



Rapport

Datum: 18 april 2006

Rapportnummer: 2006/147

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de leiding van het Nederlandse Consulaat-Generaal te Vancouver (Canada) hem systematisch heeft afgehouden van zijn hoofdtaak als Trade-Officer en hem onvoldoende steun heeft gegeven bij de uitoefening van zijn werkzaamheden.

Verder klaagt verzoeker over de duur van de afhandeling van zijn klacht hierover door het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Tevens klaagt verzoeker erover dat het ministerie hem niet over zijn klacht heeft gehoord.

Beoordeling

Algemeen

Verzoeker was als plaatselijk in dienst genomen werknemer van 18 september 2000 tot 18 januari 2004 werkzaam bij het Consulaat-Generaal te Vancouver, Canada, in de functie van handelsassistent, op basis van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd.

Op 22 juni 2003 diende verzoeker een bezwaarschrift in tegen de beschrijving van zijn taken in zijn functie-informatieformulier (fif).

Vlak daarna, op 24 juni 2003, diende verzoeker een klacht in over zijn leidinggevenden bij het Consulaat-Generaal.

Op 3 december 2003 verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken verzoekers bezwaarschrift niet-ontvankelijk.

Op 12 maart 2004 verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken verzoekers klacht ongegrond.

I. Ten aanzien van het systematisch afhouden van de hoofdtaak en het onvoldoende bieden van steun bij de uitoefening van de werkzaamheden

Bevindingen

1. Verzoekers functie bestond uit drie onderdelen: Handel, Algemene ondersteuning van Algemene Zaken en Consulaire Zaken, en Personele Zaken.

In juni 2002 vond een beoordelingsgesprek plaats tussen verzoeker, mevrouw S., plaatsvervangend chef de poste, en de toenmalige chef de poste, de heer V. In de beoordeling was vermeld: een b., ("voldeed niet geheel aan de eisen") op het onderdeel

Handel, vooral wat betreft het organiseren van het eigen werk en van projecten en evenementen, en het tonen van eigen initiatief. Hij kreeg een c. ("voldeed aan de eisen") op de andere twee onderdelen, en met name wat betreft de verbetering van de website en alle IT-gerelateerde taken. In de samenvatting was vermeld dat, hoewel verzoeker op IT-gebied goed functioneerde, de organisatorische eigenschappen en eigen initiatief erg belangrijk waren voor verzoekers belangrijkste taak, het bevorderen van de handel. Afsproken was dat verzoeker aan S. meer feed-back zou vragen en S. dat zou geven.

2. Verzoeker had de website voor het consulaat ontworpen, en had veel complimenten gekregen over de informatie op de website. Deze website moest opnieuw worden opgezet. Op 19 februari 2003 benoemde C. een tijdelijke kracht om de website opnieuw op te zetten.

3. Op 20 mei 2003 gaf de chef de poste, de heer C., aan verzoeker een beschrijving van zijn taken in zijn functie informatieformulier (fif).

Diezelfde dag deelde C. aan verzoeker mee dat hij niet langer wilde dat verzoeker naar de Economische Conferentie in Nederland zou gaan, die eind september 2003 zou plaatsvinden.

4. Verzoeker meldde zich ziek van 23 mei 2003 tot 9 juni 2003. Nadat hij op 9 juni 2003 weer op zijn werk terugkwam, meldde hij zich diezelfde dag weer ziek. Op 11 juni 2003 belde S. verzoeker thuis.

5. Op 16 juni 2003 vond een gesprek plaats tussen verzoeker en C. en S. Uit het verslag van het consulaat van dit gesprek blijkt een weinig meewerkende houding van verzoeker. Hij wilde niet met C. en S. praten, hij wenste zijn problemen met het kantoor niet te herhalen en hij gaf geen antwoord op de vragen van C. en S. Zij betreurden zijn vijandige opstelling.

6. Op 22 juni 2003 diende verzoeker een bezwaarschrift in tegen de beschrijving van zijn taken in zijn functie-informatieformulier (fif). Verzoeker gaf aan dat zijn functie uit vier onderdelen bestond: Handel (60 procent), Administratieve en Consulaire Zaken (35 procent), Culturele Zaken (15 procent) en ICT (15 procent). Volgens verzoeker week de werkelijke inhoud van zijn functie af van de beschrijving in het fif, omdat hij, als gevolg van secundaire taken, niet 60 procent van zijn tijd kon besteden aan handelszaken maar slechts 35 procent. Verzoeker beschreef alle onderdelen van zijn werkzaamheden, waaronder 11 onderdelen van zijn handelstaken. Ook gaf hij aan wat hij deed en dat hij aan de vereisten voor die taken voldeed.

