



## Rapport gemeentelijke ombudsman

Over de klacht van de heer K. uit Rotterdam  
over het college van burgemeester en wethouders van  
de gemeente Rotterdam.

Dossiernummer: 2014.1168  
Datum: 22 april 2015



### ***Aanleiding voor de klachten en afbakening***

1. Het recreatieoord Hoek van Holland is een camping en recreatieoord waar de gemeente Rotterdam beheerder is en kavels verhuurt aan particulieren. Op 28 april 2014 vond er een incident plaats op het recreatieoord aan de Wierstraat 100 te Hoek van Holland. De heer K. en twee andere personen zijn daarbij betrokken. De heer K. heeft volgens de gemeente een mederecreant bedreigd. Van het incident is aangifte gedaan bij de politie door deze mederecreant. Er zijn meerdere processen-verbaal en verklaringen opgesteld door de politie en door getuigen. De heer K. ontvangt op 15 mei 2014 een officiële waarschuwing van de directeur Sport en Cultuur, de heer V., van de gemeente Rotterdam. De directeur schrijft:

*“Op 28 april 2014 heeft u op het recreatieoord een mederecreant, de heer R., bedreigd. Dit incident was duidelijk waarneembaar voor recreanten op het recreatieoord. Van dit incident is door de dienstdoende beveiliging van Securitas een rapport opgemaakt. De betrokken recreant heeft aangifte gedaan van deze bedreiging bij de politie.... Gezien het voorgaande ben ik genoodzaakt u bij dezen officieel te waarschuwen. Bij een volgend incident zal ik zwaardere maatregelen treffen.”*

2. De heer K. heeft, naar aanleiding van de waarschuwing, een aantal klachten ingediend over (mogelijke) strafbare feiten en de afgelegde verklaringen hierover door derden bij de politie. De ombudsman is niet bevoegd om hiernaar onderzoek te doen.

### ***Klacht***

3. De heer K. heeft een klacht ingediend over de gemeente Rotterdam die de ombudsman in onderzoek heeft genomen.  
De heer K. klaagt dat de gemeente hem een officiële waarschuwing heeft gegeven op verklaringen van derden, zonder dat hij zelf is gehoord.  
Een video-opname van het incident, die aanleiding zou zijn geweest voor de waarschuwing, wordt niet genoemd in de waarschuwingsbrief van de gemeente van 15 mei 2014. De motivering van de waarschuwing lijkt daarmee onjuist of onvolledig.



### ***Klachtbehandeling door de gemeente***

4. De heer K. schrijft op 22 mei 2014 een brief aan de directeur Sport en Cultuur, de heer V. van de gemeente Rotterdam, waarin hij aangeeft dat er geen wederhoor heeft plaatsgevonden.
5. Naar aanleiding van de brief van 22 mei 2014 wordt de heer K. uitgenodigd door de gemeente voor een gesprek.
6. Op 15 juli 2014 vindt een gesprek plaats tussen de heer K. en mevrouw M., rayonmanager Sport & Cultuur. De heer B., teammanager Sport & Cultuur, is aanwezig bij het gesprek en maakt een verslag.
7. De directeur van Sport & Cultuur schrijft op 22 juli 2014 een brief aan de heer K. De waarschuwing blijft van kracht. Het gespreksverslag van 15 juli 2014 is als bijlage toegevoegd.
8. De heer K. is ontevreden dat de waarschuwing van kracht blijft nu Sport & Cultuur zijn kant van het verhaal heeft gehoord. Hij heeft op 5 augustus 2014 een brief gestuurd aan de ombudsman met diverse klachten over de gang van zaken.

### ***Klachtbehandeling door de ombudsman***

9. De ombudsman ontvangt de brief van de heer K. op 6 augustus 2014.
10. Op 7 augustus 2014 stuurt de ombudsman een ontvangstbevestiging.
11. De ombudsman schrijft op 26 augustus 2014 zowel aan de heer K. als aan de gemeente dat hij de klacht gedeeltelijk in behandeling zal nemen. Aan de gemeente stelt hij de volgende vragen:
  - a) Heeft er wederhoor plaatsgevonden bij de heer K. voordat de officiële waarschuwing werd gegeven?
  - b) Was het videomateriaal van het incident aanleiding voor het opleggen van de waarschuwing? Indien ja; vindt u dat de heer K. daarvan op de hoogte had moeten zijn?



