



Rapport

Datum: 15 april 2005

Rapportnummer: 2005/124

Klacht

Verzoekster, van Ghanese nationaliteit en tot 1 januari 2002 werkzaam als arbeidscontractante op de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana), klaagt over de manier waarop de minister van Buitenlandse Zaken heeft gehandeld in het met haar ontstane arbeidsconflict.

Verzoekster klaagt er in dit verband over dat de minister bij de totstandkoming van de beslissingen tot schorsing en ontslag onjuist heeft gehandeld. Zij klaagt er in het bijzonder over dat de minister:

- haar, nadat zij bezwaar had gemaakt tegen de wijze van beëindiging, niet in de gelegenheid heeft gesteld om haar belangen te verdedigen, nu de hoorzitting in Nederland ten departemente werd gehouden, en zij, gezien haar inkomen en gezinssituatie, niet in persoon naar Nederland kon komen om haar standpunt naar voren te brengen;
- niet is ingegaan op haar voorstel, gedaan naar aanleiding van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebrachte onderzoeksrapport inzake verzoeksters schorsing, haar \$ 100.000 als vergoeding te verstrekken, maar in plaats daarvan arbitrage heeft voorgesteld;
- haar voorwaarden voor een dergelijke arbitrage heeft afgewezen.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoekster was op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht vanaf april 1997 werkzaam voor de Nederlandse ambassade te Accra (Ghana). Tot 1 januari 2000 bekleedde zij de functie van Trade Assistent en nadien die van Assistent for Trade and Economic Affairs and Co-ordinator International Fellowships Programme.
2. Per 1 januari 1998 traden de Rechtspositieregeling lokaal indienstgenomen werknemers (Rrlok) en de nadere uitwerking daarvan, de Postuitwerking (PUW), in werking. Tegen de bij die inwerkingtreding gewijzigde arbeidsvoorwaarden uitten 26 lokale medewerkers, onder wie verzoekster, bezwaren. Op grond van de bevindingen van de dienst Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ISB) werd uiteindelijk een aantal van de naar voren gebrachte bezwaren weggenomen. Vijf lokale medewerkers, onder wie verzoekster, besloten hun bezwaren te handhaven. Wat was begonnen als een bezwaarprocedure, mondde wat betreft verzoekster uit in een conflict dat in december 2000 heeft geleid tot schorsing tot nader order met behoud van loon, en, nadat verzoekster had laten weten slechts onder haar voorwaarden akkoord te kunnen gaan met een voorstel van de zijde van de minister tot arbitrage, uiteindelijk tot haar ontslag met ingang van 1 januari 2002. Dit ontslag werd definitief toen de minister van Buitenlandse Zaken

verzoeksters bezwaar bij besluit van 18 februari 2002 ongegrond verklaarde. Verzoekster maakte geen gebruik van de mogelijkheid om binnen zes maanden beroep in te stellen bij de kantonrechter te Den Haag, maar wendde zich tot de Nationale ombudsman, die de klacht ter behandeling doorstuurde naar de minister van Buitenlandse Zaken. De minister liet verzoekster bij brief van 6 februari 2002 weten haar klacht niet in behandeling te nemen op grond van het bepaalde in artikel 9:8 van de Algemene wet bestuursrecht (zie Achtergrond, onder 4.). Nadat verzoekster de minister had laten weten zich daarmee niet te kunnen verenigen, zond de minister met instemming van verzoekster de klacht ter behandeling aan de Nationale ombudsman.