In het kader van de behandeling van dit bezwaarschrift gaf het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 8 september 2003 in een verweerschrift aan dat uit verzoekers bezwaarschrift niet bleek welk aspect van het fif verzoeker niet correct achtte. Alle taken die verzoeker

beschreef kwamen overeen met het fif van 2003, dat volledig overeenkwam met het eerdere fif van 2001, waartegen hij destijds geen bezwaar had gemaakt. Verzoeker had niet aangegeven welke taken hij niet kon uitvoeren op het gebied van Handel. Wel nam verzoeker volgens het ministerie zijn handelstaken niet serieus. In het fif vielen onder Administratieve en Consulaire Zaken, waaraan hij geen 35 procent, maar 25 procent besteedde, ook de ICT-taken. Het was mogelijk dat verzoeker de ICT-activiteiten prefereerde, maar dat werd niet van hem verwacht. Verzoekers omschrijving van de ICT-taken viel geheel onder de Administratieve en Consulaire Taken. In januari 2003 had verzoeker nog een functioneringsgesprek gevoerd. Toen had hij de mogelijkheid gehad om kritiek te uiten op zijn werkzaamheden, maar dat had hij niet gedaan. Hij had zelfs aangegeven dat hij tevreden was met zijn werk.

Op 25 september 2003 vond een hoorzitting plaats in het kader van de behandeling van het bezwaarschrift, waarbij verzoeker niet, maar C. wel aanwezig was. In het verslag van de hoorzitting is onder meer vermeld dat C. meedeelde dat het verzoeker in mei 2003 duidelijk had moeten zijn dat hij volgens C. niet goed functioneerde, en dat zijn contract niet zou worden verlengd.

Op 3 december 2003 verklaarde de minister van Buitenlandse Zaken verzoekers bezwaarschrift niet-ontvankelijk, omdat een wijziging van het fif geen gevolgen had voor zijn rechtspositie.

7. Op 24 juni 2003 diende verzoeker een klacht in over C. en S. In zijn klachtbrief beschreef verzoeker uitgebreid zijn taak en de moeilijkheden die hij ondervond om zijn werkzaamheden uit te oefenen. Volgens verzoeker veroorzaakte de weinig coöperatieve en zelfs onvriendelijke houding van C. en S. zoveel stress, dat hij niet in staat was om te komen werken. Hij had al anderhalf jaar onoverkomelijke stress en als gevolg daarvan hoofdpijn, waardoor hij zich niet op zijn werk kon concentreren.

Van de vele klachten die verzoeker beschreef, volgen hierna een paar voorbeelden.

- Tijdens een vergadering op 19 februari 2003 over het opnieuw opzetten van de website, bracht verzoeker zijn ideeën daarover naar voren. C. benoemde echter een tijdelijke kracht om de website opnieuw op te zetten. Volgens verzoeker was hij niet in staat geweest om de website zo goed te onderhouden als hij wilde, door de vele taken die hij had. Echter, begin 2003 kon hij daar meer tijd aan besteden. Daarom was hij het niet eens met de beslissing van C.

- Op 20 mei 2003 zei C. tegen verzoeker dat hij niet langer wilde dat verzoeker naar de Economische Conferentie in Nederland zou gaan, die eind september 2003 zou plaatsvinden. De reden was dat zijn Nederlands niet goed genoeg was en dat hij op kantoor nodig was. Verzoeker was hierover diep teleurgesteld. Hij had eerder gevraagd om een cursus Nederlands te volgen, maar S. had dit afgewezen.

- Op 21 mei 2003 bezocht hij zijn arts, die anti-depressieve medicijnen voorschreef. Op 22 mei 2003 besprak hij zijn problemen met mevrouw P. Hij uitte zijn verdriet dat hij de website niet meer mocht beheren en dat hij niet naar de conferentie mocht. P. zei dat zij de zaak zou bespreken met C. en een afspraak met hem zou regelen. Aan het eind van die dag zag hij dat C. erg boos naar hem keek.

