



Rapport

Datum: 16 juni 2006

Rapportnummer: 2006/219

Klacht

Verzoekers klagen over de wijze waarop medewerkers van het Nederlandse honorair consulaat te Antalya (Turkije) hen hebben bejegend in het kader van de behandeling van hun aanvraag om een laissez-passer.

In dit verband klagen verzoekers erover dat het Nederlandse honorair consulaat:

- op 6 en 9 augustus 2004 telefonisch niet optimaal bereikbaar is geweest;
- de informatie over hun problemen intern niet goed heeft overgedragen aangezien zij op 9 augustus 2004 moesten bellen met een medewerkster die slechts gebrekkig Engels bleek te spreken en er niet van op de hoogte was dat zij zouden bellen;
- de overgelegde aangifte, zonder dat deze was gelezen, heeft gekwalificeerd als ontoereikend voor de verdere afhandeling van de verzoeken om afgifte van de laissez-passers.

Voorts klagen verzoekers erover dat de minister van Buitenlandse Zaken hen niet in kennis heeft gesteld van de conclusie die de minister had verbonden aan de bevindingen van het onderzoek naar de klacht die zij hierover hadden ingediend.

Het onderzoek is ambtshalve uitgebreid met de volgende klacht:

De wijze waarop de minister van Buitenlandse Zaken bij de behandeling van de klacht van verzoekers toepassing heeft gegeven aan het bepaalde in artikel 9:12, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), nu verzoekers niet zijn geweest op de mogelijkheid om de klacht na de interne klachtprocedure in te dienen bij een externe klachtvoorziening.

Beoordeling

Algemeen

Verzoekers werden tijdens hun vakantie in het Turkse Alanya op 5 augustus 2004 beroofd van onder meer hun paspoorten en rijbewijzen. Op diezelfde dag deden verzoekers aangifte van diefstal bij de Turkse politie. Omdat zij vervangende reisdocumenten nodig hadden, namen verzoekers op 6 augustus 2004 contact op met de dichtstbijzijnde Nederlandse vertegenwoordiging, het honorair consulaat in de 140 kilometer verderop gelegen plaats Antalya. Verzoekers' klachten betreffen de gang van zaken rond de behandeling door het honorair consulaat van hun verzoeken om vervangende reisdocumenten.

I. Ten aanzien van de telefonische bereikbaarheid van het honorair consulaat op 6 en 9 augustus 2004.

Bevindingen

1. Op 6 augustus 2004 vernamen verzoekers van hun reisorganisatie dat zij voor het aanvragen van vervangende reisdocumenten contact moesten opnemen met de Nederlandse ambassade in Ankara. Op die dag omstreeks 13.00 uur belden verzoekers met de ambassade. Een antwoordapparaat berichtte hen dat de ambassade tot 15.00 uur was gesloten. Om 15.30 uur belden verzoekers opnieuw met de ambassade. Weer werden zij doorverbonden met het antwoordapparaat dat hen meldde dat de ambassade tot 15.00 uur was gesloten. Volgens het bericht op het antwoordapparaat was de ambassade voor noodgevallen bereikbaar via een ander nummer. Verzoekers belden met dat nummer en kwamen in contact met de plaatsvervangend ambassadeur van de ambassade in Ankara. Deze verontschuldigde zich voor het antwoordapparaat en gaf verzoekers een tweetal telefoonnummers waarmee zij het - voor verzoekers dichterbij gelegen - honorair consulaat in Antalya konden bereiken. Verzoekers belden met deze nummers. Via het eerste nummer werden zij doorverbonden met een antwoordapparaat dat aangaf dat het honorair consulaat was gesloten. Bij het tweede nummer werd er in het Turks opgenomen, een taal die verzoekers niet machtig zijn.

2. Door tussenkomst van de hotelmanager die de Turkse taal wel machtig was, werden verzoekers via het tweede telefoonnummer alsnog in contact gebracht met een met name genoemde consulaire medewerkster van het honorair consulaat. Nadat verzoekers hun probleem hadden uitgelegd, ontvingen zij een tweetal aanvraagformulieren voor een laissez-passer over de fax. Verzoekers dienden deze aanvraagformulieren zo spoedig mogelijk ingevuld te retourneren. Omdat de consulaire medewerkster van het honorair consulaat de week daarop met vakantie was, liet zij verzoekers weten dat zij voor de verdere afgifte van de vervangende reisdocumenten contact konden opnemen met de receptioniste, mevrouw A. De consulaire medewerkster gaf aan mevrouw A. van deze afspraak op de hoogte te stellen.

