



Rapport

h2>Klacht

Verzoekster klaagt erover dat een medewerkster van de gemeente Heemskerk op 26 juni 2006 zonder toestemming of vooraankondiging tijdens een telefoongesprek de telefoon op de speaker heeft gezet.

Beoordeling

I. Bevindingen

Verzoekster ontvangt sinds 1998 van de gemeente Heemskerk een bijstandsuitkering. De betrokken medewerkster is vanaf 2002 de vaste consulente van verzoekster

1. In juni 2006 werd verzoekster aangemeld voor een re-integratietraject bij re-integratiebedrijf JM Werkt. Zij kon aan het werk bij een orchideeënkwekerij. In verband met medische/psychische klachten adviseerde de medewerkster in kwestie om daarnaast een medisch advies over verzoekster aan te vragen. De medewerkster rapporteerde later dat JM Werkt aan de gemeente had gemeld dat verzoekster verbaal agressief was geweest en dat zij had aangegeven het werk niet te accepteren en alleen naar de kwekerij was gegaan, omdat zij was gestuurd. Wegens de onwillige houding van verzoekster met betrekking tot het werk trok de kwekerij het werkaanbod in en zag JM Werkt af van verdere begeleiding van verzoekster. Dit gedrag van verzoekster was voor de medewerkster aanleiding om een maatregel te overwegen. Op 26 juni 2006 nam zij telefonisch contact op met verzoekster om dit haar mee te delen. De medewerkster rapporteerde dat verzoekster tijdens het telefoongesprek blijk gaf van een grote boosheid, wat haar collega's van haar kamer konden getuigen, omdat de telefoon op de speaker stond.

2. Op 20 november 2006 diende verzoekers toenmalige gemachtigde namens haar bij de gemeente een klacht in inhoudende dat de medewerkster zonder toestemming het telefoongesprek op de speaker had gezet.

3. In de klachtafdoeningsbrief van 13 december 2006 stelde de gemeente dat het op de speaker zetten tijdens het gesprek was gemeld. Verder was volgens de gemeente het op de speaker zetten correct geweest, omdat verzoekster zich tijdens het telefoongesprek bedreigend en beledigend had uitgelaten. De directe collega's die als enigen van dit gesprek hadden kennisgenomen hadden de beledigingen bevestigd. De gemeente achtte de klacht daarom ongegrond.

4. In deze beslissing op haar klaagschrift kon verzoekster zich niet vinden. Haar gemachtigde wendde zich daarom op 16 januari 2007 tot de Nationale ombudsman met het verzoek om een onderzoek in te stellen. In deze brief en zijn vervolgbrief aan de Nationale ombudsman van 21 april 2007 bestreed de gemachtigde de stelling van de gemeente dat het gesprek op de speaker zetten was gemeld. Ook had verzoekster geen

toestemming gegeven om het gesprek op de speaker te zetten. Ook al zou verzoekster toestemming hebben verleend, dan was het volgens de gemachtigde nog maar de vraag of men het gesprek op de speaker mocht zetten, gelet op verzoeksters overspannenheid. Daar kwam volgens de gemachtigde bij dat verzoekster in een positie zat waarin zij geen keuze had. Zij moest de telefonisch gevraagde informatie wel geven, anders kwam de bijstandsverlening in gevaar.

5. Op 22 juni 2007 legde de Nationale ombudsman de klacht voor aan het college van burgemeester en wethouders (hierna aangeduid als: het college) en de betrokken medewerkster. Verder werd twee collega's van de medewerkster gevraagd informatie te verstrekken.

6. In reactie hierop deelde het college bij brief van 10 juli 2007 de Nationale ombudsman het volgende mee:

"1. Als reactie op de klacht verwijzen wij naar onze brief van 13 december 2006 aan de raadsman van (verzoekster; N.o.). Voor zover (de betrokken medewerkster; N.o.) zich herinnert heeft zij melding gedaan van het "op de speaker zetten" van het gesprek. Gelet op de boosheid/emoties van (verzoekster; N.o.) kunnen wij ons voorstellen dat zij deze melding niet heeft gehoord. Dit betreuren wij.

