nooit is verstuurd), een paar keer telefonisch met een adviseur van het EVPT gesproken. Tijdens dat telefoongesprek heeft ze de adviseur laten weten dat ze een schriftelijke uitleg over de GIR-melding wel op zijn plaats zou vinden. Daarna heeft ze niets ontvangen over de GIR-melding en de (onderbouwing van de) ordemaatregel.

Verzoeker stelt dat de gemeente de omleiding bewust niet aan haar heeft meegedeeld. Daarbij wijst ze op het feit dat het EVPT de melding aan de geadresseerde (de melding op omgeleide e-mailberichten van haar) blijkt te hebben aangepast. In de melding van het EVPT op een omgeleid bericht aan de geadresseerde van juni 2022 stond, anders dan in

een omgeleid bericht van april 2022, ook expliciet vermeld dat verzoeker zelf niet op de hoogte is van de omleiding.

Verzoeker vraagt zich af wat er in de GIR-meldingen staat en in de conceptbrief met uitnodiging voor een gesprek, omdat ze deze nooit heeft ontvangen.

Nadere reactie van de gemeente

De gemeente geeft naar aanleiding van de bevindingen en de reactie van verzoeker aan, dat zij de uitkomst van de klachtbehandeling heroverweegt. De gemeente zal verzoeker inzage geven in de meldingen en haar de informatie geven waar zij in haar reactie op de bevindingen van de ombudsman om vraagt, voor zover deze beschikbaar is of achterhaald kan worden. Daarnaast overweegt zij een passende actie richting verzoeker.

8. Het oordeel van de ombudsman

Klacht 1a): over de totstandkoming van de beslissing over de e-mailomleiding

De ombudsman heeft deze klacht getoetst aan de vereisten van goede voorbereiding. Op grond daarvan verzamelt de gemeente alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen. Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie ook toetst door middel van wederhoor bij de burger en onderzoekt welke beslissing, gelet op alle informatie, aangewezen is.

De ombudsman vindt dat de gemeente niet zorgvuldig heeft gehandeld bij de totstandkoming van de beslissing over de e-mailomleiding. Daarbij wijst zij op het volgende.

De gemeente heeft tot de omleiding, een ordemaatregel, besloten in kader van het agressiebeleid. Zij stelt dat er altijd een GIR-melding aan zo'n ordemaatregel ten grondslag moet liggen. Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt dat de GIR-meldingen achteraf zijn gedaan. De medewerkers die een GIR-melding hebben gedaan, zijn daartoe op 15 februari 2022 door het EVPT opgeroepen. Toen was er al tot een omleiding besloten. Ook had de adviseur EVPT toen al geconcludeerd dat er sprake was van grensoverschrijdend gedrag, zo blijkt uit de mail van 15 februari 2022.

Voordat na GIR-meldingen tot een ordemaatregel wordt besloten, moet de gemeente actief informatie verzamelen over wat er is gebeurd en de betrokkene de mogelijkheid geven daarop zijn verhaal te doen (wederhoor). Dat is hier niet gebeurd. Verzoeker is pas na 22 maart 2023 per sms uitgenodigd voor een zogenaamd incidentgesprek over de GIR-meldingen. Toen was de ordemaatregel al ingegaan en waren de incidenten bovendien al in de bijeenkomst met het bestuur van de wijkvereniging, waar ze lid van was, genoemd.

Er zijn twee verschillende visies over de aanloop/toedracht tot de beslissing over de omleiding. Het EVPT stelt dat het op verzoek van de stadsdeeldirecteur is gebeurd. De stadsdeeldirecteur stelt dat hij niet om een omleiding heeft gevraagd. Hij heeft hulp gezocht bij het EVPT vanwege de slechte relatie en communicatie tussen het stadsdeel en het bestuur van de wijkorganisatie, met name met verzoeker. Dat een adviseur van het EVPT de stadsdeeldirecteur in februari 2022 heeft geadviseerd een gesprek te organiseren met het bestuur van de wijkorganisatie over die communicatie, ondersteunt de verklaring van de stadsdeeldirecteur. De beslissing om voor die tijd, zonder GIR-meldingen én zonder incidentgesprek tot omleiding over te gaan, valt daar niet mee te rijmen.

Kortom: er is geen of althans onvoldoende onderzoek gedaan naar aanleiding van GIR-meldingen, voordat tot de ordemaatregel van omleiding is besloten. Er waren toen nog geen GIR-meldingen gedaan. Ook is er geen wederhoor geweest voordat tot omleiding werd

besloten. Het is de ombudsman niet gebleken, dat er redenen waren voor de gemeente (spoedeisendheid, dreigende situatie, o.i.d.) om deze beslissing te nemen kort na het gesprek met de directeur in februari 2022, zonder eerst verder onderzoek te doen, informatie te verzamelen en wederhoor toe te passen.