12. Op 23 september 2014 schrijft de directeur Sport en Cultuur, de heer V., aan de ombudsman een reactie op de klacht van de heer K. en geeft hij antwoord op de vragen van de ombudsman.
13. De ombudsman acht zich daarna voldoende geïnformeerd om zijn conceptbevindingen op te stellen en daar een voorlopig oordeel aan te verbinden. De heer K. en de directie Sport & Cultuur krijgen de gelegenheid te reageren op de bevindingen en het voorlopig oordeel. De concept-bevindingen worden ook aan het college van burgemeester en wethouders verstuurd.
14. De heer K. schrijft zijn reactie op het voorlopig oordeel op 20 januari 2015. De gemeente Rotterdam volgt op 29 januari 2015.
15. Na ontvangst van de reacties stelt de ombudsman zijn bevindingen gewijzigd vast. De ombudsman ziet geen aanleiding voor nader onderzoek.

### ***Bevindingen***

De ombudsman gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

16. De heer K. is vaste recreant en zijn vrouw is officieel huurder op de camping Hoek van Holland.
17. Op 28 april 2014 vond er tussen 17:30 en 18:00 een incident plaats tussen drie bewoners op het recreatieoord aan de Wierstraat 100 te Hoek van Holland. Betrokken zijn de heer B., de heer R. en de heer K. De heer K. (degene die zijn klacht heeft ingediend bij de ombudsman) en de heer B. krijgen ruzie met de heer R. Mogelijk zijn daarbij strafbare feiten gepleegd.
18. Op 28 april 2014 worden er twee rapportages van het incident opgesteld door de dienstdoende beveiliging van Securitas. De beveiliging zelf is geen ooggetuige geweest van het incident. De beveiliging heeft de politie opgewacht en naar de heer B. en de heer R. begeleid. De beveiliging heeft de heer R. geadviseerd om aangifte te doen.
19. De heer W., Teamleider recreatieoord en camping Hoek van Holland, stelt een 'Relaas van bevindingen' op. In het relaas staat onder andere:



*“Na afloop heb ik bewoners en slachtoffer bezocht. Tijdens deze gesprekken begreep ik dat bij het incident een tweede bewoner was betrokken namelijk de heer K. Volgens de verklaringen van diverse bewoners heeft deze man gedreigd met een houten hamer en was deze de bestuurder/bijrijder van de bus waarin de heer B. zelf reed / zat. De heer K. is een bewoner van het recreatieoord Hoek van Holland.”*

20. De heer R. doet op 29 april 2014 aangifte bij de politie van bedreiging door de heer K. en van mishandeling door de heer B. Hij levert zijn mobiele telefoon in met een video-opname van het incident.
21. Op 29 april 2014 bekijkt de politie de door de heer R. afgestane video-opname en wordt er op ambtsbelofte een proces-verbaal van bevindingen opgesteld over de inhoud van de opname.
22. De heer B. wordt op 29 april 2014 verhoord door de politie.
23. Op 1 mei 2014 ondertekent een mederecreant en mogelijke getuige een verklaring over het incident.
24. Op 15 mei 2014 stuurt de directeur Sport en Cultuur, de heer V., aan de heer K. een officiële waarschuwing
25. Op 15 juli 2014 vindt een gesprek plaats tussen de heer K. en mevrouw M., rayonmanager Sport & Cultuur. De teammanager Sport & Cultuur, is aanwezig bij het gesprek en maakt een verslag. In het gespreksverslag getiteld ‘Gespreksverslag toelichting officiële waarschuwing’ staat onder andere:

***“Inleiding***

*.....Doel van het gesprek is escalatie te voorkomen door een toelichting te geven op de waarschuwing. Andere onderwerpen waarvan S&C weet dat ze vooral tussen de heer K. en zijn burens spelen, zullen niet worden besproken.....”*

In het verslag wordt zowel de uitleg van de maatregel als het verweer van de heer K. verwoord.

26. De directeur van Sport & Cultuur, de heer V., schrijft op 22 juli 2014 een brief aan de heer K. De directeur schrijft dat hij geen aanleiding ziet om de brief van 15 mei 2014 in te trekken.