Naar aanleiding van de brief van de raadsman van 21 april 2007 merken wij nog het volgende op. De raadsman voert aan dat in de rapportage niet is opgenomen dat aan (verzoekster; N.o.) is gemeld dat de telefoon op de speaker is gezet. Hieruit concludeert de raadsman dat er geen melding is gedaan. In een rapportage wordt niet alles opgenomen. Uit het enkele feit dat iets niet staat vermeld, kan niet worden geconcludeerd dat dat niet heeft plaatsgevonden.

Wij zijn wel van mening dat het goed is om aan te tekenen dat de melding heeft plaatsgehad en zullen het protocol in die zin aanpassen.

Verder stelt de raadsman dat een melding "ik zet u op de speaker zodat iedereen in kamer en op de gang u kunnen horen" niet genoeg zou zijn. Hierin kunnen wij de raadsman niet volgen. In de eerste plaats merken wij op dat de deur van kamer 0.31 altijd gesloten is. Collega's op de gang kunnen (telefoon)gesprekken dus niet horen. In de tweede plaats zijn wij van oordeel dat onze medewerkers hun werkzaamheden moeten kunnen bespreken met hun directe collega's. Voor hen geldt immers ook een geheimhoudingsplicht. Naar onze mening is er dan ook geen sprake van schending van privacy.

2. (De betrokken medewerkster; N.o.) kan zich de exacte bewoordingen van (verzoekster; N.o.) niet meer herinneren. Wel weet zij dat (verzoekster; N.o.) erg boos was omdat zij op de verjaardag van haar dochter werd gebeld c.q. lastiggevalen door (de betrokken medewerkster; N.o.). (Verzoekster; N.o.) betichtte (de betrokken medewerkster; N.o.) van

schending van haar privacy. (Verzoekster; N.o.) eiste wederom een andere consulente. Ook gaf zij aan dat ze door de hele gang van zaken problemen met haar gezondheid ondervond en dat dit de schuld was van (de betrokken medewerkster; N.o.).

Uit de stukken blijkt dat (de betrokken medewerkster; N.o.) enkele maanden bezig is geweest (verzoekster; N.o.) richting werk te begeleiden. In deze periode werd de weerstand van (verzoekster; N.o.) steeds groter. (De betrokken medewerkster; N.o.) voelde zich genoodzaakt een collega te laten meeluisteren met het gesprek met (verzoekster; N.o.)

3. De gemeente Heemskerk heeft in januari 2006 een geweldsprotocol vastgesteld. Hierin is bepaald dat een medewerker bij vermoeden van agressief gedrag anderen laat meeluisteren.

(...)

In dit protocol is niet opgenomen dat de medewerker melding doet van het "op de speaker zetten". Ook op dit onderdeel zullen wij het geweldsprotocol aanpassen."

7. In reactie op de klacht deelde de medewerkster tijdens een telefoongesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman op 9 juli 2007 voor zover van belang voor het onderzoek het volgende mee:

"Ik heb (verzoekster; N.o.) gebeld, omdat zij haar arbeidsverplichtingen uit de Wet werk en bijstand niet nakwam. Voordat ik overweeg een maatregel op leggen, heb ik eerst getracht haar te bewegen om het door mij voorgesteld werk te aanvaarden, om het een kans te geven. (Verzoekster; N.o.), waarvan ik zeven jaar de consulente ben geweest, was toen al boos op mij, omdat ik haar de arbeidsverplichtingen had opgelegd. Ze werd nog bozer, omdat ik haar richting arbeid in loondienst wilde begeleiden, terwijl zij als zelfstandige aan het werk wilde. Nog bozer werd ze door mijn concrete baanaanbod met als toppunt dat ik haar daarover belde op de verjaardag van haar dochter. Zij zei dat ik haar gek maakte; dat ik het niet had begrepen. Op een gegeven moment was er geen redelijk gesprek met mevrouw meer mogelijk; zij bleef doorgaan op het feit ik had gebeld op de verjaardag van haar dochter. Ik heb haar tevergeefs gevraagd of zij mij wilde laten uitpraten. Verder gaf zij mij de schuld ervan dat zij niet in orde was, dat zij psychische schade had opgelopen. Ik ervaarde de situatie als bedreigend. Je weet niet wat iemand, die ontevreden over je is op een later moment gaat doen. Daar komt bij dat ik haar in Heemskerk - waar ik woon - kan tegenkomen. Verder voelde ik mij beledigd, dat wil zeggen aangetast in mijn integriteit als ambtenaar door de beschuldiging dat ik de veroorzaker was van haar psychische schade, terwijl ik de afgelopen zeven jaar veel voor haar heb geregeld. Gelet op het feit dat mevrouw iemand is die veel klaagt over de dienstverlening, vond ik het op een gegeven moment van belang om anderen, te weten de twee medewerksters van kamer 0.31, kennis te laten nemen wat er aan de telefoon werd gezegd door mevrouw. Na een emotioneel