Verder zet de ombudsman vraagtekens bij de keuze voor deze ordemaatregel. De ombudsman constateert dat de gemeente geen informatie heeft verstrekt die verklaart of rechtvaardigt waarom de gemeente nu juist tot het opleggen van een e-mailomleiding heeft besloten.

De GIR-meldingen gingen over het gedrag van verzoeker in de ontmoetingen met (stadsdeel)medewerkers. Niet over de digitale contacten. Tijdens onderzoek is niet gebleken of aangetoond door de gemeente dat verzoeker digitaal/via de e-mail schadelijke of grensoverschrijdende uitingen over de medewerker heeft gedaan. De verwachting dat er in de toekomst mogelijk digitaal schadelijke mededeling over de medewerker zouden worden gedaan, is niet onderbouwd. Het enkele feit dat verzoeker eerder een integriteitsmelding heeft gedaan, verklaart en rechtvaardigt die verwachting niet. Bovendien heeft de gemeente verklaard dat er geen grensoverschrijdende mailberichten zijn verstuurd voorafgaand aan de omleiding. En dat dit ook tijdens de duur van de omleiding niet is gebeurd.

Daar komt bij dat de gemeente bij de klachtafhandeling stelt, dat mede tot de omleiding is besloten om ervoor te zorgen dat e-mailberichten bij de juiste persoon terecht komen. Het opleggen van een ordemaatregel in het kader van agressiebeleid is daarvoor niet het aangewezen middel.

Conclusie: de ombudsman acht de klacht over de totstandkoming van de beslissing over de e-mailomleiding gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

Klacht 1b): over de reikwijdte van de e-mailomleiding

De ombudsman heeft deze klacht getoetst aan het vereiste van evenredigheid. Op grond daarvan kiest de gemeente om haar doel te bereiken een middel dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

Een ordemaatregel (zoals een e-mailomleiding) heeft als doel, om gemeentemedewerkers te beschermen, om te zorgen dat ze op een veilige manier hun werk kunnen doen. Hierboven is al geconstateerd dat niet is gebleken dat verzoeker voor (en na) de beslissing tot e-mailomleiding e-mailberichten met een grensoverschrijdende inhoud heeft verstuurd. Niet naar gemeentemedewerkers, en ook niet naar raadsleden of andere personen wier

mailadres eindigt op @denhaag.nl. Datgene waarvoor een omleiding bedoeld is, lijkt hier dus niet aan de orde.

Daarnaast raakt een omleiding van e-mailberichten die bestemd zijn voor raadsleden aan de privacy van de betrokken burger en aan de vertrouwelijkheid van die berichten.

Een e-mailomleiding raakt de privacy van betrokkene doordat een raadslid dat een omgeleide mail ontvangt, kan zien dat de mail omgeleid is geweest. Dat wordt immers bij het doorsturen gemeld. Door die melding wordt een raadslid ongevraagd geïnformeerd over het feit dat er iets is voorgevallen in het contact tussen de gemeente en de afzender van de mail; iets dat aanleiding is geweest voor een omleiding.

Berichten van burgers aan raadsleden zijn vertrouwelijk. Een medewerker van de gemeente/het EVPT mag niet weten dat de burger een bericht aan een raadslid stuurt; en mag ook niet kennismaken van de inhoud ervan. De vertrouwelijkheid van de berichten aan raadsleden wordt naar het oordeel van de ombudsman door de huidige werkwijze bij een e-mailomleiding niet voldoende gegarandeerd. Dat het EVPT, zoals de gemeente stelt, bij een omleiding van mailberichten aan raadsleden de inhoud ervan niet leest, maakt dit niet anders. Vandaar dat de ombudsman op dit punt aanleiding ziet voor het doen van een aanbeveling.

Conclusie: de ombudsman acht de klacht over het omleiden van e-mailberichten van verzoeker aan raadsleden gegrond, wegens strijd met het vereiste van evenredigheid.

Klacht 2: over de klachtbehandeling

De ombudsman heeft deze klacht getoetst aan het vereiste van goede motivering. Op grond van dat vereiste legt de gemeente legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij onder meer aan van welke feiten zij is uitgegaan. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn en een heldere redenering bevatten.

Hierboven heeft de ombudsman al geconstateerd dat er geen, of althans onvoldoende, onderzoek is gedaan voorafgaand aan de beslissing tot omleiding. En dat niet gebleken is van feiten en omstandigheden die opleggen van juist deze ordemaatregelen verklaren en rechtvaardigen. De motivering voor de omleiding in reactie op de klacht is om die reden niet toereikend.

De gemeente motiveert de beslissing tot omleiding bovendien deels op feiten die zich ná de omleiding hebben voorgedaan. Immers, zij besluit medio februari 2022 tot de omleiding. En constateert dat mevrouw volhardend is in haar houding op basis van informatie over haar gedrag in de periode na medio februari 2022. De gemeente baseert zich immers op

verklaringen over het gesprek op 22 maart 2022 en informatie in het GIR-systeem (over GIR-meldingen die op 21 maart 2022 zijn gedaan).