I. Ten aanzien van de hoorzitting

Bevindingen

1. Bij besluit van 9 oktober 2001 zegde de minister van Buitenlandse Zaken verzoekster ontslag aan onder vermelding van de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar te maken. Bij brief van 17 oktober 2001 diende verzoekster een bezwaarschrift in tegen dit besluit, aangevuld bij e-mailbericht van 7 november 2001.
2. Bij brief van 22 november 2001 nodigde de Commissie van Bezwaar Dienst Buitenlandse Zaken verzoekster uit voor een hoorzitting op 10 december 2001 ten departemente te Den Haag. Verzoekster reageerde daarop bij brief van 3 december 2001. Zij deelde mee dat het financieel gezien niet mogelijk was gehoor te geven aan de uitnodiging. Verder deelde zij onder meer mee dat het doel van de hoorzitting haar niet duidelijk was, maar dat zij er niettemin de voorkeur aan gaf geen verdere verklaringen te geven inzake schorsing en eventueel ontslag, nu zij deze op 7 november 2001 al gegeven had. Zij liet weten de uitkomst van de hoorzitting te willen afwachten.
3. Verzoekster klaagt erover dat de minister van Buitenlandse Zaken haar, nadat zij bezwaar had gemaakt tegen haar ontslag, niet in de gelegenheid heeft gesteld om haar belangen te verdedigen, nu de hoorzittingen in Nederland ten departemente werden gehouden, en zij, gezien haar inkomen en gezinssituatie, niet in persoon naar Nederland kon komen om haar standpunt naar voren te brengen;
4. In reactie op de klacht deelde de minister van Buitenlandse Zaken mee dat het inherent is aan het werken voor een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland dat arbeidsconflicten in Nederland worden beslecht, indien het geschil tussen een lokaal aangenomen werknemer en het ministerie van Buitenlandse Zaken niet op de ambassade zelf kan worden opgelost; dit vloeit voort uit artikel 1.6 van de Rrlok (zie Achtergrond, onder 1.). Het arbeidsconflict kan in elk geval voorgelegd worden aan de Nederlandse rechter, aldus de minister, en ingevolge artikel 144 van het Reglement Dienst Buitenlandse Zaken (RDBZ; zie Achtergrond, onder 2.) staat voor de lokale werknemer de mogelijkheid open om een bezwaarschrift in te dienen bij de Commissie van Bezwaar Dienst

Buitenlandse Zaken, alvorens zich tot de rechter te wenden, voor welke mogelijkheid verzoekster had gekozen. De minister gaf aan dat op grond van artikel 146, derde lid, van het RDBZ (zie Achtergrond, onder 2.) de indiener van een bezwaarschrift die in het buitenland geplaatst of gevestigd is overeenkomstig de regelen inzake dienstreizen een vergoeding van reis- en verblijfkosten ontvangt, indien de Commissie het voor haar onderzoek noodzakelijk acht dat betrokkene in persoon gehoord wordt, maar dat de Commissie dit in verzoeksters geval niet noodzakelijk had gevonden. Hij gaf aan deze mening van de Commissie te delen. Hij meende dat het vervelend was dat verzoekster blijkbaar niet zelf naar Nederland had kunnen komen voor de hoorzitting, maar dat zij schriftelijk in staat was gesteld haar zienswijze naar voren te brengen en dat zij daarom naar zijn overtuiging niet in haar belangen was geschaad. Bovendien, aldus de minister, had zij zich door iemand kunnen laten vertegenwoordigen. De minister achtte de klacht ongegrond.

Beoordeling

5. Het vereiste van hoor en wederhoor houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een handeling of beslissing betrokkenen in staat stellen te worden gehoord.

6. Verzoeksters reactie op de uitnodiging van de Commissie van Bezwaar Dienst Buitenlandse Zaken was tweeledig: enerzijds gaf zij aan geen gehoor te kunnen geven aan de uitnodiging omdat zij daartoe financieel niet in staat was, en anderzijds deelde zij mee dat zij wilde afzien van de haar geboden mogelijkheid en de uitkomst van de hoorzitting wilde afwachten.

7. Nog afgezien van het feit dat verzoekster zich had kunnen laten vertegenwoordigen, behoefde de minister, nu verzoekster had meegedeeld dat zij wilde afzien van de haar geboden mogelijkheid en dat zij de uitkomst van de hoorzitting wilde afwachten, en dat zij geen verdere verklaringen wilde doen, geen rekening te houden met haar mededeling dat zij vanwege haar financiële situatie niet in staat was gehoor te geven aan de uitnodiging. Derhalve kan niet worden gesteld dat zij door toedoen van de minister niet in de gelegenheid is geweest om haar belangen te verdedigen. Dat verzoekster in een later stadium zich nogmaals op die financiële situatie heeft beroepen, maakt dit niet anders.

De gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van de schadevergoeding

Bevindingen

1. Tijdens de in december 2000 aan verzoekster opgelegde schorsing is door een onderzoekscommissie van de dienst Inspectie en Evaluatie bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ISB) onderzocht of het conflict dat tot de schorsing had

geleid nog op een voor beide partijen aanvaardbare wijze was op te lossen. De ISB kwam tot de conclusie dat alle betrokken partijen - het management van de ambassade, het Hoofd van de dienst Personeel en Organisatie (HDPO) en verzoekster - hadden bijgedragen aan de ontstane - slepende - situatie. De ISB gaf daarbij aan dat verzoekster de situatie waarin zij uiteindelijk was beland, mede aan zichzelf te wijten had, en dat voortzetting van het dienstverband geen optie meer was. Volgens de ISB was verzoekster ook zelf tot die conclusie gekomen. Tijdens een gesprek met de ISB had zij aangegeven voortzetting van haar werkzaamheden bij de ambassade echter niet geheel te willen uitsluiten om redenen van financiële aard; zij diende op 14 juni 2001 een schriftelijk voorstel tot schikking in, waarbij zij aangaf een schadevergoeding te verwachten van \$ 100.000 ter compensatie van het haar aangedane leed en om haar in staat te stellen voor haar kinderen te zorgen en een opleiding te volgen - een rechtenstudie - die haar beter zou kwalificeren voor een nieuwe baan. De ISB overwoog dat verzoeksters voorstellen een goede basis vormden voor een concrete oplossing om een einde te maken aan een langsturende affaire in de vorm van ontslag op korte termijn in combinatie met een pakket nog overeen te komen maatregelen. De ISB deed in de rapportage geen uitlatingen over verzoeksters voorstellen en gaf onder meer aan dat één en ander verzoekster met name in staat zou moeten stellen een nieuwe toekomst op te bouwen, maar dat het verzoekster duidelijk zou moeten zijn dat het ministerie niet tot elke prijs een schikking zou willen treffen, en dat een gang naar de rechter tot de mogelijkheden zou blijven behoren.

2. Bij e-mailbericht van 26 juni 2001 liet de ISB verzoekster weten dat het ministerie op de hoogte was gesteld van haar voorstel, dat dit in overweging zou worden genomen, dat met name wat betreft de hoogte van de gewenste compensatie verbaasd was gereageerd, dat een gang naar de rechter nog altijd tot de mogelijkheden behoorde, en dat haar een voorstel zou worden gedaan om middels arbitrage tot een voor beide partijen acceptabele regeling te komen. In reactie daarop gaf verzoekster per e-mailberichten van 18 en 19 juli 2001 aan dat zij juridisch advies had ingewonnen, dat zij onder voorwaarden open stond voor de gelegenheid om middels arbitrage tot een oplossing te komen, en dat zij naast de \$ 100.000 immateriële schade ook een vergoeding van \$ 100.000 eiste als compensatie voor haar vroegtijdig vertrek.

3. Bij brief van 7 augustus 2001 deed de minister verzoekster een arbitragevoorstel. Hij ging daarbij in de vorm van een tegenvoorstel in op verzoeksters voorstel om tot een vergoeding te komen van tweemaal \$ 100.000. In het ontslagbesluit van 9 oktober 2001 deelde de minister verzoekster mee dat aan verzoekster met inachtneming van het Rrlok een vergoeding zou worden toegekend van dertig maanden loon, bestaande uit een ontslagvergoeding van vijf maanden loon en een vergoeding van 25 maanden loon, met vermelding van de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar te maken.

4. Nadat de poging om tot arbitrage te komen was mislukt (zie hierna, onder III.) en verzoekster een bezwaarschrift had ingediend tegen het inmiddels door haar ontvangen ontslagbesluit van de minister, gaf zij in haar aanvullende bezwaarschrift per e-mailbericht

van 7 november 2001 aan dat zij de mogelijkheid om tot een vergelijk te komen open wilde houden, en stelde zij nogmaals een vergoeding voor van \$ 100.000, in ruil waarvoor zij het bezwaar tegen haar schorsing zou intrekken, en haar ontslag zou aanvaarden zonder aanvullende financiële eisen. Zij gaf aan dat zij, indien zij op dit voorstel geen reactie zou ontvangen, zich met haar verhaal tot de media zou wenden teneinde financiële ondersteuning te krijgen die haar in staat zou stellen haar zaak aan de rechter in Den Haag voor te leggen. In de brief van 3 december 2001, waarin zij had aangegeven niet op de uitnodiging voor de hoorzitting in te gaan, deed zij een beroep op de minister om de aanbevelingen van de ISB tot betaling van \$ 100.000 in heroverweging te nemen.