beladen gesprek als dit, heb ik met deze medewerkers altijd een gesprek over hoe het gesprek verliep, waaronder of het op de speaker zetten nodig was. Wij vinden het nodig om emoties te ventileren en om feedback te krijgen. Omdat we elkaars cliënten al kennen, weten zij door het op de speaker zetten niet meer dan wat zij al wisten van gesprekken onder elkaar. Het was niet mogelijk dat anderen met het gesprek konden meeluisteren. In het verleden zorgde ik er soms ook bij andere cliënten voor dat iemand aanwezig was tijdens een gesprek in een spreekkamer om te voorkomen dat wat er gezegd is verkeerd wordt uitgelegd. Ik heb niet aangekondigd dat het gesprek op de speaker werd gezet. Het was wellicht netter geweest als ik van tevoren had aangekondigd dat het gesprek op de speaker zou worden gezet. Als ik dat wel had gedaan dan zou mevrouw waarschijnlijk de verbinding hebben verbroken. Het blijft ook dan steeds mogelijk om daarna een nieuw gesprek aan te gaan, waarbij we op nul beginnen, waarbij mevrouw een nieuwe kans krijgt."

8. Op 12 juli 2007 deelde een collega van de medewerkster, mevrouw I. tijdens een telefoongesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman voor zover van belang voor het onderzoek het volgende mee:

"Ik weet niet wat (verzoekster; N.o.) woordelijk heeft gezegd. Ik hoorde op een gegeven moment haar stem en luisterde, terwijl ik doorging met mijn eigen werk. (Verzoekster; N.o.) had een boze, drukke stem. Zij was het duidelijk ergens niet mee eens. (De betrokken medewerkster; N.o.) kwam er niet tussen. Zij probeerde haar nog te sussen. Ik denk dat (verzoekster; N.o.) niet echt luisterde naar (de betrokken medewerkster; N.o.). Ik ken (verzoekster; N.o.), omdat (de betrokken medewerkster; N.o.) mij en mijn collega's al eerder heeft gevraagd om een mening te geven over kwesties met (verzoekster; N.o.).

Ik zet ook wel eens een gesprek op de speaker, zodat degene die meeluistert later kan bevestigen welke (telefonische) afspraken er zijn gemaakt met een cliënt. Ook doe ik het, als een gesprek slecht verloopt, zodat de ander die meeluistert later een verklaring kan afleggen hoe het gesprek is verlopen. In zo'n situatie kondig ik het op de speaker zetten van het gesprek niet aan, omdat men dan ophangt met als gevolg dat er geen getuige meer is van hoe het gesprek is verlopen. Verder laat ik iemand anders meeluisteren om later met deze persoon te kunnen bespreken of ik het gesprek goed heb geleid, of ik iets wel of niet had moeten pikken, of ik te ver ben gegaan. Wij laten elkaar regelmatig meeluisteren. Op die manier zoeken wij steun bij elkaar. We maken met zijn vijven gebruik van kamer 0.31, maar het komt zelden voor dat er vijf personen tegelijkertijd aanwezig zijn. De deur naar de gang is in principe dicht. Wat er is gezegd door cliënten blijft binnenskamers. Ook als iemand heftig heeft gereageerd aan de telefoon, dan wordt dat later niet tegen hem/haar gebruikt. Er is altijd de mogelijkheid om met iemand een nieuwe start te maken."

9. Op 13 augustus 2007 deelde een andere collega van de medewerkster, mevrouw V. tijdens een telefoongesprek met een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman

voor zover van belang voor het onderzoek het volgende mee:

"(Verzoekster; N.o.) was tijdens het telefoongesprek erg boos en aantijgend. (De betrokken medewerkster; N.o.) trachtte het gesprek op een rustige manier in goede banen te leiden. Het op de speaker zetten is niet aangekondigd. Moeilijke gesprekken worden vaak met elkaar doorgesproken. Wij zetten een gesprek op de speaker als het gesprek op een dusdanige manier verloopt dat er behoefte is om het gesprek later met elkaar te bespreken."