3. Op maandag 9 augustus 2004 belden verzoekers met het honorair consulaat. Verzoeker, die het gesprek namens hen voerde, sprak met mevrouw A. Tijdens dit gesprek kwam verzoeker erachter dat mevrouw A. niet op de hoogte was van de ingediende laissez-passeraanvragen. Verzoeker werd doorverbonden met een medewerkster van de ambassade in Ankara, die daarvan wel op de hoogte was. Aan het einde van dat gesprek werd verzoeker gevraagd om na vijftien minuten te bellen met het honorair consulaat om de zaak verder af te wikkelen. Toen verzoeker een kwartier later belde, kreeg hij via het antwoordapparaat te horen dat het honorair consulaat gesloten was tot 15.00 uur. Na 15.00 uur belde verzoeker opnieuw met het honorair consulaat. Verzoeker sprak met mevrouw A. met wie hij een afspraak maakte voor de volgende ochtend.

4. In zijn reactie op dit onderdeel van de klacht gaf de minister van Buitenlandse Zaken aan dat een lunchpauze tot 15.00 uur in augustus in een mediterraan land gebruikelijk is.

Hij benadrukte daarbij dat de ambassade in Ankara altijd bereikbaar was voor noodgevallen. Het verlies van een paspoort wordt echter niet beschouwd als een noodgeval, aldus de minister. Met betrekking tot het verzoek om op 9 augustus 2004 na vijftien minuten terug te bellen gaf de minister aan dat niet goed duidelijk was wanneer er precies was gebeld. Volgens de minister viel niet uit te sluiten dat verzoeker later had gebeld dan het tijdstip waarop aan hem gevraagd was om te bellen, met als gevolg dat het antwoordapparaat al was aangezet. Het was echter ook mogelijk dat de medewerkster zich niet had gerealiseerd dat het honorair consulaat inmiddels met lunchpauze was gegaan, toen zij verzoeker vroeg om terug te bellen. Volgens de minister waren zowel de ambassade als het honorair consulaat voldoende bereikbaar voor verzoekers. Hij achtte dit klachtonderdeel dan ook ongegrond.

6. De honorair consul, die in verband met zijn verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden op het honorair consulaat afzonderlijk in de gelegenheid was gesteld om zijn zienswijze op de klacht te geven, gaf op dit klachtonderdeel aan dat de openingstijden van het honorair consulaat op werkdagen van 09.00 tot 12.00 uur en van 14.30 tot 17.00 uur waren. In het geval het honorair consulaat gesloten was, werd de beller doorverbonden met het antwoordapparaat dat de beller informeerde over de openingstijden van het honorair consulaat en het mobiele nummer van de ambassade in Ankara, dat in spoedgevallen kon worden gebeld. Op het moment dat verzoeker het honorair consulaat op vrijdag 6 augustus 2004 had gebeld, was het gesloten geweest. Verzoeker had toen gebeld met het nummer van de ambassade. In de middag, toen het honorair consulaat weer open was geweest, had verzoeker opnieuw gebeld en had toen met de consulaire medewerkster gesproken. Deze medewerkster had verzoekers de procedure voor het aanvragen van een laissez-passer uitgelegd en ervoor gezorgd dat zij de aanvraagformulieren kregen. Vervolgens had de medewerkster uitgelegd dat zij de week erna met vakantie zou zijn en dat de aanvragen verder zouden worden afgehandeld door de telefoniste, mevrouw A., die ook bekend was met de procedure voor het afgeven van een laissez-passer.

Met betrekking tot de klacht over de bereikbaarheid van het honorair consulaat op 9 augustus 2005 gaf de honorair consul aan dat verzoekers, in tegenstelling tot hetgeen zij hierover hebben verklaard, op die datum door mevrouw A. waren gebeld, nadat zij de autorisatie voor de afgifte van de laissez-passer van de ambassade had ontvangen.

7. In een nadere reactie van 26 januari 2006 hebben verzoekers in aanvulling op hun eerdere verklaring aangegeven dat verzoeker mevrouw A. op 9 augustus 2004 om 10.00 uur had gebeld. Toen verzoeker om 10.15 uur had teruggebeld, had hij het antwoordapparaat aangetroffen met de mededeling dat het honorair consulaat was gesloten. Verzoekers zijn van mening dat, rekening houdend met de gewoontes van een mediterrane land, het tijdens kantooruren bereikbaar zijn via een antwoordapparaat waarop de beller te horen krijgt dat op dat moment niemand bereikbaar is, geen recht doet aan het begrip bereikbaarheid zoals zij met dat begrip zijn opgegroeid. Zij kunnen zich dan

ook niet vinden in het standpunt van de minister op dit punt. Verzoekers zijn voorts van mening dat de minister in zijn reactie voorbij is gegaan aan hun klacht over de bereikbaarheid van het honorair consulaat op 6 augustus 2004.