- Op 11 juni 2003 zei hij tegen P. dat hij meer sessies nodig had met zijn klinisch psycholoog, omdat de stress en de daaropvolgende depressie volgens zijn arts en de psycholoog werk-gerelateerd waren. Hij verzocht P. om deze kosten te vergoeden. P. deelde hem echter mee dat het kantoor niet zou betalen en dat hij, als hij teveel stress had, een andere baan moest zoeken. Die avond belde S. hem thuis. Zij wilde dat hij meteen al zijn bezwaren en zorgen uitte. Hij vond haar toon vijandig. S. had eerder een aantal negatieve opmerkingen in zijn richting gemaakt, onder andere over het feit dat hij nog bij zijn ouders woonde.

- Verzoeker had sterk de indruk dat C. niet kon accepteren dat hij als geboren Canadees, zoon van Nederlandse immigranten, niet vloeiend Nederlands kon lezen en schrijven. Wanneer hij het Nederlands niet volledig begreep, vroeg hij C. om een verduidelijking, maar C. reageerde daar iedere keer geïrriteerd op.

- Volgens verzoeker reageerde C. geïrriteerd toen hij hem een uitdraai gaf van Engelse informatie van de website van de haven van Rotterdam en Amsterdam, omdat volgens C. de informatie in het Nederlands veel uitgebreider was.

8. Op 7 juli 2003 beantwoordde C. verzoekers klachtbrief van 24 juni 2003. In deze brief gaf hij aan dat hij niet wilde ingaan op de individuele grieven over het management, maar dat hij in het algemeen vond dat de feiten veelal niet in overeenstemming waren met de waarneming van het management. Veel feiten waren onjuist of waren uit hun verband gerukt. Verder ging C. in op het gesprek van 16 juni 2003. C. gaf aan dat hij in dit gesprek erg begaan was geweest met verzoeker en had gehoopt van verzoeker de grieven te kunnen vernemen en te kunnen horen hoe zij samen de voorwaarden konden scheppen voor het bespoedigen van zijn herstel. De vijandige reactie van verzoeker beschouwde hij als een afwijzing van dat aanbod. C. gaf aan dat ondanks dat aan verzoeker was uitgelegd dat hij pas weer tot het werk was toegelaten nadat hij beter was verklaard, verzoeker toch weer op kantoor was aangetroffen. Hij had daar files vernietigd, waardoor het vermoeden was gerezen dat hij niet een schoon geweten had. Dit gedrag, samen met een lange lijst van wrok en rancune van verzoeker, vormden geen basis meer om hem te helpen. Er was een vertrouwensbreuk ontstaan. Daarom had hij besloten om verzoeker op non-actief te stellen.

9. Op 9 juli 2003 diende verzoeker een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken omdat hij van mening was dat C. in zijn antwoord van 7 juli 2003 schadelijke opmerkingen over hem had gemaakt. Hij gaf in zijn brief een verklaring voor het verwijderen van stukken

uit de computer vanwege de beperkte geheugenruimte en het bestaan van papieren versies van die stukken.

10. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde op 12 maart 2004 op de klacht. De minister achtte de klacht ongegrond. Hij deelde in zijn brief onder meer het volgende mee:

“Ten aanzien van het kennelijke systematisch afhouden van uw hoofdtaak

U stelt dat discrepantie bestaat tussen de beschrijving van uw taken in het Functie-Informatie-Formulier (FIF) en de feitelijke uitoefening van uw werkzaamheden. U hebt het over een uitholling van uw pakket op het gebied van handel en een toevoeging van taken op het terrein van administratieve en consulaire taken en informatietechnologie. Volgens de heer C. en mevrouw S. is hiervan geen sprake geweest. Alle door u genoemde bezigheden komen overeen met hetgeen in het FIF 2003 staat vermeld, dat overigens volledig overeenstemt met het FIF zoals dat ten tijde van het aangaan van de arbeidsovereenkomst met u in 2001, is opgesteld en door u niet is betwist.

De heer C. en mevrouw S. zagen wel dat veel taken door u niet goed uitgevoerd werden of in elk geval (te) lang bleven liggen. Soms was het zelfs nodig dat zijzelf de taken moesten oppakken of de taken moesten laten afhandelen door andere medewerkers. Mevrouw S. haalt als voorbeeld aan de voorbereiding van de Nederlandse deelname aan het European Festival 2001 en de Road Show “Gateway to Europe” in 2002.