10. In reactie op het standpunt van het college en de verklaringen deelde de gemachtigde van verzoekster in zijn brief van 26 september 2007 aan de Nationale ombudsman het volgende mee:

"Ten onrechte verwijst de gemeente nu naar het "geweldsprotocol".

Van de zijde van (verzoekster; N.o.) was totaal geen sprake van welke agressie dan ook. Zij was wel volkomen overstuur vanwege de wijze waarop zij werd behandeld. Iedere arts had dat kunnen zien. Daarvoor had een summier onderzoek kunnen volstaan. De overspannenheid van (verzoekster; N.o.) was zelfs zo evident dat de UWV-verzekeringsarts later heeft gesteld dat er geen recht op een uitkering krachtens de ZW zou bestaan omdat uitval kennelijk te verwachten was.

Als bijlage (bij de brief van 26 september 2007; N.o.) treft u aan de rapportage van de verzekeringsarts van het UWV. Onder algemene indruk staat vermeld: "totaal ontredder". Door nu met het geweldsprotocol te komen geeft de gemeente Heemskerk er blijk van er totaal niets van te begrijpen.

Het verwijt zoals dat de gemeente wordt gemaakt is dat ambtenaren, die volstrekt onzorgvuldig met hun klanten omgaan (waarvan het op de speaker zetten, een uitdrukking is), zich een medisch oordeel aanmeten. En indien nu sprake is van totaal ontredderde mensen wordt er gedacht aan een geweldsprotocol, terwijl er gedacht moet worden aan een systeem waarbij tijdig een arts wordt ingeschakeld.

Aan u verzoek ik de gemeente de aanbeveling te doen een systeem te ontwikkelen waarbij tijdig medisch geschoold personeel wordt ingeschakeld."

II. Beoordeling

11. Het telefoongeheim houdt voor bestuursorganen in dat zij, behalve in de bij de wet bepaalde gevallen, geen kennis nemen van de inhoud van telefoongesprekken en is als grondrecht neergelegd in artikel 13 van de Grondwet (Achtergrond onder 1). Het ziet met name op de situatie dat een voor beide gesprekspartners onbekende derde (bijvoorbeeld de politie, een inlichtingendienst of een (overheids)werkgever) het gesprek via de telefoonverbinding afluistert. Uit de parlementaire geschiedenis van een wetsvoorstel tot

wijziging van artikel 13 van de Grondwet blijkt dat onder het telefoongeheim ook valt de situatie dat iemand een telefoongesprek voert met het telefoonapparaat op de speaker en waarbij één van de gesprekspartners daarvan op de hoogte is of dit juist heeft bewerkstelligd. (Achtergrond onder 2). Wanneer de spreker aan de andere kant van de lijn niet weet dat een voor hem/haar onbekende derde het gesprek via de speaker kan volgen, en hij dat ook niet hoeft te verwachten is ook dan sprake van schending van het telefoongeheim.

12. Het vertrouwelijk karakter van een telefoongesprek geldt te meer bij telefoongesprekken die bijstandsgerechtigden hebben met hun consulenten, waarbij privé-aangelegenheden, waaronder psychische/medische problemen, aan de orde komen. Weliswaar is het zo dat ook anderen binnen de gemeente, zoals plaatsvervangende collega's of leidinggevenden kennis mogen en soms moeten nemen van privé-gegevens van een bijstandsgerechtigde, maar dit betekent nog niet dat deze medewerkers zonder meer zonder toestemming van betrokkene kennis mogen nemen van de inhoud van een telefoongesprek. Steeds dient men te bezien of het noodzakelijk is dat de inhoud van het telefoongesprek ter ore komt van anderen, daarbij rekening houdende met de gemoedstoestand van betrokkene.

Soms kan het op de speaker zetten in de rede liggen, bijvoorbeeld als er sprake is van agressief en/of beledigend taalgebruik. Medewerkers van het bestuursorgaan kunnen als getuige dan kennis nemen van dergelijk gedrag. Ook het met collega's nabespreken van het verloop van het telefoongesprek kan een legitieme reden zijn om het gesprek op de speaker te zetten. Verder kan het door anderen laten meeluisteren zijn aangewezen om later telefonisch gemaakte afspraken te kunnen bevestigen.