5. De Commissie van Bezwaar DBZ bracht op 5 februari 2002 advies uit aan de minister. De Commissie overwoog dat verzoekster destijds op terechte gronden bepaalde bezwaren had geuit tegen haar arbeidsvoorwaarden, maar dat zij in haar strijd voor verbetering van haar arbeidsvoorwaarden de proporties uit het oog had verloren. De Commissie stelde vast dat de verhoudingen door de opstelling van alle betrokkenen bij het arbeidsvoorwaardengeschil zodanig waren verstoord dat continueren van het dienstverband niet goed meer mogelijk was en dat ook verzoekster tot die conclusie was gekomen. De Commissie merkte op dat de minister met de verhoging van de ontslagvergoeding van vijf naar dertig maandlonen zijn erkenning had willen uitspreken dat in feite alle betrokken partijen hadden bijgedragen aan de ontstane situatie. De Commissie achtte de ontslagvergoeding van dertig maandsalarissen gezien de duur van het dienstverband van verzoekster en het aandeel van beide partijen in het ontstane conflict, redelijk. Ten slotte merkte de Commissie op dat de besluiten van 13 december 2000 en van 9 oktober 2001 aan de voorwaarden voldeden die het Rrlok daaraan stelt; zij adviseerde de minister de bezwaren van verzoekster ongegrond te verklaren.

6. Bij besluit van 18 februari 2002 deelde de minister onder verwijzing naar bovengenoemd advies verzoekster mee haar bezwaar ongegrond te verklaren, met de mededeling dat verzoekster op grond van artikel 1.6 Rrlok binnen zes maanden beroep kon instellen bij de kantonrechter te Den Haag. Per e-mailbericht van 16 maart 2002 liet verzoekster in reactie op het ontslagbesluit weten geschokt te zijn; zij gaf onder meer aan het niet eens te zijn met wat zij noemde het schijntje aan compensatie in plaats van de door de ISB geaccordeerde vergoeding van \$ 100.000. Zij vroeg zich af wie haar belangen had vertegenwoordigd bij de hoorzitting van 10 december 2001 en zij deelde mee beroep te zullen instellen.

7. In reactie op verzoeksters e-mailbericht van 16 maart 2002 gaf de minister bij brief van 16 mei 2002 onder meer aan dat zij gezien de situatie een redelijke vergoeding had ontvangen. Over de hoorzitting deelde de minister mee dat deze had plaatsgevonden voor een onafhankelijke commissie, en dat het advies van de Commissie was gebaseerd op argumenten van zowel hemzelf als van verzoekster. Over de financiële compensatie merkte de minister op dat het bedrag was vastgesteld conform hetgeen de kantonrechter in vergelijkbare gevallen in het algemeen toekent, en dat het door verzoekster genoemde

bedrag haar nooit door de ISB was beloofd. De minister sloot af met de opmerking dat er voor hem geen reden was het ontslagbesluit te herzien, en dat er geen sprake was geweest van schending van verzoeksters rechten of discriminatie.

8. Bij brief van 25 juni 2002 maakten de advocaten van verzoekster de minister hun voornemen kenbaar beroep te zullen instellen vanwege onder meer het door de ISB geaccepteerde voorstel tot compensatie ad \$ 100.000. De minister liet in reactie daarop bij brief van 7 augustus 2002 nogmaals weten dat de ISB nooit een toezegging van dien aard had gedaan. Hij gaf aan dit bedrag buitensporig te achten. Hij gaf, onder een samenvattende weergave van de feiten, uitleg over de berekening van de ontslagvergoeding: aan verzoekster was een som van dertig maandsalarissen betaald, het zesvoudige van wat de rechter doorgaans toekent: een maandsalaris voor ieder gewerkt jaar, in verzoeksters geval zou dit inhouden een toekenning van vijf maandsalarissen. De minister gaf aan dat de rechter in dit geval wellicht tot een lager bedrag zou zijn gekomen, nu de onhoudbare situatie met name aan verzoekster te wijten was geweest. Ten slotte gaf de minister aan dat het verzoekster natuurlijk vrijstond zich tot de rechter te wenden.

9. Verzoekster klaagt erover dat niet is ingegaan op haar voorstel, gedaan naar aanleiding van het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgebrachte onderzoeksrapport inzake verzoeksters schorsing, haar \$ 100.000 als vergoeding te verstrekken, maar in plaats daarvan arbitrage heeft voorgesteld.