Beoordeling

8. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit impliceert onder meer dat het bestuursorgaan voor een goede telefonische toegankelijkheid dient te zorgen.

9. Het honorair consulaat in Antalya was op werkdagen geopend van 09.00 tot 12.00 uur en van 14.30 tot 17.00 uur. Wanneer het honorair consulaat was gesloten, kon men, in geval van nood, de ambassade in Ankara telefonisch bereiken via een mobiel nummer dat op het antwoordapparaat van het honorair consulaat werd genoemd.

10. Verzoekers zijn na drie belpogingen in contact gekomen met een medewerker van de ambassade in Ankara die hun een tweetal telefoonnummers van het honorair consulaat doorgaf. Via het eerste nummer dat zij hadden gekregen, werden zij om 15.30 uur doorverbonden met een antwoordapparaat dat hen informeerde dat het honorair consulaat was gesloten. Uitgaande van de hierboven genoemde openingstijden had het honorair consulaat op dat tijdstip open moeten zijn. Uit het verslag van verzoekers blijkt dat zij via het tweede nummer even later alsnog in contact zijn gekomen met een medewerkster van het honorair consulaat. Toen zij merkten dat er in het Turks werd opgenomen, hebben zij weer opgehangen. Met behulp van de hotelmanager, die het nummer opnieuw voor verzoekers heeft gedraaid, kwamen verzoekers in contact met de betreffende medewerkster.

11. De Nationale ombudsman merkt op dat een honorair consulaat wordt geleid door een honorair consul die doorgaans werkzaam is in een particulier beroep of het bedrijfsleven. Hij oefent het ambt in de regel uit als nevenfunctie en wordt er niet voor betaald (zie Achtergrond, onder 1.). Het is dan ook niet ondenkbaar dat de secretariële staf van de honorair consul, die in dienst is van (het bedrijf van) de honorair consul, de telefoon opneemt in de taal die in het betrokken land wordt gesproken. Zodra de beller kenbaar maakt dat hij voor het honorair consulaat belt, dient hij te worden doorverbonden met (een medewerker van) het honorair consulaat. Dit is in het geval van verzoeker ook gebeurd. Weliswaar heeft het verzoekers moeite gekost om in contact te komen met het consulaat, maar het consulaat is al met al, ook gelet op het wat minder formele karakter ervan, niet onvoldoende telefonisch bereikbaar gebleken. Van een schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen op dit punt was geen sprake. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

12. Met betrekking tot het klachtonderdeel van verzoekers over de telefonische bereikbaarheid van het honorair consulaat op 9 augustus 2004, wordt opgemerkt dat de lezing van verzoekers op dit punt tegenover die van de minister staat. In ieder geval valt niet uit te sluiten dat verzoekers later hebben gebeld dan de vijftien minuten die hun als tijdsindicatie was aangegeven. Evenmin valt uit te sluiten dat de ambassademedewerkster die hun heeft verzocht om na vijftien minuten met het honorair consulaat te bellen, zich niet had gerealiseerd dat het intussen lunchtijd was. Daarbij komt dat niet duidelijk is wie wie heeft gebeld. Verzoekers hebben aangegeven dat zij mevrouw A. hebben gebeld terwijl de honorair consul heeft aangegeven dat mevrouw A. verzoekers heeft gebeld. Wat hier ook van zij, er is in elk geval na 15.00 uur, zoals het bandje ook aangaf, telefonisch contact mogelijk geweest. Ook op dit punt kan al met al niet worden gezegd dat het consulaat onvoldoende bereikbaar was, en dat het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen onvoldoende in acht is genomen. De onderzochte gedraging is ook op dit punt behoorlijk.

II. Ten aanzien van de interne informatieoverdracht

Bevindingen

1. Tijdens het telefoongesprek op 6 augustus 2004 liet de consulaire medewerkster van het honorair consulaat verzoekers weten dat zij, vanwege haar afwezigheid de daaropvolgende week, haar collega, mevrouw A., op de hoogte zou stellen van de laissez-passeraanvragen van verzoekers. Toen verzoekers de maandag daarop weer telefonisch contact met het honorair consulaat opnamen, bleek mevrouw A. niet te weten waarvoor verzoekers belden. Volgens verzoekers sprak mevrouw A. nauwelijks Engels en wilde zij maar niet begrijpen waarom zij belden. Vooral verzoeker werd daarop "gigantisch kwaad" en eiste een hoge functionaris van de ambassade in Ankara te spreken. Vervolgens werd hij doorverbonden met een medewerkster van de ambassade die op de hoogte was van zijn laissez-passeraanvragen. Deze medewerkster gaf aan de autorisaties van de aanvragen naar het honorair consulaat te sturen. Naar aanleiding van deze berichtgeving maakten verzoekers een afspraak met mevrouw A. om de volgende dag om 11.00 uur de vervangende reisdocumenten op te halen bij het honorair consulaat in Antalya.