Verzoeker stelt dat er ten onrechte in de klachtafhandeling staat dat zij de medewerker de toegang heeft geweigerd. De gemeente had hier nauwkeuriger kunnen zijn door duidelijk te maken wat ze concreet heeft gedaan tijdens het contact met de medewerker destijds en/of dat de medewerker later alsnog is toegelaten. Overigens weerspreekt verzoeker niet dat ze de medewerker eerder de toegang heeft geweigerd.

Ook schiet de motivering bij de klachtafhandeling te kort omdat onvoldoende is toegelicht waarom de omleiding is beëindigd. De ombudsman vindt het zorgelijk dat toen deze zaak speelde, de gemeente de e-mailomleiding niet voor een bepaalde termijn oplegde. En dat zij evenmin uit eigen beweging naging of een omleiding nog (steeds) noodzakelijk was. Had verzoeker in deze zaak geen klacht ingediend, dan had de omleiding dus nog steeds gegolden.

Conclusie: de ombudsman acht deze klacht gegrond, wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

9. Aanbevelingen

De ombudsman en Jeugdbudsmans hebben vanaf 2021 diverse klachten onderzocht over het handelen van de gemeente rond GIR-meldingen. Er zijn in die zaken vanaf 2021 diverse (niet gepubliceerde) rapportbrieven geschreven aan het College. Er is op 4 oktober 2021 een brief gestuurd met uitgangspunten, zoals door de ombudsman en Jeugdbudsmans gehanteerd bij de beoordeling van klachten over GIR-meldingen. Er is op 18 mei 2022 een rapportbrief gestuurd over de wijze van behandeling van (klachten over) GIR-meldingen aan het College. En op 23 juni 2023 is een gepubliceerd rapport uitgebracht over een klacht met betrekking tot de gang van zaken rond een GIR-melding waarbij verbeterpunten aan het College zijn meegegeven. Daarnaast zijn er op ambtelijk niveau diverse gesprekken gevoerd over de werkwijze en over hoe de ombudsman en Jeugdbudsmans daar vanuit hun ombudsvisie/behoorlijkheidskader naar kijken.

Er zijn inmiddels in de praktijk verbeteringen doorgevoerd en dat geeft de gemeente in deze zaak ook aan, maar het College moet nog een beslissing nemen over de regelingen waarin het nieuwe beleid en de werkwijze zijn vastgelegd. Als dat eenmaal is gebeurd en er een heldere en zorgvuldige procedure is, met recht op wederhoor voor de betrokken burger, doen situaties als deze zich hopelijk niet meer voor.

In deze concrete zaak ziet de ombudsman nog aanleiding voor aanbevelingen, in aanvulling op de eerdere aanbevelingen in andere zaken.

1. De ombudsman geeft het college de aanbeveling om binnen vier weken een passende reactie naar verzoeker te sturen op haar klacht en passende maatregelen te nemen naar aanleiding van haar verzoek om rectificatie.
2. Mailadressen eindigend op @denhaag.nl worden ook gebruikt door een aantal onafhankelijke organen (zoals de Rekenkamer) en door een aantal afdelingen van de gemeente (zoals het Integriteitsbureau) waar e-mailverkeer vertrouwelijk moet blijven voor iedereen binnen de gemeente behalve voor de geadresseerde. Die vertrouwelijkheid wordt niet voldoende gegarandeerd met de huidige werkwijze in gevallen waarin in het kader van het agressiebeleid tot een omleiding wordt besloten. De ombudsman geeft het college daarom de aanbeveling om alle diensten en organen die het mailadres @denhaag.nl gebruiken afspraken te maken over de wijze waarop het omleiden van e-mailberichten plaatsvindt. Dit als extra waarborg voor de vertrouwelijkheid van de omgeleide e-mailberichten. De ombudsman zelf heeft om die reden met de gemeente afspraken gemaakt voor een convenant.

10. Nabeschuiving

Oorzaak van het probleem in deze zaak is dat de GIR-procedure is ingezet voor het oplossen van een hulpvraag/probleem, waarvoor de GIR-procedure niet is bedoeld: de verbetering van de communicatie met de wijkvereniging, in het bijzonder verzoeker. De GIR-melding is er daarbij achteraf 'bijgehaald'. Dat vindt de ombudsman kwalijk.

De hulpvraag is relevant: zowel gemeente als wijkvereniging hebben belang bij goede communicatie. Het antwoord daarop ligt niet in een GIR-procedure, maar in het aangaan van het gesprek hierover en het maken van afspraken.



Addie Stehouwer
Gemeentelijke Ombudsman
Den Haag en Leidschendam-Voorburg