10. De minister achtte ook dit deel van verzoeksters klacht ongegrond. Hij gaf aan dat er wel, en zelfs meermalen, was gereageerd op haar voorstel tot toekenning van \$ 100.000 aan schadeloosstelling, zij het niet positief. De minister verwees daarbij naar de hiervóór onder 7. en 8. genoemde brieven van 16 mei en 7 augustus 2002. Het bedrag van \$ 100.000 achtte de minister destijds en ook nu, gezien de situatie, het feit dat de verstoorde verhouding grotendeels aan verzoekster zelf te wijten was geweest, de lengte van het dienstverband en haar salaris van 2,473,539.00 Ghanese cedi's (GHC- dit is € 396,26 tegen de wisselkoers van 1 januari 2001) per maand, buiten iedere proportie. De minister gaf aan dat noch ISB noch iemand anders van zijn ministerie verzoekster had toegezegd \$ 100.000 te betalen.

De minister meende dat verzoekster wel bij de beëindiging van het dienstverband een uitermate redelijke vergoeding had gekregen van dertig maanden salaris wat neerkwam op een bedrag van GHC 74,206,170.00 (€ 11.887,83 tegen de wisselkoers van 1 januari 2001). Op grond van artikel 4.7 Rrlok zou betrokkene gezien de duur van haar dienstverband slechts recht hebben op vijf maanden salaris, aldus de minister. Tot de toekenning van 25 maanden salaris extra was hij gekomen omdat, ondanks het feit dat verzoekster de situatie en daarmee het ontslag in belangrijke mate aan zichzelf te wijten had gehad, ook het management op de ambassade en de personeelsdienst van het ministerie in Den Haag hadden bijgedragen aan de ontstane situatie en omdat de kosten van de voorgestelde arbitrage werden uitgespaard.

Beoordeling

11. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens bestuursorganen door die bestuursorganen worden gehonoreerd.

12. Anders dan verzoekster meent is niet gebleken dat haar op enig moment is meegedeeld dat zij het door haar gevorderde bedrag daadwerkelijk zou ontvangen. Integendeel, de ISB heeft verzoekster onmiddellijk nadat zij haar wensen op het vlak van schadevergoeding in juni 2001 kenbaar had gemaakt, laten weten dat daarop door het ministerie verbaasd was gereageerd. Gelet op het voorstel van de minister en zijn latere reacties mag ervan worden uitgegaan dat reeds in dat stadium was bedoeld dat niet met verzoeksters voorstel akkoord kon worden gegaan. Dat de minister niet heeft gereageerd op verzoeksters voorstellen van 7 november 2001 en 3 december 2001, is, nu één en ander in het kader van de behandeling door de Commissie van Bezwaar DBZ aan de orde zou komen, begrijpelijk. In aanmerking genomen dat de minister tevens heeft gereageerd op hetgeen verzoekster nadien nog naar voren heeft gebracht kan niet worden gesteld dat de minister niet is ingegaan op verzoeksters voorstel haar \$ 100.000 als vergoeding te verstrekken.

In zoverre is de gedraging behoorlijk.

13. Voor de afwijzing van de minister om over te gaan tot vergoeding van het door verzoekster gewenste bedrag is het volgende van belang.

Wanneer een klacht over een besluit van een bestuursorgaan tot afwijzing van een verzoek om schadevergoeding niet kan worden onderworpen aan het oordeel van de bestuursrechter, is de Nationale ombudsman bevoegd die klacht te onderzoeken en te beoordelen, maar stelt hij zich terughoudend op. In zo'n geval is immers de burgerlijke rechter de instantie die bij uitsluiting bevoegd is om bindend te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan is gehouden om de gestelde schade te vergoeden.

14. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst daarvan niet onredelijk is.

15. Wat betreft de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding brengt het redelijkheidsvereiste mee dat het bestuursorgaan mag weigeren een hogere schadevergoeding te betalen dan door de burger wordt geclaimd, indien het op goede gronden betwist tot meer gehouden te zijn dan wordt aangeboden. In dat geval kan het bestuursorgaan het aan de burger overlaten om vragen betreffende de hoogte van de toe te kennen schadevergoeding desgewenst aan het oordeel van de burgerlijke rechter te onderwerpen. Dit is slechts anders indien de overwegingen waarop de hoogte van de

aangeboden schadevergoeding berust zo evident onjuist zijn dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen. Alsdan moet de afweging van het belang van het bestuursorgaan bij betwisting van de hoogte van de aangeboden schadevergoeding tegenover het belang van de burger bij een hogere schadevergoeding worden geacht in strijd met het redelijkheidsvereiste te hebben plaatsgevonden.