In hun verzoekschrift hebben verzoekers aangegeven het onacceptabel te vinden dat zij op een Nederlands consulaat 'te woord' zijn gestaan door een persoon die nauwelijks Engels spreekt.

2. Tijdens de interne behandeling van de klacht gaf de honorair consul in zijn reactie aan dat de telefoniste weliswaar geen vloeiend Engels spreekt, maar dat zij altijd assistentie kan vragen van anderen die deze taal wel machtig zijn.

3. De minister liet weten dat alle medewerkers van het honorair consulaat bekwaam zijn om verzoeken om vervangende reisdocumenten te behandelen. Diefstal van paspoorten komt in het zomerseizoen immers vaak voor in Turkije. Volgens de minister was het voor een goede en voortvarende behandeling van het verzoek van verzoekers dan ook niet nodig dat zij bij het tweede telefoongesprek opnieuw door dezelfde medewerker werden geholpen. Evenmin was het nodig dat de eerste medewerker haar collega's in kennis stelde van het eerste telefonisch contact met verzoekers, aldus de minister.

Met betrekking tot de Engelse taal van mevrouw A. liet de minister het volgende weten.

“Van medewerkers van een honorair consulaat kan niet worden geëist dat zij de Nederlandse taal machtig zijn en ook niet dat zij vloeiend Engels spreken. Het inschakelen van lokale medewerkers bij Nederlandse vertegenwoordigingen brengt onvermijdelijk ook met zich dat dienstverlening in bepaalde mate wordt beïnvloed door lokale omstandigheden en beperkingen daarin. In veel grote, niet-Engelstalige landen, waaronder ook in Europa, beheerst de bevolking niet de Engelse taal. Ook is het niet ongebruikelijk dat personen die de Engelse taal wel kennen, deze niet beheersen op een niveau zoals die in Nederland inmiddels gebruikelijk is en wordt verwacht. In dit opzicht verschilde de situatie in Turkije niet van andere, vergelijkbare landen.

Het honorair consulaat in Antalya heeft een medewerkster die Nederlands en Engels spreekt. Zij is aangesteld voor de consulaire zaken, maar was op 9 augustus 2004 door omstandigheden niet aanwezig. Teneinde de dienstverlening toch te laten doorgaan, neemt in zulke gevallen de telefoniste van het bedrijf van de honorair consul (mevrouw A.; N.o.) waar.

(Verzoekers; N.o) zijn dan ook geholpen door een medewerkster die wel Engels spreekt, maar niet op een niveau zoals dit in Nederland gebruikelijk en te verwachten is. Dit heeft in overige gevallen nooit geleid tot substantiële communicatieproblemen. Vergelijkbare klachten zijn ook niet eerder ontvangen.

Daarbij hebben zowel (verzoekers; N.o.) als de honorair consul aangegeven dat (verzoekers; N.o.) verbaal en fysiek de nodige boosheid aan de dag hebben gelegd bij hun contacten. Gegeven de omstandigheden (diefstal, moeilijkheden bij aangifte) is dit voorstelbaar, maar ik kan mij voorstellen dat een en ander de communicatie met de betreffende lokale medewerker niet heeft bevorderd. Dit kan haar echter niet worden aangerekend.”

4. In de bijlagen van de reactie van de minister bevond zich een interne e-mailwisseling tussen twee medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 28 oktober 2004, waaruit blijkt dat het Engels van mevrouw A. bijzonder slecht is.

5. De honorair consul liet in zijn reactie weten dat mevrouw A., die aanspreekpunt was voor verzoekers nu de consulaire medewerkster met vakantie was, weliswaar geen vloeiend Engels spreekt, maar voldoende op de hoogte was van de procedure voor het aanvragen van vervangende reisdocumenten. Mevrouw A. was door de consulaire medewerkster op de hoogte gesteld van verzoekers aanvragen, maar het was niet bekend wanneer verzoekers op 9 augustus 2004 contact met haar zouden opnemen.