En de heer C. noemt het verzuim van het onderhoud aan de website (waarvan eind 2002 bleek dat vele links niet meer werkten) en het weinig tot niet vermelden van Nederlandse bronnen in de economische rapportages die door u werden opgesteld, ondanks herhaaldelijke aanwijzingen dat wel te doen.

(...) Mevrouw S. en de heer C. hebben mij voldoende weten te overtuigen dat normaal gesproken de taken zoals in het FIF staan omschreven uitgevoerd hadden kunnen worden, maar dat het vanwege uw manier van functioneren een aantal keer nodig was uw taken zelf of door anderen te laten verrichten, omdat er anders problemen zouden ontstaan.

Net als de andere grieven, hebt u deze grieven overigens wel op een erg laat moment geuit. In de functioneringsgesprekken die met u zijn gevoerd hebt u nimmer uw takenpakket ter discussie gesteld. U gaf tijdens die gesprekken juist aan tevreden te zijn met uw functie en de werkomgeving. Dit laatste wordt door u nergens ontkend.

Ten aanzien van de kennelijk onvoldoende support vanuit het management

De heer C. en mevrouw S. zijn het volstrekt niet met u eens wanneer u stelt onvoldoende steun en feedback te hebben gekregen van het management. Zij stellen juist continu een aanpak van ‘positive encouragement’ te hebben gehanteerd: u kreeg veel begeleiding omdat u moeite had met de organisatie van uw werk en u weinig initiatief toonde.

Bovendien wekte u bij hun en bij meerdere collega's de indruk weinig assertief en enigszins introvert te zijn. De heer C. heeft u in verband hiermee eens in overweging gegeven een cursus te volgen over doelmatig communiceren.

De heer C. en mevrouw S. tonen aan dat deze leerpunten diverse keren ter sprake zijn gekomen in de functioneringsgesprekken die met u gevoerd zijn, en dat geprobeerd is uw manier van functioneren te verbeteren. Ik ben daarvan voldoende overtuigd (...).”

11. Vervolgens wendde verzoeker zich op 15 maart 2004 met zijn twee klachten als bovenvermeld tot de Nationale ombudsman. Verzoeker had eerder, in zijn brief van 9 juli 2003, aangegeven dat “The Road Show event” in 2002 was gedelegeerd aan collega's tijdens zijn afwezigheid en dat hij wel behulpzaam was geweest bij de voorbereiding daarvan.

12.1. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde op 15 maart 2005 op de klacht. Hij verwees in zijn reactie naar de hiervóór onder 10. genoemde brief van 12 maart 2004. Bij de brief van 12 maart 2005 bevonden zich de uitgebreide reacties op verzoekers klachten van C. en S. van respectievelijk 14 en 21 januari 2004. In deze reacties beschreven zij dat verzoeker niet functioneerde, ondanks hun pogingen om hem te helpen. Zij ontkenden ieder voor zich dat zij verzoeker stelselmatig van zijn werkzaamheden hadden afgehouden, en stelden dat verzoeker zijn taken niet had aangekond, en de gevraagde informatie laat had geleverd.

12.2. S. gaf in haar reactie aan dat verzoeker al spoedig na zijn aantreden geen initiatief had getoond en moeite had gehad met de organisatie van zijn werk. In functioneringsgesprekken waren deze punten als leerpunten naar voren gekomen. Hij had voortdurend een disproportionele begeleiding nodig gehad. Hem had alles moeten worden uitgelegd en zijn werk had permanent moeten worden gecontroleerd omdat hij veel fouten maakte. Alleen op het terrein van de website leek hij zich thuis te voelen. Daarom had S. veel taken zelf moeten uitvoeren. Zij had geprobeerd waar mogelijk verzoeker tactvol op zijn leerpunten en fouten te wijzen. Medewerkers van andere Canada posten hadden haar laten weten grote twijfels te hebben over verzoekers capaciteiten. In de drie functioneringsgesprekken die zij met hem had gevoerd, had hij niet laten weten problemen met haar te hebben. Zij ontkende dat verzoeker aan haar had verzocht om een cursus Nederlands te volgen.