16. Van de gronden waarop de minister het verzoek bij herhaling heeft afgewezen, kan, gelet op hetgeen hiervóór onder I. en II. is aangegeven, niet worden gezegd dat deze zo evident onjuist waren dat de minister in redelijkheid niet tot zijn beslissing had kunnen komen.

Ook in zoverre is de gedraging behoorlijk.

III. Ten aanzien van het voorstel tot arbitrage

Bevindingen

1. Bij brief van 7 augustus 2001 deed de minister verzoekster een voorstel om via arbitrage tot een oplossing te komen, onder mededeling van de aard van de arbitrage en van de - onvoorwaardelijk te accepteren - voorwaarden van zijn zijde. Deze hielden onder meer in: één arbiter, zijnde een vooraanstaand Nederlands jurist, deskundig op het gebied van het Nederlands arbeidsrecht.

2. Bij brief van 13 september 2001 liet verzoekster weten alleen akkoord te gaan met het arbitragevoorstel als daarbij zou worden voldaan aan de door haar gestelde voorwaarden. Deze hielden in: twee arbiters, met een voorkeur voor een Ghanese jurist deskundig op het gebied van mensenrechten en internationaal arbeidsrecht. De minister liet bij brief van 30 oktober 2001 weten met de door verzoekster gestelde voorwaarden niet akkoord te gaan. Hij gaf daarbij aan dat de reden van de voorgestelde arbitrage was geweest dat één expert binnen een redelijke termijn op het betreffende gebied een door beide partijen op voorhand geaccepteerde beslissing zou nemen ten aanzien van de contractbeëindiging; het aanstellen van meer dan één arbiter zou de procedure duurder, gecompliceerder en tijdrovender maken. De minister gaf aan dat dit het geval zou zijn indien hij verzoeksters voorwaarden zou accepteren; tevens zou het een Ghanese arbiter ontbreken aan een grondige kennis van het Nederlands recht.

3. Verzoekster klaagt erover dat de minister haar voorwaarden voor arbitrage heeft afgewezen.

4. In reactie op de klacht gaf de minister aan dat hij op 7 augustus 2001 verzoekster per brief de keuze had voorgelegd om al dan niet akkoord te gaan met arbitrage onder de in die brief genoemde voorwaarden; daarbij was aan haar meegedeeld dat indien zij het arbitrageaanbod niet onvoorwaardelijk zou accepteren, de arbeidsovereenkomst zou

worden opgezegd. De minister gaf aan dat hij had gekozen voor onvoorwaardelijke acceptatie gezien het feit dat er anders een apart conflict over de arbitrage zou ontstaan, waardoor er in plaats van een oplossing van een conflict een conflict bij zou komen.

Beoordeling

5. Artikel 1020, tweede lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (zie Achtergrond, onder 3.) geeft aan dat de overeenkomst tot arbitrage onder meer het compromis betreft waarbij de partijen zich verbinden om een tussen hen bestaand geschil aan arbitrage te onderwerpen. Het staat partijen niet alleen vrij om hun zaak aan arbitrage te onderwerpen, maar ook om over en weer voorwaarden te stellen en tevens om deze voorwaarden af te wijzen. In dat geval kan de arbitrage geen doorgang vinden.

6. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit houdt onder meer in dat een bestuursorgaan in geval van een voorstel tot arbitrage geen voorwaarden mag stellen die voor de betrokken burger in redelijkheid niet aanvaardbaar zijn, en anderzijds de voorwaarden die de betrokken burger stelt niet mag afwijzen wanneer die volstrekt redelijk zijn.

7. De voorwaarden die de minister had gesteld waren, gelet op de aard van het conflict en mede gelet op de lange voorgeschiedenis, op zichzelf redelijk. Van de voorwaarden van verzoekster kan echter niet worden gezegd dat die volstrekt redelijk waren, alleen al niet omdat Ghanese juristen onvoldoende kennis dragen van het Nederlandse recht.