6. Verzoekers zijn van mening dat de reactie van de minister over de informatieoverdracht niet professioneel en klantvriendelijk is. Volgens hen was een goede informatieoverdracht juist belangrijk omdat de aanvragen verder met mevrouw A. dienden te worden afgehandeld, die weinig Engels sprak.

Beoordeling

7. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven. Dit impliceert dat (medewerkers van) bestuursorganen zaken intern deugdelijk moeten overdragen.

8. Op grond van de aan de Nationale ombudsman beschikbaar gestelde stukken, waaronder het hiervóór, onder 4., genoemde e-mailbericht van 28 oktober 2005, staat vast dat mevrouw A. de Engelse taal bijzonder slecht beheerst. Voorts is voldoende aannemelijk geworden dat mevrouw A. er niet van op de hoogte was dat verzoekers op 9 augustus 2004 zouden bellen. De minister heeft in dit verband zelfs laten weten dat de medewerkers van het honorair consulaat zodanig geroutineerd waren dat het voor een voortvarende behandeling van het verzoek om vervangende reisdocumenten niet nodig was dat de eerste medewerker haar collega's in kennis stelde van het eerste telefonisch contact met verzoekers. De Nationale ombudsman deelt dit standpunt echter niet. Met verzoekers is hij van oordeel dat een goede informatieoverdracht juist essentieel was nu de aanvragen met mevrouw A. dienden te worden afgehandeld, die de Engelse taal niet goed beheerste. Om de ambassade in staat te stellen naar behoren te besluiten op verzoekers' aanvraag, diende mevrouw A. de relevante informatie van verzoekers te verkrijgen. Om haar daartoe in staat te stellen was een goede overdracht van de al beschikbare informatie door haar collega onontbeerlijk. Nu dit niet is gebeurd, is het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving onvoldoende in acht genomen.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de kwalificatie van de overgelegde aangifte als ontoereikend voor de verdere afhandeling van de verzoeken om afgifte van de laissez-passers.

Bevindingen

1. Tijdens de afspraak op het honorair consulaat op 10 augustus 2004 liet mevrouw A. aan verzoekers weten dat de aanvragen niet compleet waren; de processen-verbaal van de aangifte van de diefstal van de paspoorten ontbraken. Verzoeker, die een afschrift van een proces-verbaal van aangifte bij zich had, legde deze alsnog over aan mevrouw A. Mevrouw A. keek ernaar en vroeg waar het proces-verbaal van aangifte van verzoekster was. Het was immers noodzakelijk dat beide verzoekers in het bezit waren van een proces-verbaal van aangifte. Verzoeker liet mevrouw A. weten dat het proces-verbaal voor zowel verzoekster als voor hemzelf gold. Mevrouw A. gaf aan dat dit niet zo was en raadde verzoekers aan om terug te keren naar het politiebureau in Alanya om aldaar een apart proces-verbaal van de diefstal van verzoeksters paspoort te laten opmaken.

2. Deze mededeling maakte verzoeker furieus. Hij sloeg op het bureaublad van het loket en eiste de afgifte van de vervangende reisdocumenten. Ook eiste hij dat de ambassade werd gebeld. Even later werd verzoeker telefonisch te woord gestaan door de consul van de ambassade. Deze consul gaf aan dat het vast beleid was om een proces-verbaal van aangifte van iedere aanvrager van een vervangend reisdocument te vragen. Verzoeker gaf daarop aan dat hij het absurd vond om 140 kilometer heen en terug te moeten reizen voor een proces-verbaal van aangifte van verzoekster, zeker nu verzoeksters naam in het door hem overgelegde proces-verbaal werd genoemd. Naar aanleiding van dit gesprek werd mevrouw A. door de consul verzocht om het overgelegde proces-verbaal te lezen. Volgens verzoeker werd er op dat moment geconstateerd dat verzoeksters naam toch op het aangifteformulier werd genoemd. Vervolgens werd overgegaan tot afgifte van de vervangende reisdocumenten. Echter, niet dan nadat mevrouw A., volgens verzoekers, duidelijk haar ongenoegen over de situatie had laten merken door gedurende drie kwartier "luid kreunend en steunend" de personalia op de twee documenten te noteren.

3. In de interne klachtenprocedure gaf de minister aan dat uit de brief van verzoeker duidelijk bleek dat hij met een opeenstapeling van misverstanden en onwil bij zowel de Turkse autoriteiten als zijn eigen reisorganisatie was geconfronteerd, en dat dit zijn geduld danig op de proef had gesteld. Hoewel de minister aangaf begrip te hebben voor de frustrerende situatie, deelde hij het verwijt aan het adres van het honorair consulaat niet. De medewerksters waren immers gehouden aan de strikte regelgeving met betrekking tot het de afgifte van (vervangende) documenten. Zij dienden daarom ook te allen tijde vooraf zorgvuldig na te gaan of aan alle vereisten voor de afgifte werd voldaan.