Op 9 juni 2003 had zij verzoeker vriendelijk en correct behandeld. Zij had hem gevraagd hoe het ging en of hij ergens over wilde praten, maar dat wilde hij niet, op advies van zijn dokter. Zij had tot dat moment niet geweten wat er aan de hand was.

Op 11 juni 2003 had zij van P. voor het eerst vernomen dat verzoeker haar beschuldigde een aandeel te hebben in zijn ziekte. Daardoor was zij compleet verrast. Daarom had zij verzoeker meteen thuis gebeld. Zij was daarbij vriendelijk en rustig geweest. P. was tijdens

dit gesprek bij haar in de kamer geweest. Verzoeker was toen met de mededeling gekomen dat zij hem had beledigd. Hij had haar oprechte belangstelling voor eigen woonruimte echter verkeerd begrepen. Zij had toen voor het eerst gehoord dat hij haar belangstelling had opgevat als inmenging in de persoonlijke levenssfeer.

12.3. C. vermeldde in zijn reactie dat S. hem op 12 juni 2003 tijdens zijn vakantie had gebeld. S. had de verrassende en beangstigende emotionele instabiliteit van verzoeker en zijn ziektebeeld van de laatste maanden zorgelijk geacht. Daarom was hij een week eerder van vakantie teruggekomen. Tijdens het gesprek op 16 juni 2003 had hij oprecht zijn best gedaan om verzoeker aan het spreken te krijgen en had hij hem de reikende hand geboden.

Op verzoekers klachten, zoals weergegeven in zijn klachtbrief (zie hiervóór onder 7.), gaf C. over verzoekers stress en de hoofdpijn als commentaar dat het jammer was dat verzoeker zijn gevoelens niet veel eerder had geuit.

C. gaf verder aan dat de zeer geprezen website die verzoeker had opgezet, later grote tekortkomingen bleek te vertonen. Vele links hadden niet gewerkt omdat verzoeker geen onderhoud had gepleegd. Daarom had hij op 19 februari 2003 besloten om verzoeker niet te belasten met het ontwerp van een nieuwe website.

Zijn beslissing op 20 mei 2003 om verzoeker niet naar de Economische Conferentie te laten gaan, was voortgekomen uit de negatieve ervaring met verzoekers optreden op de vorige conferentie, omdat verzoeker zich te weinig actief opstelde.

P. benaderde hem op 22 mei 2003 over verzoekers grieven. Hij dacht dat hij die dag niet boos was geweest.

C. ontkende dat hij geërgerd was geweest wanneer verzoeker hem niet kon verstaan. Hij had verzoeker gezegd hem te melden als iets niet duidelijk was, maar dat was nooit gebeurd.

C. gaf aan dat het van belang was om de Nederlandse site te raadplegen, omdat daarin informatie was opgenomen over de eigendomsverhoudingen. Toen C. verzoeker had gevraagd waar hierover iets in de door verzoeker geleverde teksten te vinden was, was verzoeker verongelikt de kamer uit gelopen.

12.4 C. verwees naar een werkbezoek van de ambassadeur H. van de ambassade in Ottawa van 11 tot 13 augustus 2003. Uit dit verslag blijkt dat meerdere personen van mening waren dat verzoeker niet voldoende functioneerde. Uit het verslag blijkt niet dat verzoeker onvoldoende steun kreeg om te functioneren of dat hij van zijn werkzaamheden werd afgehouden.

13. In zijn reactie van 21 april 2005 op de lezing van de minister en van C. en S., ging verzoeker in op de punten die C. en S. hadden genoemd, en ontkende hij de juistheid van hun lezing. C. had een negatieve houding tegenover hem gehad, door fouten te zoeken in zijn werk, onder andere met betrekking tot de website. De tijdelijke kracht die de website opnieuw had opgezet, had een Linux-systeem gebruikt in plaats van Telus, zodat de website niet goed werkte. S. had hem bevolen om het probleem op te lossen, hetgeen hij had gedaan.

Verzoeker vond het rapport van de ambassadeur H. eenzijdig en partijdig, omdat hijzelf niet was gehoord, en het rapport sterk in het voordeel van C. en S. was. Zij hadden vele nieuwe ongefundeerde beschuldigingen aan zijn adres geuit. Zo had hij nooit stukken verwijderd uit het systeem, en had S. hem niet begeleid. S had volgens hem nooit interesse in zijn werk getoond, zelfs niet wanneer hij haar om feedback had gevraagd. Hij had een contract gekregen voor drie jaren, in plaats van voor één jaar, omdat hij goed voldeed en goed gekwalificeerd was voor zijn werkzaamheden.