27. De directeur van Sport & Cultuur, de heer V., schrijft op 23 september 2014 aan de ombudsman:

*“Er heeft geen wederhoor plaatsgevonden bij de heer K. voordat de waarschuwing werd gegeven. Wel is hij nadien door de gemeente in de gelegenheid gesteld zijn reactie te geven op het incident d.d. 28 april 2014 en zijn rol dienaangaande. Hieronder zal ik dit nader toelichten...*

*De gemeente heeft gemeend klager niet vooraf te moeten horen. Op grond van de destijds bij de gemeente bekende informatie was het immers voldoende aannemelijk dat klager tijdens het bewuste incident op het recreatieoord dreigend gedrag had vertoond richting een mederecreant. Ten tijde van de waarschuwingsbrief d.d. 15 mei 2014 beschikte de gemeente over de volgende informatie:*

- *een verklaring d.d. 29 april 2014 van de heer W., Teamleider recreatieoord en camping Hoek van Holland;*
- *een afschrift proces-verbaal aangifte “Bedreiging” d.d. 29 april 2014 van de betrokken recreant;*
- *een afschrift proces-verbaal aangifte “Eenvoudige mishandeling” d.d. 29 april 2014 van de betrokken recreant;*
- *het (1<sup>e</sup>) rapport d.d. 28 april 2014 Securitas;*
- *het (2<sup>e</sup>) rapport d.d. 28 april 2014 van Securitas;*
- *een verklaring d.d. 1 mei 2014 van een mederecreant op het recreatieoord Hoek van Holland.”*

## 28. Standpunt gemeente

De directeur van Sport & Cultuur, de heer V., verwoordt het standpunt van de gemeente in zijn brief van 23 september 2014:

*“Voor de goede orde merk ik op, dat de gemeente Rotterdam in deze (civielrechtelijke) kwestie optreedt als verhuurder/beheerder van het recreatieoord Hoek van Holland. In die hoedanigheid heeft de gemeente een verantwoordelijkheid tegenover alle recreanten op het recreatieoord. Huurders hebben recht op bescherming van hun huurgenot. Het incident van 28 april 2014 heeft de orde en het gevoel van veiligheid op het recreatieoord ernstig aangetast. De gemeente benadrukt dat incidenten als deze een grote impact hebben op recreanten en personeel, en leiden tot onwenselijke spanningen op het recreatieoord. De gemeente heeft er dan ook belang bij om bij dergelijke incidenten de-escalerend op te treden. De brief aan klager d.d. 15 mei 2014 moet dan ook in dat licht worden gezien, als een optreden ter de-escalatie.*



*De gemeente stelt zich derhalve op het standpunt dat er voldoende aanleiding was om klager zonder het vooraf toepassen van wederhoor, de brief van d.d. 15 mei 2014 te zenden.....*

*Het bedoelde videomateriaal was geen aanleiding voor de waarschuwing (de brief d.d. 15 mei 2014). De bewuste 'videoclip' is pas na 15 mei 2014 aan de gemeente verstrekt. Het verslag van het gesprek d.d. 15 juli 2014 (de bijlage bij mijn brief aan klager d.d. 22 juli 2014) is op dit onderdeel incorrect. De bij de gemeente bekende informatie ten tijde van het verzenden van de waarschuwingsbrief d.d. 15 mei 2014 is hierboven vermeld (zie onder punt 23)."*

De gemeente voegt op 29 januari 2015 aan haar standpunt toe dat ze, gelet op de ontstane onrust, heeft gemeend met spoed de-escalerend te hebben moeten handelen. Vanaf de eerste melding (op 28 april 2014) tot 15 mei 2014 heeft de gemeente onderzoek gedaan en informatie verzameld.

## 29. Standpunt klager

Het standpunt van de heer K. is conform zijn klacht. Daarnaast stelt hij dat de videobeelden van het incident verkeerd zijn geïnterpreteerd. Juist de heer R. zou zich hebben misdragen volgens hem. In het verleden werden incidenten uitgepraat met de betrokken recreanten en de bedrijfsleider. Op de achtergrond spelen irritaties over de verbouwing van zijn recreatiewoning en een daaruit voortkomend 'grensconflict' met de burens.

Op 20 januari 2015 schrijft de heer K. dat de gemeente het niet zo nauw neemt met de bescherming van recreanten. De heer R. zou eerder de heer B. hebben bedreigd en anderhalf jaar hebben getreiterd. De gemeente zou met die kennis niks hebben gedaan.

## *Wet en regelgeving*

Relevant beleid en wet- en regelgeving.

30. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Artikel 3:1 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht; Op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten zijn de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de handelingen zich daartegen niet verzet.

Artikel 3:2



Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

31. Vanwege het huurregime van onbebouwde grond is het Burgerlijk Wetboek, Boek 7, (titel 4 Huur, afdeling 1 algemene bepalingen, artikel 201 - 310) van toepassing.
32. Van toepassing is verder het Kampeerreglement Recreatieoord Hoek van Holland. Het reglement is vastgesteld op 24 februari 1994 door de deelgemeenteraad Hoek van Holland. In het reglement staat het volgende.

Artikel 10 Tussentijdse beëindiging van de overeenkomst door de ondernemer bij wanprestatie m.b.t. een vaste plaats

*1. Indien de recreant, zijn gezins/groepsleden, logés of bezoekers de verplichtingen uit de overeenkomst, het kampeerreglement, de gedragsregels of de overheidsvoorschriften ondanks voorafgaande schriftelijke waarschuwing niet of niet behoorlijk naleeft of naleven en wel in zodanige mate dat naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid van de ondernemer niet kan worden gevergd dat de overeenkomst wordt voortgezet, heeft de ondernemer het recht de overeenkomst met onmiddellijke ingang op te zeggen na inachtneming van het gestelde in lid 2 en 3. Daarna dient de recreant zijn plaats te ontruimen en het terrein ten spoedigste te verlaten.*

33. De gemeente is aangesloten bij de vereniging van recreatieondernemers Nederland (RECRON). De gemeente heeft de RECRON-voorwaarden<sup>1</sup>, alleen van toepassing verklaard op de huurovereenkomsten van de huurders van percelen op de camping Hoek van Holland. Dit betreft een ander deel van het gemeentelijk recreatieterrein en is daarom voor de klachtbehandeling niet van belang.

### ***Toetsing aan behoorlijkheidsvereisten***

34. De ombudsman toetst het optreden van de afdeling Sport en Cultuur namens het college van burgemeester en wethouders aan de behoorlijkheidsvereisten:

### **Goede voorbereiding**

---

<sup>1</sup> De RECRON-voorwaarden zijn tot stand gekomen in januari 2003 in overleg met de Consumentenbond en de ANWB, in het kader van de Coördinatiegroep Zelfreguleringsoverleg (CZ) van de Sociaal-Economische Raad en traden in werking per 1 april 2013.





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

### **Goede motivering**

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

### *Overwegingen*

35. De heer K. klaagt dat de gemeente hem een officiële waarschuwing heeft gegeven op basis van verklaringen van derden, zonder dat hij zelf is gehoord.
36. De ombudsman begrijpt dat de gemeente als beheerder en als verhuurder van kavels van het recreatieoord Hoek van Holland na een incident als op 28 april 2014 daadkrachtig wil optreden en herhaling wil voorkomen. Een officiële waarschuwing geven aan 1 of meer betrokkenen, kan daar onderdeel van zijn.
37. Het opleggen van een waarschuwing kan echter, indien zich herhaling van de overlast voordoet, leiden tot het met onmiddellijke ingang opzeggen van de overeenkomst tussen de vrouw van de heer K. en de gemeente Rotterdam (zie het kampeerreglement). Een waarschuwing is daarmee verre van vrijblijvend.
38. Ook als de gemeente verhuurder is, moet de gemeente zich gedragen overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat wil bijvoorbeeld zeggen: voordat de gemeente een besluit neemt moet de gemeente bij de voorbereiding alle informatie verzamelen die van belang is en alle belangen afwegen.
39. Hoar en wederhoor toepassen is, behalve een behoorlijkheidsvereiste, een belangrijk basisbeginsel van een behoorlijk proces. Dit principe geldt ook als er overtuigend bewijs lijkt te zijn van een bepaalde gedraging. Hoar en wederhoor is belangrijk voor de volledigheid van de waarheidsvinding en voor een evenwichtige beoordeling van de feiten en kan daarnaast de-escalerend werken.