In zijn nadere reactie gaf de minister aan dat de ambassade in Ankara, vanwege de vele reisdocumenten die in Turkije werden gestolen, er bij gedupeerde Nederlanders op aandrong om hiervan aangifte te doen bij de Turkse politie. In het geval van verzoekers had het overgelegde proces-verbaal van aangifte niets vermeld over de gestolen paspoorten. Ook was het niet door verzoekster ondertekend. Mevrouw A., die de Turkse taal machtig is, had dit in één oogopslag kunnen zien. Volgens de minister was verzoekers het overleggen van een proces-verbaal van de diefstal van de paspoorten niet tegengeworpen als voorwaarde voor de afgifte van de vervangende reisdocumenten. Zoals

de minister ook in de interne klachtbehandeling had aangegeven, was tot die afgifte overgegaan ondanks de volgens hem misplaatste verbale en fysieke druk van verzoekers. Aldus verklaarde de minister ook dit onderdeel van de klacht ongegrond.

4. De honorair consul liet in zijn reactie weten dat het beleid van de ambassade is om een proces-verbaal van aangifte voor iedere laissez-passeraanvraag te vragen. In het geval van verzoekers was bij wijze van uitzondering en om verdere escalatie van de situatie op dat moment te voorkomen, met één proces-verbaal genoeg genomen, hoewel de naam van verzoekster daarin niet voorkwam en er niet in werd vermeld dat de paspoorten van verzoekers waren gestolen, zoals ook uit de vertaling van dit proces-verbaal is te lezen.

5. In hun reactie van 26 januari 2006 hebben verzoekers aangegeven het logisch te vinden dat men aangifte doet van het verlies van documenten. Het indienen van de aangifte bij de lokale Turkse autoriteiten had echter veel ergernis met zich meegebracht. Verzoekers waren dagen achtereen bezig geweest om alle benodigde papieren bij elkaar te krijgen. Ook was er volgens verzoekers weinig overgebleven van de door verzoeker afgelegde verklaring nadat deze in het Turks was vertaald. Zij zijn dan ook van mening dat het honorair consulaat, en mevrouw A. in het bijzonder, het proces-verbaal toereikend had moeten achten. Volgens verzoeker had hij op dat moment niet anders kunnen doen dan met vlakke hand op de tafel slaan en zijn stem verheffen. Volgens hem was hij, als hij dat niet had gedaan, door mevrouw A. onverrichter zake terug naar Alanya gestuurd.

Beoordeling

6. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven.

7. Verzoekers hebben aangegeven de noodzaak van het doen van een aangifte van het verlies van documenten te onderkennen. Uit hun verklaringen, alsook uit die van de minister en de honorair consul, blijkt dat mevrouw A. het proces-verbaal van aangifte - al dan niet vluchtig - heeft bekeken voordat zij verzoekers erop wees dat verzoeksters naam niet in het proces-verbaal werd genoemd. De Nationale ombudsman acht niet onaannemelijk dat mevrouw A., gelet op de omvang van het proces-verbaal van één vel papier van A4-formaat en haar goede beheersing van de Turkse taal waarin het proces-verbaal was opgesteld, dit in één oogopslag heeft kunnen vaststellen. Nu uit de vertaling van het proces-verbaal van aangifte blijkt dat verzoeksters naam daar inderdaad niet in voorkomt en er evenmin melding wordt gemaakt van de gestolen paspoorten, heeft mevrouw A. het proces-verbaal, gelet op het beleid zoals dat door het honorair consulaat op last van de ambassade in Ankara wordt toegepast, ontoereikend kunnen achten voor de afgifte van een vervangend reisdocument. In zoverre is niet gehandeld in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

8. Daaraan doet niet af dat verzoekers, ondanks het gebrekkige proces-verbaal, alsnog in het bezit werden gesteld van de gevraagde laissez-passers. Dit gebeurde immers enkel ter voorkoming van verdere escalatie nadat verzoeker zijn verbolgenheid over de bevindingen van mevrouw A. zeer expliciet naar voren had gebracht. De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk

IV. Ten aanzien van het niet in kennis stellen van de conclusie van de minister.

Bevindingen

1. In de reactie van 28 december 2005 heeft de minister aangegeven dat uit de klachtbrief niet viel af te leiden dat verzoekers erover klaagden dat de minister hen niet in kennis had gesteld van de conclusies die hij had verbonden aan de bevindingen van zijn onderzoek naar de klacht. Volgens de minister bleek het tegendeel: verzoekers voelden zich immers ernstig miskend doordat de minister hun klacht had afgewezen.