Beoordeling

14. Het vereiste van professionaliteit houdt in dat ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep handelen. Dit impliceert dat een bestuursorgaan als werkgever deskundig en objectief moet handelen door een werknemer niet te belemmeren zijn werkzaamheden uit te voeren, en hem daarbij zo nodig te ondersteunen.

15. Verzoeker heeft zijn klacht dat zijn leidinggevenden, C. en S., hem systematisch hebben afgehouden van zijn hoofdtaak, handel, gebaseerd op zijn stelling dat zij zoveel andere taken hebben toegevoegd, dat hij niet aan deze werkzaamheden toekwam, zoals bijvoorbeeld het onderhouden van de website. In zijn bezwaarschrift tegen zijn functiebeschrijving heeft hij aangevoerd dat hij slechts 35 procent van zijn tijd kon besteden aan handelszaken, in plaats van 60 procent, zoals in zijn functie-informatieformulier (fif) was vermeld.

16. Volgens C. en S. voerde verzoeker vele taken echter niet of onvoldoende uit, zoals het voorbereiden van twee evenementen in 2001 en 2002, en het onderhouden van de website, waarvan eind 2002 bleek dat vele links niet meer werkten.

17. Tijdens de bezwaarprocedure heeft het ministerie betwist dat sprake was geweest van een toename van taken op andere gebieden dan handelstaken. Vervolgens is dit bezwaarschrift niet-ontvankelijk verklaard, omdat een wijziging van de fif geen gevolgen had voor verzoekers rechtspositie. Deze procedure vormt dan ook geen steun voor verzoekers stelling dat C. en S. hem van zijn hoofdtaak hebben afgehouden.

18. Verzoekers klacht dat C. en S. hem onvoldoende steun hebben gegeven bij zijn werkzaamheden heeft hij gebaseerd op een negatieve bejegening van C. en S., die fouten hebben gezocht in zijn werk. Door de negatieve houding van met name S. had hij al anderhalf jaar stress, en daarmee hoofdpijn, waardoor hij zich niet goed kon concentreren.

19. C. en S. hebben ontkend dat zij hem onvoldoende hadden gesteund, en hebben ook kritiek geuit op zijn functioneren. Vooral S. heeft gesteld dat verzoeker juist veel begeleiding nodig had gehad en dit ook had gekregen, maar dat hij zijn taken niet goed had uitgevoerd, waarbij zij hem tactvol op zijn fouten had trachten te wijzen.

20. De betrokkenen verschillen van mening over de oorzaak van hun verstoorde werkrelatie. Het standpunt van C. en S. is dat verzoeker onvoldoende functioneerde. Het standpunt van verzoeker is dat C. en S. hem in zijn functioneren hebben belemmerd.

De Nationale ombudsman acht aannemelijk dat verzoeker herhaaldelijk te kennen is gegeven dat zijn functioneren op onderdelen gebreken vertoonde, onder meer gelet op de b-beoordeling voor de hoofdtaak Handel, de opmerkingen tijdens functioneringsgesprekken, en de herhaaldelijke correcties tijdens het werk. Verzoeker heeft die punten, zoals het niet meer onderhouden van de website en het niet deelnemen aan de conferentie, echter niet opgevat als correcties naar aanleiding van zijn minder functioneren, maar als belemmering. Uit hetgeen over en weer is aangevoerd komt niet het beeld naar voren dat C. en S. kritiek op verzoeker hebben geuit om een andere reden dan naar aanleiding van hun beoordeling van het werk van verzoeker.

Er is geen reden om aan te nemen dat de gevoelens van stress die verzoeker heeft ervaren, zijn veroorzaakt doordat C. of S. zich hierin als meerdere van verzoeker niet correct heeft opgesteld. In zoverre is dan ook niet gehandeld in strijd met het vereiste van professionaliteit.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

II. Ten aanzien van de duur van de afhandeling van de klacht

Bevindingen

1. Op 5 maart 2003 diende verzoeker een klacht in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De behandeling van deze klacht liep aanvankelijk samen met de behandeling van verzoekers bezwaarschrift tegen zijn functie-informatiebeschrijving. Op 25 september 2003 vond de hoorzitting in het kader van dit bezwaar plaats, en op 3 december 2003 verklaarde de minister het bezwaar niet-ontvankelijk.