40. De gemeente heeft voordat zij op 15 mei 2014 de waarschuwing oplegde, de heer K. niet gevraagd om zijn visie op het voorval van 28 april 2014 te geven. De gemeente is uitsluitend op verklaringen van derden afgegaan.
41. De ombudsman heeft geen oordeel of de gemeente terecht meende dat er met spoed gehandeld moest worden. Maar de ombudsman vindt wel dat nu de gemeente van 28 april 2014 tot en met 15 mei 2014 de tijd had om de heer K. te horen, zonder dat dit de voortgang zou hebben belemmerd, de gemeente invulling had moeten geven aan het hoor- en wederhoorprincipe. De waarschuwing zou nog op dezelfde termijn gegeven kunnen worden.
42. Pas naar aanleiding van de reactie van de heer K. op de waarschuwing nodigde de gemeente de heer K. uit voor een gesprek op 15 juli 2014. De gemeente wilde in dat gesprek een toelichting geven op de waarschuwing. Bepaalde onderwerpen waren echter voor de gemeente tijdens het gesprek niet bespreekbaar. Het standpunt van de heer K. in dit gesprek, zou geen enkele invloed op de al eerder gegeven waarschuwing meer hebben. Daarom kan het gesprek niet als hoor en wederhoor gezien worden in het kader van de voorbereiding van een besluit.
43. De video-opname van het incident wordt inderdaad niet genoemd in de waarschuwingsbrief van 15 mei 2014. De video-opname zelf was nog niet ontvangen op het moment dat de gemeente het besluit nam. Wel is in het gesprek van 15 juli 2014 de video-opname ter sprake gekomen en is in het gespreksverslag abusievelijk geschreven dat de opname reden was voor het geven van een waarschuwing.

### ***Oordeel***

De ombudsman verbindt aan de bevindingen een oordeel.

44. De gemeente Rotterdam heeft gehandeld in strijd met het behoorlijkheidsvereiste van een goede voorbereiding en heeft onvoldoende geluisterd naar de heer K. Voordat de gemeente besloot tot een waarschuwing heeft zij niet alle relevante feiten en omstandigheden af kunnen wegen en ook niet alle belangen af kunnen wegen. De waarschuwingsbrief aan de heer K. was daarom onvoldoende gemotiveerd.

De ombudsman ziet in het voorgaande aanleiding om aan zijn oordeel een aanbeveling te verbinden.



## ***Aanbeveling***

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam in overweging de volgende aanbevelingen te (laten) uitvoeren en daarbij rekening te houden met de overwegingen van de ombudsman:

### **Algemeen**

De ombudsman geeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam in overweging te bevorderen dat er op het recreatieoord Hoek van Holland hoor en wederhoor wordt toegepast voordat officiële waarschuwingen worden gegeven, dan wel (indien zich herhaling van de overlast voordoet) beëindigingen van overeenkomsten plaatsvinden.

### **Reactie op de voorlopige aanbeveling**

Op 29 januari 2015 schrijft de heer V. namens de gemeente Rotterdam:

*“De gemeente kan zich vinden in uw voorlopige aanbeveling aan het college van B&W om te bevorderen dat er hoor en wederhoor zal worden toegepast voordat er officiële waarschuwingen worden gegeven. In beginsel zal de gemeente vooraf een vorm van hoor en wederhoor toepassen voordat er waarschuwingen worden gegeven. Onze medewerkers zijn hier reeds (mondeling) over geïnstrueerd.*

*Hierbij merkt de gemeente echter op, dat het in voorkomende gevallen desalniettemin noodzakelijk kan worden geacht om actie te ondernemen zonder vooraf hoor en wederhoor toe te passen. Dit zal o.a. afhangen van de vereiste spoed en ernst van de situatie. In sommige gevallen kan het voorkomen, dat de gemeente haar verantwoordelijkheid tegenover haar huurders en/of haar personeel laat prevaleren boven het principe van hoor en wederhoor vooraf van het desbetreffende individu.”*

### **Reactie Ombudsman**

De ombudsman is tevreden dat de gemeente zich kan vinden in de voorlopige (nu definitieve) aanbeveling. Wel geeft de ombudsman er de voorkeur aan dat de betreffende medewerkers ook schriftelijk of digitaal worden geïnstrueerd. Hoewel er in theorie situaties te bedenken zijn waarin hoor en wederhoor vanwege de spoedeisendheid niet mogelijk is, herhaalt de ombudsman dat er in de onderzochte situatie 2 weken de tijd was voor wederhoor. Het komt de ombudsman voor dat dit voldoende tijd is om een hoorgesprek te houden. Daarbij telt dat een



dergelijk gesprek de-escalerend kan werken (de heer K. is nog steeds boos over de gang van zaken).