2. Verzoekers zijn van mening dat de minister met deze reactie heeft laten zien dat zij niet worden begrepen, en dat hun klacht niet serieus wordt genomen.

Beoordeling

3. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien. Dit impliceert dat een bestuursorgaan bij afhandeling van een klacht een oordeel geeft over de gegrondheid van de klacht.

4. Uit artikel 9:12, eerste lid, Awb (zie Achtergrond, onder 2) blijkt dat het bestuursorgaan de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis moet stellen van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt. Hoewel dit lid er naar de letter niet toe verplicht om in de afdoeningsbrief de klacht uitdrukkelijk gegrond of ongegrond te verklaren, blijkt uit de memorie van toelichting (zie Achtergrond, onder 3) echter wel dat het de bedoeling is dat de afdoeningsbrief een oordeel over de klacht bevat. Dit betekent dat een gegrond- of ongegrondverklaring moet worden uitgesproken. Door dit niet op te nemen in de klachtafhandelingsbrief van 4 maart 2005, handelde de minister in strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

In zoverre is de onderzochte gedraging op dit punt niet behoorlijk.

V. Ten aanzien van het achterwege laten van een verwijzing

Bevindingen

1. Bij brief van 4 maart 2004 handelde de minister de klacht van verzoekers af. In de brief werden verzoekers niet op de mogelijkheid gewezen om de klacht voor te leggen aan de Nationale ombudsman, de bevoegde externe klachtbehandelingsinstantie.

2. In het kader van het onderzoek door de Nationale ombudsman deelde de minister hierover mee dat hij de klacht gegrond achtte. De minister liet voorts weten dat opnieuw aandacht voor deze wettelijke verplichting was gevraagd aan de medewerkers die zich ter plaatse bezighielden met klachtbehandeling.

Beoordeling

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

4. In artikel 9:12, tweede lid, Awb (zie Achtergrond, onder 2.) is bepaald dat een klager erop moet worden gewezen dat hij, indien hij niet tevreden is met de afhandeling van de klacht, daarover een klacht kan indienen bij een externe klachtinstantie.

5. Door in de klachtafhandelingsbrief van 4 maart 2004 niet te vermelden dat verzoekers zich tot de Nationale ombudsman konden wenden indien zij niet tevreden zouden zijn over de wijze waarop de minister hun klacht had behandeld, is de minister tekort geschoten vanuit het oogpunt van het beginsel van fair play.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het honorair consulaat te Antalya (Turkije), is:

gegrond ten aanzien van:

- de interne informatieoverdracht, wegens schending van het vereiste van adequate informatieverwerving;

niet gegrond ten aanzien van:

- de telefonische bereikbaarheid van het honorair consulaat op 6 en 9 augustus 2004;
- de kwalificatie van de overgelegde aangifte als ontoereikend voor de verdere afhandeling van de verzoeken om afgifte van de laissez-passers.

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken is:

gegrond ten aanzien van:

- het niet in kennis stellen van de conclusie van de minister, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De uit eigen beweging onderzochte gedraging van de minister van Buitenlandse Zaken, die betrekking had op het ontbreken van een verwijzing naar de Nationale ombudsman in de klachtafhandelingsbrief, is niet behoorlijk wegens schending van het beginsel van fair play.

Onderzoek

Op 7 juni 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer Ko. en mevrouw Ku. te Overloon, met een klacht over een gedraging van het Nederlands honorair consulaat te Antalya (Turkije) en de minister 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.

Daarnaast werd de betrokken medewerkster A. van het Nederlandse honorair consulaat te Antalya (Turkije) de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven.

Zij maakte van deze gelegenheid geen gebruik.

In verband met zijn verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden op het honorair consulaat te Antalya (Turkije) werd ook de honorair consul over de klacht geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken, voor zover daarvoor naar zijn oordeel reden was.

Tijdens het onderzoek kregen de betreffende medewerkers van het Nederlandse honorair consulaat te Antalya (Turkije) en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

De minister van Buitenlandse Zaken berichtte dat het verslag hem geen aanleiding gaf tot het maken van opmerkingen.