Echter, in al voornoemde situaties dient de medewerker onder opgave van reden aan te kondigen dat hij/zij het gesprek op de speaker zal zetten, zodat de burger in ieder geval daarvan op de hoogte is. Daarbij dient de medewerker de burger eerst de ruimte te geven te reageren op deze aankondiging, voordat het gesprek daadwerkelijk op de speaker wordt gezet. Verzoeker heeft dan de keuze om het gesprek al dan niet te voort te zetten. Ook kan de aankondiging ertoe leiden dat de burger agressief en/of beledigend taalgebruik aanpast.

Van de aankondiging kan worden afgezien als er sprake is van herhaaldelijk agressief en/of beledigend taalgebruik en als kennisname van het telefoongesprek door anderen in het kader van waarheidsvinding naar verwachting van belang kan zijn bij de behandeling van een eventuele (bejegening)klacht tegen de betrokken medewerker of bij de overweging een telefoon- en/of bezoekverbod op te leggen.

13. Verzoekster mocht ervan uitgaan dat zij alleen de betrokken medewerkster aan de lijn had en dat er geen anderen zouden meeluisteren. Niet is gebleken dat verzoekster de betrokken medewerkster heeft beledigd of bedreigd, dan wel ander ontoelaatbaar gedrag

ten toon heeft gespreid, wat het onaangekondigd op de speaker zetten rechtvaardigt. Nu niet is komen vast te staan dat het op de speaker zetten van het telefoongesprek niet van tevoren is gemeld is het telefoongeheim geschonden.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk is gegrond wegens schending van het telefoongeheim.

De Nationale ombudsman heeft met instemming ervan kennisgenomen dat het college het geweldsprotocol zal aanpassen in die zin dat de medewerker van tevoren melding doet van het op de speaker zetten.

Onderzoek

Op 17 januari 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw M. te Heemskerk, ingediend door de heer mr. W.G. Fischer te Haarlem, met een klacht over een gedraging van gemeente Heemskerk.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het college, werd een onderzoek ingesteld.

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

Daarnaast werd twee medewerkers gevraagd een getuigenverklaring af te leggen.

Vervolgens werd verzoekster in de gelegenheid gesteld op de reactie en de verklaringen te reageren.

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

De reactie van het college gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Noch (de gemachtigde van) verzoekster noch de betrokken medewerker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

Rapportages van de gemeente van 1 en 26 juni 2006.

Klaagschrift van de toenmalige gemachtigde van verzoekster van 20 november 2006

Beslissing van de gemeente van 13 december 2006 op de klacht.

Verzoekschrift aan Nationale ombudsman en aanvulling daarop van 16 januari en 21 april 2007

Brief van de Nationale ombudsman van 22 juni 2007 gericht aan het college inzake de opening van het onderzoek.

Brief van het college aan de Nationale ombudsman van 10 juli 2007

Telefonische verklaringen van betrokken medewerkster en twee andere medewerkers van de gemeente van 9 en 12 juli en 13 augustus 2007

Reactie van de gemachtigde van verzoekster van 26 september 2007 op het standpunt van het college en de verklaringen

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Grondwet

Artikel 13, tweede lid:

"Het telefoon- en telegraafgeheim is onschendbaar, behalve, in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen."

2. Wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, 25 443, Nota naar aanleiding van het verslag, pag. 11:

"2. Het eerste lid

2.1. Het begrip "vertrouwelijke communicatie"

(...)

De leden van de VVD-fractie, evenals die van de D66-fractie, hebben gevraagd of het telefoongeheim vervalt wanneer iemand een telefoongesprek voert met het

telefoonapparaat op de speaker. Het antwoord is ontkennend. Artikel 13 beschermt de transportfase over het telefoonnet; het gebruik van een speaker heeft daarop geen invloed. Eerder geldt het omgekeerde: het gebruik van een speaker kan een inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer van de persoon aan de andere kant van de lijn. Daarvan is sprake wanneer de spreker aan de andere kant van de lijn niet weet dat een onbekende derde het gesprek via de speaker kan volgen, en hij dat ook niet hoeft te verwachten. Omdat speakers op dit moment weinig worden gebruikt, hoeft een beller, met name bij privé-gesprekken, meestal niet bedacht te zijn op het gebruik van een speaker. In het zakelijk verkeer kan dit in bepaalde gevallen anders liggen. Wie meent dat zijn privacy is geschonden kan zich wenden tot de burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige daad.

(...)"