2. Op 26 september 2003 vond een gesprek plaats tussen C. en een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de klacht. Verzoeker gaf commentaar op de lezing

van C. Vervolgens berichtte het ministerie verzoeker bij e-mailbericht van 10 februari 2004 dat die week een beslissing op de klacht zou volgen. Vervolgens vond enige e-mailcorrespondentie plaats tussen verzoeker en het ministerie omdat geen beslissing volgde.

Op 12 maart 2004 gaf de minister een reactie op de klacht. De minister bood zijn excuses aan voor het lang uitblijven van het antwoord.

3. Verzoeker klaagt over de lange duur van de behandeling van de klacht.

4. De minister gaf in zijn reactie van 15 maart 2005 op de klacht aan dat het tijdsverloop onder meer was veroorzaakt door de procedure naar aanleiding van het bezwaarschrift.

Beoordeling

5. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden.

6. In het eerste lid van artikel 9:11 Awb (zie Achtergrond) is bepaald dat een klacht in beginsel binnen zes weken na ontvangst behoort te worden afgehandeld. Deze termijn is vier weken langer indien, zoals in het onderhavige geval, de klachtadviesprocedure van afdeling 9.3 Awb wordt gevolgd. Op grond van het tweede lid van artikel 9:11 Awb kan het bestuursorgaan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen.

7. De samenloop met de behandeling van verzoekers bezwaarschrift rechtvaardigt dat de behandeling van de klacht werd opgeschort, en pas weer werd voortgezet na beëindiging van de bezwaarprocedure. Echter, vervolgens heeft de behandeling van de klacht ruim drie maanden geduurd, waarbij het ministerie verzoeker niet uit eigen beweging heeft laten weten dat de behandeling werd vertraagd.

Hiermee heeft het ministerie gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet horen over de klacht

Bevindingen

1. In het kader van de behandeling van het bezwaarschrift werd verzoeker in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord. Op 25 september 2003 vond de hoorzitting plaats. C. was daarbij aanwezig. Verzoeker was niet aanwezig.

2. Verzoeker liet op 16 september 2003 in een e-mailbericht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken weten dat hij op 30 juli 2003 positief had gereageerd op de uitnodiging

om de hoorzitting van 25 september 2003 in het kader van de behandeling van zijn bezwaarschrift bij te wonen. Hij wilde echter de kosten van vervoer en verblijf in Den Haag vergoed zien en in de gelegenheid zijn om tijdig een vlucht te kunnen boeken. Hij had echter niets meer vernomen van het ministerie, noch had hij het verweerschrift van het ministerie ontvangen. Hij vond dat hij daarom in een nadelige positie was geplaatst, en hij hoopte zo spoedig mogelijk van het ministerie te vernemen.

3. Verzoeker klaagt erover dat hij bij de behandeling van zijn klacht niet is gehoord.

4. De minister liet in zijn reactie op de klacht weten dat verzoeker in juni 2003 tegenover de leiding van het Consulaat-Generaal had aangegeven dat hij er de voorkeur aan gaf om over zijn klachten louter nog schriftelijk te communiceren. Bovendien had de Commissie van Bezwaar hem naar aanleiding van het bezwaarschrift in de gelegenheid gesteld om te worden gehoord, maar was hij op de hoorzitting niet verschenen. Gelet daarop, op het feit dat verzoeker niet had gevraagd om in het kader van de klachtprocedure te worden gehoord en de zeer uitvoerige correspondentie die in deze zaak was gevoerd, was bij de behandeling van de klacht verder afgezien van het in persoon horen van verzoeker.