Verzoekers gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

INFORMATIEOVERZICHT

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

klacht van verzoekers aan de minister van 3 september 2004;

reactie van het Honorair Consulaat te Antalya (Turkije) van 31 januari 2005;

reactie van de minister van 4 maart 2005;

verzoekschrift van 5 juni 2005;

tweetal e-mailberichten van medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 28 oktober 2005;

vertaling van het Turkse proces-verbaal van 5 augustus 2004;

reactie van de minister van 9 december 2005;

reactie van het Honorair Consulaat te Antalya (Turkije) van 26 december 2005;

reactie van de minister van 28 december 2005;

reactie van verzoekers van 26 januari 2006.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Honoraire consuls van Nederland

Informatie van de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken

“Het Koninkrijk der Nederlanden heeft vertegenwoordigingen in de hele wereld. Beroepsdiplomaten gaan vanuit Nederland naar ambassades en consulaten. In sommige landen of steden is een vertegenwoordiging wel van belang, maar is het uitzenden van een beroepskracht echter een te kostbare zaak. In zo'n geval vraagt Nederland aan iemand ter plekke of hij de functie van consul wil vervullen. Deze functionaris krijgt geen salaris, alleen

een vergoeding van de onkosten. Het werk gebeurt voor 'de eer', vandaar de titel 'honorair' consul.

(...)

Het belangrijkste verschil tussen de beroepsconsuls en de onbezoldigde honoraire consuls ligt in de werkzaamheden die zij uitoefenen. Een beroepsconsul mag in de ontvangende staat geen gesalarieerd nevenberoep uitoefenen of een op winst gericht bedrijf runnen. De honoraire consuls zijn doorgaans juist in particuliere beroepen of het bedrijfsleven werkzaam. Voor hen is het ambt in de regel een nevenfunctie. (...) De honoraire consuls kunnen dezelfde bevoegdheden hebben als de beroepsconsuls. Uitzonderingen zijn echter de afgifte van paspoorten en, in het kader van Schengen, visumafgifte.

(...)

Van het totaal aantal honoraire consuls is ruim een vijfde deel Nederlander; de overigen hebben andere nationaliteiten (veelal autochtonen). De meeste consuls beheersen de talen Engels, Frans, Duits of Spaans. Een groot deel van hen, ruim een derde, verstaat Nederlands. Het komt ook vaak voor dat een consul zelf wel Nederlands beheerst, maar zijn secretariële staf niet, waardoor er toch in een andere taal moet worden gecorrespondeerd.”

2. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:12

“1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2. Indien vervolgens nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college, aangewezen om klachten over het bestuursorgaan te behandelen, wordt daarvan bij de kennisgeving melding gemaakt.”

3. Memorie van Toelichting bij artikel 9:12 Awb (TK 25 837 nr. 3, p. 22)

“Het onderhavige artikel verplicht het bestuursorgaan om, na het afsluiten van het onderzoek, de klager schriftelijk zijn bevindingen en eventuele conclusies mee te delen. Onder de bevindingen wordt verstaan een weergave van de feiten die tijdens het klachtonderzoek zijn komen vast staan. Op grond van deze bevindingen zal het bestuursorgaan zich een oordeel vormen over de gang van zaken en daaraan wellicht conclusies verbinden.

Hoe ver de mededelingsplicht strekt zal van geval tot geval verschillen. Uit de aard der zaak bevat de afdoeningsbrief het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht. De behoefte aan een uitgebreide motivering zal groter zijn wanneer de klacht ongegrond wordt geacht dan in het geval dat de klacht naar tevredenheid is afgehandeld. De bevindingen en conclusies zijn op zichzelf niet gericht op rechtsgevolg. De inkennisstelling van artikel 9:12 bevat derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb. Denkbaar is wel dat als uitvloeisel van de conclusies het bestuursorgaan aanleiding ziet om een (nieuw) besluit te nemen. Dat besluit staat in formele zin los van de klachtprocedure. In zo'n geval is op het dan te nemen besluit de rechtsbeschermingsregeling van toepassing die ten aanzien van dat besluit is voorgeschreven.

Ingevolge het tweede lid is het bestuursorgaan verplicht om in de kennisgeving van de bevindingen en de conclusies tevens te vermelden of over de gedraging nog een klacht kan worden ingediend bij een persoon of college daartoe aangewezen. Aldus wordt de klager uitdrukkelijk de mogelijkheid onder ogen gebracht een klacht voor te leggen aan externe klachtinstanties die zijn aangewezen om klachten te behandelen, zoals de

Nationale ombudsman of een gemeentelijke ombudsman. De Koningin en Commissies voor de Verzoekschriften van de Eerste en de Tweede Kamer ontvangen weliswaar veel klachten, maar kunnen niet worden gezien als externe klachtinstantie als hier bedoeld.”