Nu verzoekster met de voorwaarden van de minister niet akkoord kon gaan, en de minister niet akkoord behoefde te gaan met de voorwaarden van verzoekster kon de minister in redelijkheid afzien van de arbitrage en het voor het overige aan verzoekster overlaten om de beoordeling van het te effectueren ontslagbesluit en de daarbijbehorende vergoeding eventueel ter beoordeling aan de rechter voor te leggen.

De gedraging is op dit punt behoorlijk.

IV. Ten overvloede

1. Gezien het grote belang dat de Nationale ombudsman toekent aan adequate interne klachtbehandeling merkt hij ten slotte het volgende op.

2. Verzoekster diende op 23 september 2002 een klacht in bij de Nationale ombudsman. Op 10 januari 2003 heeft de Nationale ombudsman dit verzoekschrift ter behandeling als klaagschrift in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) doorgestuurd naar de minister.

3. Bij brief van 6 februari 2003 deelde de minister verzoekster onder verwijzing naar artikel 9:8, eerste lid, onder d, van de Awb (zie Achtergrond, onder 4.) mee de klacht niet in behandeling te nemen, nu verzoekster geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid haar zaak ter beoordeling aan de rechter voor te leggen.

4. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten.

5. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Awb Klachtbehandeling (TK, 1997 - 1998, 25 837, nr.3.) is aangegeven dat in genoemd wetsartikel onder beroep wordt verstaan beroep bij de administratieve rechter, administratief beroep dan wel een tuchtrechtelijke voorziening, terwijl ook beklag tot het beroep moet worden gerekend.

Nu in verzoeksters geval geen beroep had opengestaan bij de bestuursrechter maar bij de burgerlijke rechter, heeft de minister verzoekster onterecht klachtbehandeling onthouden. Dit is in strijd met het beginsel van fair play.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is niet gegrond.

Onderzoek

Op 9 februari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw A. te Accra (Ghana), met een klacht over een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken.

Verzoekster wendde zich eerder bij brief van 23 september 2002 tot de Nationale ombudsman. Haar verzoek om een onderzoek voldeed toen echter niet aan het kenbaarheidsvereiste als neergelegd in artikel 12, tweede lid, van de Wet Nationale ombudsman, zodat haar klacht toen niet in onderzoek werd genomen. Verzoeksters brief is toen, na overleg met verzoekster, ter behandeling als klaagschrift in de zin van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) doorgestuurd naar de minister van Buitenlandse Zaken. Bij brief van 6 februari 2002 liet de minister verzoekster weten haar klacht niet in behandeling te nemen. Nadat verzoekster de minister bij brief van 25 februari 2002 opnieuw een beroep had gedaan op de minister, zond de minister op 17 juni 2002 met instemming van verzoekster de klacht ter behandeling aan de Nationale ombudsman. Nadat verzoekster desgevraagd nadere informatie had verstrekt werd naar de gedraging een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister 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 de minister en verzoekster 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.

Verzoekster en de minister van Buitenlandse Zaken deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

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

Verzoekster aan:

- de minister van Buitenlandse Zaken:

1. 13 september 2001, reactie op voorstel arbitrage;
2. 17 oktober 2001, bezwaarschrift;
3. 7 november 2001, aanvullend bezwaarschrift;
4. 16 maart 2002, reactie op ontslagbesluit;
5. 25 juni 2002, aankondiging gang naar de rechter;

- de dienst Inspectie en Evaluatie bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (ISB):

1. 14 juni 2001, voorstel schadevergoeding;
2. 18 juli 2001, aanvullend voorstel;
3. 19 juli 2001, aanvullend voorstel;

- de Commissie van Bezwaar Dienst Buitenlandse Zaken (DBZ):

3 december 2001, reactie op uitnodiging hoorzitting;

- De Nationale ombudsman:

1. 23 september 2002, verzoekschrift;
2. 25 oktober 2002, aanvullend verzoekschrift;

3. 22 juni 2004, reactie in wederhoor;

De minister van Buitenlandse Zaken aan:

- verzoekster:

1. 7 augustus 2001, voorwaarden arbitrage;

2. 9 oktober 2001, ontslagbesluit;

3. 30 oktober 2001, afwijzing voorwaarden verzoekster inzake arbitrage;

4. 18 februari 2002, beslissing op bezwaar;

5. 16 mei 2002; reactie op brief verzoekster van 16 maart 2002;

6. 7 augustus 2002, reactie op brief verzoekster van 25 juni 2002;

7. 6 februari 2003, reactie op klacht verzoekster

- de Nationale ombudsman:

1. 17 juni 2003, doorzending klacht verzoekster;

2. 5 mei 2003, standpunt minister;

ISB aan verzoekster:

26 juni 2001;

Commissie van bezwaar DBZ aan verzoekster:

10 december 2001

Rapportage ISB van 19 juni 2001

Advies en verslag hoorzitting van de Commissie van Bezwaar DBZ van 5 februari 2002

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Rechtspositieregeling lokaal indienstgenomen werknemers (oud)

Artikel 1.6

“Voor de kennisneming van geschillen tussen de werknemer en de werkgever, voortvloeiende uit de arbeidsovereenkomst, is met uitsluiting van enige buitenlandse rechter de Nederlandse rechter bevoegd.”

2. Reglement Dienst Buitenlandse Zaken

Artikel 114 , eerste lid

“Onze Minister kan voor werkzaamheden bij een vertegenwoordiging van het Koninkrijk in het buitenland, werknemers op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht in dienst nemen.”

Artikel 145

“1. Er is een Commissie van Bezwaar Dienst Buitenlandse Zaken, hierna te noemen de Commissie van Bezwaar, die

a. Onze Minister van advies dient over de beslissing op een bezwaarschrift gericht tegen een besluit of een handeling krachtens dit reglement genomen onderscheidenlijk verricht ten aanzien van

(...)

2°. werknemers als bedoeld in artikel 114;

(...)

3. De Commissie van Bezwaar zetelt te 's-Gravenhage en houdt zitting in een door Onze Minister ter beschikking gestelde lokaliteit van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.”

Artikel 146

“(…)

3. De indiener van het bezwaarschrift die in het buitenland is geplaatst of gevestigd, ontvangt overeenkomstig de regelen inzake dienstreizen een vergoeding van reis- en verblijfkosten, indien de Commissie van Bezwaar het voor haar onderzoek noodzakelijk acht dat betrokkene in persoon wordt gehoord. De Commissie bericht betrokkene zo spoedig mogelijk, of zij het voor haar onderzoek al dan niet noodzakelijk acht betrokkene al dan niet in persoon te horen.

(...)

9. De Commissie van Bezwaar kan Onze Minister, onderscheidenlijk Onze Minister, hoofd van het betrokken ministerie, daarbij adviseren de betrokkene bedoeld in het derde lid die in persoon werd gehoord, hoewel de Commissie het horen in persoon voor haar onderzoek niet nodig oordeelde, alsnog een vergoeding van reis- en verblijfkosten overeenkomstig de regelen inzake dienststreizen toe te kennen.”

3. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering

Artikel 1020

“1. Partijen kunnen bij overeenkomst geschillen die tussen hen uit een bepaalde, al dan niet uit een overeenkomst voortvloeiende, rechtsbetrekking zijn ontstaan dan wel zouden kunnen ontstaan, aan arbitrage onderwerpen.

2. De overeenkomst tot arbitrage, bedoeld in het eerste lid, betreft zowel het compromis waarbij de partijen zich verbinden om een tussen hen bestaand geschil aan arbitrage te onderwerpen als het arbitraal beding waarbij de partijen zich verbinden om geschillen die tussen hen zouden kunnen ontstaan, aan arbitrage te onderwerpen”.

4. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:8

“1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

(...)

d. waartegen door de klager beroep kan of kon worden ingesteld;...”

Commentaar:

“...Indien beroep kan of kon worden ingesteld vervalt de verplichting tot klachtbehandeling. Onder beroep wordt blijkens de MvT (blz. 18) hier verstaan beroep bij de administratieve rechter, administratief beroep dan wel een tuchtrechtelijke voorziening, terwijl ook beklag tot het beroep moet worden gerekend. Voor de wetgever was van belang dat het hier veelal zal gaan om besluiten waartegen reeds adequate voorzieningen hebben opengestaan. Interne klachtbehandeling zou die procedures kunnen doorkruisen. Dat bezwaar geldt niet indien een klacht wordt ingediend, terwijl nog bezwaar kan worden gemaakt. In dat geval is de klachtbehandeling immers in de hand van het bestuursorgaan dat ook het bezwaar behandelt. De wetgever heeft overigens klachtbehandeling tegelijk met beroep niet willen verbieden. In uitzonderingsgevallen blijft het bestuursorgaan bevoegd tot klachtbehandeling...”