Beoordeling

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

6. Dit vereiste is voor behandeling van klachten neergelegd in artikel 9:10 Awb (zie Achtergrond). Het horen kan er onder andere toe dienen om nadere informatie te krijgen en door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten de precieze aard en inhoud van de klacht te duiden. Bovendien kan door hoor- en wederhoor het vertrouwen van klager in het bestuur worden versterkt, ook als de klager geen gelijk krijgt. Van het horen van de klager kan slechts worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is, dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

7. Verzoeker heeft betwist dat hij niet bij de hoorzitting in het kader van zijn bezwaarschrift aanwezig wilde zijn. In elk geval kon het ministerie uit het enkele feit dat verzoeker bij deze hoorzitting niet aanwezig was, niet afleiden dat verzoeker ook niet had willen komen. Echter, wat hier ook van zij, het ministerie heeft de klacht niet als kennelijk ongegrond aangemerkt, en heeft naar het oordeel van de Nationale ombudsman de klacht ook niet als zodanig kunnen aanmerken. Bovendien is het uitgangspunt van de minister dat verzoeker had moeten verzoeken om te worden gehoord, onjuist. Uitgangspunt behoort te zijn dat slechts van horen wordt afgezien wanneer een klager, na daartoe te zijn uitgenodigd, heeft aangegeven dat hij geen gebruik wenst te maken van het recht te worden gehoord. In dit geval heeft verzoeker niet aangegeven geen gebruik te willen maken van dit recht. Daarom

had het ministerie verzoeker in de gelegenheid moeten stellen te worden gehoord. Nu dit niet is gebeurd, is gehandeld in strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De onderzochte gedraging is op dit punt eveneens niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is gegrond ten aanzien van:

- de duur van de behandeling van de klacht, wegens strijd met het vereiste van voortvarendheid;

en

- het verzoeker niet in de gelegenheid stellen om te worden gehoord, wegens strijd met het vereiste van hoor en wederhoor.

De klacht over de onderzochte gedraging van het Nederlandse Consulaat-Generaal te Vancouver (Canada) is niet gegrond.

Onderzoek

Op 10 september 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer M. te Vancouver, Canada, met een klacht over een gedraging van het Nederlandse Consulaat-Generaal te Vancouver, Canada, en een gedraging van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Naar deze gedragingen, die worden aangemerkt als een gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Buitenlandse Zaken 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 betrokkenen 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.

Noch de minister van Buitenlandse Zaken noch verzoeker gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

beoordeling van verzoeker van juni 2002

bezwaarschrift van verzoeker over zijn functie-informatieformulier van 22 juni 2003

brief van verzoeker aan het Consulaat-Generaal van 24 juni 2003

verslag van een gesprek tussen verzoeker en het Consulaat-Generaal van 16 juni 2003

brief van de chef de poste, C., aan verzoeker van 7 juli 2003

brief van verzoeker aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 9 juli 2003

e-mail-bericht van verzoeker aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 21 september 2003

brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan verzoeker van 12 maart 2004

brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Nationale ombudsman van 15 maart 2005

brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 12 april 2005.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:10

“1 Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2 Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te maken van het recht te worden gehoord.

3 Van het horen wordt een verslag gemaakt.”

In de memorie van toelichting (kamerstukken 1997-1998, 25 837, nr. 3) op dit artikel is het volgende opgenomen:

“De hoorplicht vormt een essentieel onderdeel van de schriftelijke klachtprocedure. Ook de Nationale ombudsman gaat daar van uit. (...)”

Het horen is om meerdere redenen van belang. (...) Een belangrijke doelstelling van de klachtprocedure is het herstel van het geschonden vertrouwen in het bestuur. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten kan het vertrouwen van de klager in het bestuur worden versterkt, ook als hij geen gelijk krijgt. (...)

Gelet op het belang van het horen zal slechts in een beperkt aantal gevallen van het horen kunnen worden afgezien. (...) Telefonisch horen is niet zonder meer uitgesloten, maar dient met de nodige zorgvuldigheid plaats te vinden. (...)

Tenslotte moet worden gewezen op de situatie van in het buitenland verblijvende klagers. Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het voorkomen dat de klager moeilijk bereikbaar of traceerbaar is. In die situaties kan er sprake zijn van een overmachtsituatie waarin van het bestuursorgaan niet meer kan worden verwacht dan een redelijke inspanning om de klager (in persoon) te horen. In dergelijke overmachtsituaties moet ernaar worden gestreefd de klager op enigerlei wijze te horen, maar is enige flexibiliteit noodzakelijk.”

Artikel 9:11

"1. Het bestuursorgaan handelt de klacht af binnen zes weken of - indien afdeling 9.3 van toepassing is - binnen tien weken na ontvangst van het klaagschrift.

2. Het bestuursorgaan kan de afhandeling voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de klager en aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft."