



# Rapport

**Datum: 8 mei 2007**

**Rapportnummer: 2007/088**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van een reorganisatie:

1. niet heeft beslist op zijn verzoek van 24 oktober 2004 om een (nieuw) besluit te nemen ten aanzien van zijn plaatsing binnen de nieuw te vormen organisatie;
2. hem bij brief van 13 december 2004 heeft meegedeeld dat hij door een eerder gedane toezegging in een uitzonderingspositie tegenover de overige herplaatsbare medewerkers was komen te verkeren, die slecht te rechtvaardigen was;
3. de vragen in de brieven van 18 oktober 2004 en 21 november 2004 niet heeft beantwoord;
4. niet heeft gereageerd op de verzoeken van zijn gemachtigde in de brieven van 10 november 2004, 21 november 2004, 7 december 2004, 21 februari 2005 en 3 maart 2005;
5. in haar verweerschrift van 14 maart 2005 een negatief en kwetsend beeld van hem heeft geschetst en tegen de afspraak in melding heeft gemaakt van zijn e-mailbericht van medio november 2004;
6. geen van de personen naar de hoorzitting van 22 maart 2005 heeft afgevaardigd met wie hij tijdens het geschil van doen heeft gehad;
7. hem geen uitnodiging heeft gedaan het conflict door middel van bemiddeling op te lossen.

Verzoeker klaagt er voorts over dat de bezwaaradviescommissie ITO in haar verslag en advies van 6 april 2005 niet expliciet melding heeft gemaakt van de brief van zijn gemachtigde van 11 maart 2005 en de door zijn gemachtigde op de hoorzitting afgegeven pleitnota.

## Beoordeling

### Algemeen

1. Verzoeker was sinds 1 januari 2001 in vaste dienst werkzaam bij de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder ITO). ITO was belast met het ontwikkelen, implementeren en beheren van informatie- en communicatie technologische diensten voor o.a. politie, ambulancediensten en brandweer. ITO werd in 2004 operationeel geïntegreerd in de ICT

Service Coöperatie Politie Justitie en veiligheid (verder ISC). Het integratie- of plaatsingsproces hield kort gezegd voor de medewerkers van ITO in dat zij ofwel zouden worden geplaatst binnen ISC, ofwel dat zij elders zouden worden geplaatst. In dit laatste geval werden zij aangewezen als herplaatsbaar ambtenaar.

Op het integratieproces was het Sociaal Statuut vorming ICT-organisatie Nederlandse Politie van toepassing (verder Sociaal Statuut; zie Achtergrond onder 1.).

2. Het plaatsingsproces omvatte kort weergegeven een functievergelijking (alle functies en functiebeschrijvingen van de ITO-medewerkers zijn vergeleken met de beschikbare functies en functiebeschrijvingen van ISC), een belangstellingsregistratie (personen van wie werd vastgesteld dat hun functie overeen kwam met een functie binnen ISC, werden geacht hun belangstelling voor de desbetreffende functie te bevestigen alsmede hun belangstelling voor andere functies binnen ISC kenbaar te maken) en - uiteindelijk - plaatsing of herplaatsing. Indien sprake was van een overschot aan kandidaten voor een bepaalde functie, dan werd de volgorde van plaatsing bepaald door de in het Sociaal Statuut opgenomen anciënniteitsregels (zie Achtergrond onder 1.)

3. Eind 2003 werd verzoeker in het kader van de integratie bij ISC gedetacheerd (in zijn oude functie). Tijdens de belangstellingsregistratie had verzoeker als eerste voorkeur de functie van Senior Projectleider/Junior Projectmanager opgegeven en als tweede voorkeur de functie van Projectmanager. Volgens verzoeker had zijn toenmalige direct leidinggevende hem toegezegd dat hij binnen ISC zou worden geplaatst en dat het opgeven van een derde voorkeur niet noodzakelijk was.

4. Bij brief van 9 augustus 2004 deelde de Algemeen Directeur ITO verzoeker mee dat hij voornemens was verzoeker aan te wijzen als herplaatsbaar ambtenaar. Voor verzoeker was binnen ISC geen geschikte plaats gevonden, aldus de directeur.

5. Bij brief van 2 september 2004 maakte verzoeker zijn bedenkingen tegen het voornemen van de Algemeen Directeur ITO kenbaar. Hij wees de directeur onder meer op de toezegging van zijn toenmalige direct leidinggevende (zie hiervoor onder 3.). Hij verzocht de Algemeen Directeur ITO hem alsnog te plaatsen in de door hem gewenste functie.

6. In reactie op verzoekers bedenkingen gaf de Manager Inrichting ISC-Centraal verzoeker per e-mailbericht van 7 september 2004 een nadere uitleg over de plaatsingsprocedure. Volgens hem was er spanning ontstaan rond de plaatsing van medewerkers in de functies van projectleider en Senior Projectleider/Junior Projectmanager. Die spanning was nog vergroot, aldus de Manager Inrichting, door de aanmelding van enkele medewerkers vanuit politiekorpsen voor deze functies: vijf functievollers senior projectleider/junior projectmanager konden niet worden geplaatst. Hij constateerde verder dat verzoekers voormalig direct leidinggevende de toezegging nooit had kunnen doen en dat verzoeker dit

ook zelf op basis van informatiemateriaal had kunnen constateren.

Tot slot deelde de Manager Inrichting verzoeker nog mee dat er aan een oplossing werd gewerkt voor medewerkers zoals hij: er werd naar gestreefd om in die gevallen waarin een structureel passende plaats binnen de formatie mogelijk was (dat wil zeggen een andere plaats dan de gewenste plaats), een voorstel tot plaatsing in te dienen. Verzoeker werd verzocht aan te geven of hij daarvoor belangstelling had.

7. Bij besluit van 20 september 2004 deelde de Algemeen Directeur ITO verzoeker namens de minister van BZK mee, dat verzoeker met ingang van 1 oktober 2004 definitief als herplaatsbaar ambtenaar binnen ISC werd aangewezen. Hij schreef dat de behandeling van de door verzoeker ingebrachte bedenkingen niet had geleid tot wijziging van het voornemen om de volgende reden:

“Uw bedenking heeft onder meer betrekking op toezeggingen die door uw leidinggevende zijn gedaan als zou u geplaatst worden in de functie van senior projectleider/ junior projectmanager. Helaas kon u door afwezigheid uw bedenking niet toelichten in een hoorzitting, maar is u per mail uitleg gegeven van de positie zijnde dat de bedoelde toezegging niet gedaan kon worden, dat zulks is te betreuren, maar dat de regels van het Sociaal Statuut correct zijn toegepast en uw bedenking derhalve niet kan worden gehonoreerd.”

De directeur gaf aan dat met verzoeker zou worden gezocht naar een geschikte beschikbare functie.

8. Verzoeker en zijn gemachtigde wendden zich vervolgens bij brieven van 18 oktober 2004, 24 oktober 2004 en 29 oktober 2004 tot ITO/ISC met vragen en verzoeken. Naderhand diende verzoeker bij de Nationale ombudsman een klacht in over de wijze waarop op deze brieven werd gereageerd. Deze (en daarmee samenhangende) brieven zullen om die reden hierna worden behandeld.

9. Bij brief van 29 oktober 2004 diende verzoekers gemachtigde bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bezwaarschrift in tegen de beslissing van 20 september 2004. Het bezwaar richtte zich enerzijds tegen de plaatsingsprocedure als zodanig en anderzijds onder meer tegen het handelen in strijd met hetgeen aan verzoeker was toegezegd. Hij verzocht de Algemeen Directeur ITO hem een termijn te stellen waarbinnen hij nadere gronden van het bezwaar kon indienen. Namens de minister verleende de directeur bij brief van 10 november 2004 vier weken uitstel.

10. Verzoekers gemachtigde wendde zich vervolgens bij brieven van 10 november 2004, 21 november 2004 en 7 december 2004 tot ITO/ISC met vragen en een herhaald verzoek. Ook over de wijze waarop op deze brieven werd gereageerd diende verzoeker een klacht in bij de Nationale ombudsman. Deze brieven komen hierna aan de orde onder IV.

11. Op 8 december 2004 vond een gesprek plaats tussen verzoeker en diens toenmalige direct leidinggevende (in het citaat weergegeven als DL; N.o.) en een medewerker van P&O ISC (in het citaat weergegeven als MPO; N.o.). Tevens was een collega van verzoeker aanwezig, die in dezelfde omstandigheden verkeerde als verzoeker (in het citaat weergegeven als C; N.o.). In het verslag dat naar aanleiding van het gesprek is opgemaakt is onder meer het volgende opgenomen:

“...(DL; N.o.) geeft aan dat (C; N.o.) en (verzoeker; N.o.) vorig jaar beiden gesolliciteerd hebben voor de functie van Projectleider (...) en bevestigt dat hij in dat verband, als toenmalig manager (...), de garantie heeft afgegeven dat (C en verzoeker; N.o.) daarmee een gegarandeerde plek binnen (ISC; N.o.) zouden krijgen). (...)

Verder geeft (DL; N.o.) aan dat hij werkelijk verbaasd was toen hij hoorde dat (C en verzoeker; N.o.) ondanks de gemaakte afspraken toch mee moesten doen met het centrale ITO/ISC plaatsingsproces van medio 2004 en vervolgens het besluit ‘herplaatsbaar ambtenaar’ ontvingen. (...)

(MPO; N.o.) geeft een verdere toelichting op de beslissing die de directie ISC nu heeft genomen inzake de positie van (C en verzoeker; N.o.) en welke consequenties dat heeft. Hij erkent dat de toezeggingen die (DL; N.o.) heeft gedaan terecht verwachtingen hebben gewekt bij (C en verzoeker; N.o.). Hij stelt dat deze toezegging van een directielid prevaleren over de regeling zoals geformuleerd in het Sociaal Statuut. (...) Een en ander heeft ertoe geleid dat (DL; N.o.), c.q. de Directie ISC nu besloten heeft (C en verzoeker; N.o.) alsnog bij (ISC; N.o.) te plaatsen, zij het bovenformatief maar wel met dezelfde rechten en plichten die ‘gewoon geplaatste’ (...) collega's hebben.”

12. Volgens de gemachtigde was de bijeenkomst van 8 december niet meer dan een mededelingenbijeenkomst waarin werd gereageerd op een memo van een collega van verzoeker in dezelfde omstandigheden. Verzoeker was eigenlijk slechts en passant uitgenodigd; de gemachtigde was er niet bij. De gemachtigde schreef verder aan de Nationale ombudsman dat in de bijeenkomst de afspraak over plaatsing voluit werd erkend en dat verder niet meer werd medegedeeld dan dat het ontplaatsingsbesluit vervangen zou worden door een nieuw besluit tot (herstel) van de plaatsing.

13. Bij brief van 13 december 2004 deelde de Algemeen Directeur ISC/ITO verzoekers gemachtigde mee dat gelet op het gesprek van 8 december 2004 verzoeker zou worden geplaatst binnen ISC en niet langer zou worden aangemerkt als herplaatsbaar ambtenaar. Hij verzocht verzoekers gemachtigde het bezwaar gelet hierop in te trekken.

Over een passage in deze brief diende verzoeker - nadat hij hierover bij brief van 23 december 2004 zijn ongenoegen aan de directeur had kenbaar gemaakt - een klacht in bij de Nationale ombudsman. Deze klacht wordt hierna onder II besproken.

14. Op 23 december 2004 schreef de directeur namens de minister aan verzoeker, dat hij had besloten verzoeker met ingang van 1 oktober 2004 te plaatsen op de functie Senior Projectleider/Junior Projectmanager binnen ISC. Als gevolg hiervan, zo vermeldde het besluit, had verzoeker niet langer de status van herplaatsbaar ambtenaar. Indien verzoeker het met de beslissing niet eens was, kon hij binnen zes weken een bezwaarschrift indienen.

15. Bij brief van 6 januari 2005 wendde verzoekers gemachtigde zich naar aanleiding van het besluit van 23 december 2004 tot de Algemeen Directeur ITO. Hij verzocht om aanpassing van het besluit, aldus dat het uiterlijk per 15 juni 2004 in werking zou treden, en vroeg verduidelijking op het punt van benoeming en bezoldiging in de toepasselijke schaal.

16. Op 12 januari 2005 volgde een gesprek tussen de gemachtigde en het hoofd P&O van ITO. De dag daarna berichtte de gemachtigde per mail het volgende aan zijn gesprekspartner:

“Onder verwijzing naar het prettige gesprek van gisterenmiddag, kan ik u bijgaande mededeling sturen die u - naar ik hoop - zal verblijden; mij doet deze dat zeker.

Er blijft evenwel nog een enkele kwestie over waarover wij gisterenmiddag niet wederzijds begrepen hebben gecommuniceerd. Wij spraken af dat ik u daarvoor dan rechtstreeks zou benaderen. Dat doe ik bij deze en vraag daarvoor uw aandacht.”

De bijgevoegde schriftelijke mededeling houdt in een aankondiging van de gemachtigde dat het bezwaar van 29 oktober wordt ingetrokken en het laten varen van de bedenkingen in de brief van 6 januari op het punt van schaalpositie en bezoldiging, maar ook een verzoek om nader te motiveren waarom in het besluit van 23 december was gekozen voor een plaatsingsdatum van 1 oktober 2004. Verzoeker kon zich kennelijk niet vinden in deze ingangsdatum.

17. Bij brief van 2 februari 2005 diende verzoekers gemachtigde (pro forma) een bezwaarschrift in tegen de beslissing van 23 december 2004.

De ontvangst van het bezwaarschrift werd op 16 februari 2005 namens de minister door de directeur bevestigd.

18. Bij brief van 19 februari 2005 diende verzoekers gemachtigde de nadere gronden van het bezwaar in. Het bezwaar was met name gericht tegen de plaatsingsdatum van 1 oktober 2004, het achterwege laten in het besluit van “rectificatie (in het besluit) van in de aanloop van het besluit door het bevoegd gezag ingenomen standpunten en gedane mededelingen” en het niet vooraf bieden van de mogelijkheid bedenkingen te uiten tegen de beslissing.

19. Verzoekers gemachtigde wendde zich vervolgens bij e-mailbericht van 21 februari 2005 tot ITO/ ISC met een aantal vragen, waarvan hij een deel reeds eerder had gesteld. In de wijze waarop op deze brief werd gereageerd zag verzoeker aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Deze brief zal (tezamen met daarmee samenhangende brieven) om die reden hierna worden behandeld.

20. Bij brief van 3 maart 2005 deelde verzoekers gemachtigde de Algemeen Directeur ITO mee dat hij en verzoeker aanwezig zouden zijn op de hoorzitting.

In deze brief had verzoekers gemachtigde ook verzoeken vervat. In de wijze waarop ITO heeft gereageerd zag verzoeker aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Om die reden wordt de brief besproken onder IV.

21. Bij e-mailbericht van 11 maart 2005, welke hij copy conform aan de secretaris van de bezwaaradviescommissie ITO stuurde, vulde verzoekers gemachtigde het bezwaarschrift van 2 februari 2005 verder aan.

22. In het kader van de bezwaarprocedure tegen het besluit van 23 december 2004 diende ITO bij brief van 14 maart 2005 bij de bezwaaradviescommissie ITO een verweerschrift in. De conclusie van het verweerschrift luidt dat verzoekers bezwaar ongegrond diende te worden verklaard.

In hetgeen in het verweerschrift onder het kopje "Woord vooraf" was opgenomen zag verzoeker naderhand aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Het verweerschrift komt nader aan de orde bij punt V van dit rapport.

23. Op 22 maart 2005 vond voor de bezwaaradviescommissie ITO de hoorzitting plaats. Verzoeker en zijn gemachtigde waren aanwezig. In de omstandigheid dat van ITO geen van de personen aanwezig was met wie verzoeker en zijn gemachtigde te maken hadden gehad, zag verzoeker aanleiding tot het indienen van een klacht bij de Nationale ombudsman. Zijn klacht betrof ook het verslag dat van de hoorzitting was opgemaakt. De afwezigheid van ITO en het verslag zullen hierna verder worden behandeld.

24. Op 6 april 2005 bracht de bezwaaradviescommissie advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De commissie adviseerde hem het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.

25. Op 22 april 2005 verklaarde de directeur-generaal Veiligheid namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzoekers bezwaarschrift tegen het besluit van 23 december 2004 ongegrond. Dit laatste besluit wordt in de brief van 22 april 2005 zowel aangeduid als "het plaatsingsbesluit", als met de woorden "het besluit tot ontslag".

#### **De periode vanaf het inschakelen van de Nationale ombudsman**

**26. Verzoeker wendde zich op 12 mei 2005 tot de Nationale ombudsman met klachten over de wijze waarop hij door ITO in het kader van het integratieproces was bejegend. Nadat verzoekers gemachtigde nadere informatie had verstrekt, constateerde de Nationale ombudsman dat nog geen interne klachtbehandeling had plaatsgevonden en legde hij het verzoekschrift op 29 juni 2005 voor aan de minister van BZK met het verzoek de klachten te behandelen overeenkomstig titel 9.1 Awb.**

27. Intussen stelde verzoeker pro forma beroep in tegen de beslissing op bezwaar van 22 april 2005. Voorts stelde verzoekers gemachtigde in brieven aan de directeur-generaal Veiligheid van het ministerie van BZK de fout in die beslissing op bezwaar (de aanduiding “besluit tot ontslag”) aan de orde en vroeg hij - onder verwijzing naar een circulaire van het ministerie van BZK (zie Achtergrond, onder 2) - om bemiddeling, of liever nog bilateraal overleg.

28. De directeur-generaal schreef de gemachtigde op 14 juli 2005 dat de term “besluit tot ontslag” abusievelijk was gebruikt en bood daarvoor excuses aan. Op overige punten uit verzoekers brieven ging hij niet in omdat hij had begrepen dat een gesprek van de gemachtigde op 11 juli met de directeur ITO tot tevredenheid was verlopen en dat een en ander was opgelost.

De gemachtigde was het met die conclusie niet eens; hij antwoordde dat in het gesprek een principeovereenstemming was bereikt over de wijze van oplossing.

Na verdere telefonische en schriftelijke contacten deed de Algemeen Directeur ITO in een brief van 7 september 2005 aan de gemachtigde een voorstel om in een gesprek, waaraan ook verzoeker zelf en het hoofd P&O zouden deelnemen, alsnog tot een oplossing te komen.

29. De gemachtigde meldde intussen aan de Nationale ombudsman dat hij er met bemiddeling niet uit was gekomen en verzocht de Nationale ombudsman op 13 september 2005 om tot behandeling van de klachten over te gaan. De Nationale ombudsman besloot daartoe en berichtte de betrokkenen bij brief van 5 oktober 2005 over opening van een onderzoek.

30. Naderhand meldde de gemachtigde dat hij op 21 september 2005 had gesproken met de Algemeen Directeur ITO en een vertegenwoordiger van BZK. De daar gemaakte afspraken werden opgenomen in een zogenoemd protocol van overeenstemming van 4 oktober 2005. Partijen zijn overeengekomen dat:

de Algemeen Directeur ITO het plaatsingsbesluit van 23 december 2004 zou intrekken en een nieuw plaatsingsbesluit zou uitvaardigen waarin geen verwijzing was opgenomen naar de plaatsingsprocedure en ook dat dit als het ware zou zijn opgesteld in april 2004;

de Algemeen Directeur ITO de brief van 13 december 2004 zou intrekken;



verzoeker het beroep zou intrekken;

verzoekers gemachtigde en onder meer de Algemeen Directeur ITO nog zouden spreken over de zogenoemde bejegeningsskwestie c.q. de klacht bij de Nationale ombudsman;

het besluit van 22 april 2005 zou worden ingetrokken;

de door verzoeker ingediende bezwaarschriften, voor zover daarop nog niet was gereageerd, alle zouden worden ingetrokken.

31. Bij besluit van 7 oktober 2005 werd verzoeker alsnog per 1 april 2004 geplaatst op de functie van Senior Projectleider / Junior Projectmanager. Rond die datum werden ook de genoemde brieven, bezwaren enzovoorts ingetrokken.

**32. Op 15 november 2005 kwamen de Algemeen directeur ITO, de BZK-vertegenwoordiger en de gemachtigde nogmaals bijeen om te spreken over - kort gezegd - de bejegeningssklachten. Zowel de gemachtigde als de minister van BZK beschreven het doel van de bijeenkomst in termen van "oplossen" van de kwestie.**

**De gemachtigde stelde ten behoeve van het gesprek een agenda-notitie op waarin hij de aspecten van de klacht opsomde en concludeerde dat er sprake is van langdurige onheuse bejegening. In het gesprek moeten de kwalijke effecten van die bejegening aan de orde komen en moet daar erkenning van en overeenstemming over zijn. Verder wilde hij spreken over de toekomst, zoals maatregelen ter voorkoming van herhaling.**

**33. In notities die de gemachtigde opstelde naar aanleiding van het gesprek, staat dat het gesprek is blijven steken bij de weigering van de zijde van ITO om de onheuse bejegening te erkennen. Gemachtigde vindt dit een absolute voorwaarde voor de geloofwaardigheid van afspraken voor de toekomst en wil voor verzoeker een garantie dat deze van de affaire verder geen last meer ondervindt. Bij die garantie horen schriftelijke garantievooraarden, aldus de gemachtigde.**

34. Het (verdere) verloop van het onderzoek van de Nationale ombudsman is beschreven onder het kopje Onderzoek , aan het slot van dit rapport.

I. Ten aanzien van het niet beslissen op het verzoek van 24 oktober 2004 om een nieuw besluit te nemen

## **Bevindingen**

1. Bij brief van 24 oktober 2004 aan de Algemeen Directeur ITO gaf verzoeker aan teleurgesteld te zijn over de wijze van totstandkoming van het besluit van 20 september

2004, over de motivering daarvan en over de mate van zorgvuldigheid in de communicatie met het management over het plaatsingsproces. Onder verwijzing naar artikel 4.1 Awb (zie Achtergrond, nr. 2) verzocht hij de directeur een aanvullend besluit te nemen dat partijen van een bezwaarprocedure kan vrijwaren. Het besluit zou de strekking moeten hebben dat alsnog een aantal formatieplaatsen voor de functie van Sr Projectleider/Jr Projectmanager zou worden toegevoegd en dat verzoeker door het nieuwe besluit kon en ook daadwerkelijk werd herplaatst in die functie.

In verband met het verstrijken van de bezwaartermijn op 1 november vroeg verzoeker om een beslissing zo mogelijk vóór 29 oktober.

2. Een reactie binnen die termijn bleef uit en de gemachtigde diende op 29 oktober 2004 alsnog een bezwaarschrift in tegen de beslissing van 20 september 2004.

In een brief van 2 december 2004 vroeg de gemachtigde aan de Algemeen Directeur ITO om een reactie op de aanvraag van 24 oktober 2004. Hij gaf daarbij aan dat hij bij honorering van het verzoek voornemens was de bezwaarprocedure te beëindigen.

3. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mee dat op het verzoek van 24 oktober 2004 een besluit was genomen, namelijk het besluit van 23 december 2004 waarbij verzoeker werd geplaatst op de functie Sr Projectleider/ Jr Projectmanager. De klacht berustte zijns inziens dan ook op een onjuiste bestudering van de feiten. Van onbehoorlijk handelen was geen sprake, aldus de minister.

Verzoekers gemachtigde vindt echter dat aldus een onjuist verband wordt geconstrueerd tussen de twee brieven.

## **Beoordeling**

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

**5. Tussen het moment van ontvangst van verzoekers brief bij ITO (op zijn vroegst maandag 25 oktober 2004) en het einde van de bezwaartermijn op maandag 1 november 2004 lagen hooguit vijf werkdagen. Naar het oordeel van de Nationale ombudsman kon van ITO niet worden gevergd dat zij binnen die tijd een beslissing inzake de rechtspositie van verzoeker zorgvuldig zou voorbereiden, met de bevoegde personen afstemmen en op schrift stellen.**

**6. Aldus bestond vanaf 1 november 2004 een situatie waarin verzoeker langs twee wegen probeerde een positie als Sr Projectleider/Jr Projectmanager te bemachtigen: via een verzoek (door de gemachtigde aangemerkt als een aanvraag in de zin van**

artikel 4.1 Awb) om een aanvullende beslissing strekkend tot herplaatsing in die functie, en via een bezwaarprocedure die zou moeten leiden tot vervanging van het besluit van 20 september 2004 door een benoeming in de gewenste functie.

Op 8 december werd aan verzoeker meegedeeld dat hij de baan kreeg waarom hij had gevraagd. De Algemeen Directeur ITO stelde de gemachtigde schriftelijk op de hoogte op 13 december en op 23 december volgde het formele besluit namens de minister van BZK: verzoeker werd geplaatst in de functie van Sr Projectleider/Jr Projectmanager en was niet langer herplaatsbaar ambtenaar. Daarmee was hem in de vorm waarom hij op 24 oktober had gevraagd - een besluit in de betekenis van de Awb- toegekend wat hij had gevraagd - benoeming in de functie die hij ambieerde.

7. Aan verzoeker kan worden toegegeven dat het besluit zelf geen verwijzing bevat naar het verzoek van 24 oktober. Het ontgaat de Nationale ombudsman welk redelijk belang verzoeker daarbij had. BZK mocht ervan uitgaan dat middels het besluit van 23 december (ook) de brief van 24 oktober was afgehandeld.

Zo dat niet al het geval was in de tweede helft van december 2004, was dat toch zeker zo na het bericht van de gemachtigde van 13 januari 2005 aan BZK (zie Algemeen, onder 16). De Nationale ombudsman overweegt verder dat BZK er (ook) op grond van de mededeling van 13 januari vanuit mocht gaan dat één geschilpunt resteerde - de plaatsingsdatum van 1 oktober 2004 - en dat het geschilpunt waarop de brief van 24 oktober betrekking had in voldoende mate was weggenomen.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

II. Ten aanzien van de opmerking in de brief van 13 december 2004

## Bevindingen

1. Bij brief van 13 december 2004 deelde de Algemeen Directeur ITO verzoekers gemachtigde mee dat verzoeker gelet op de inhoud van het gesprek van 8 december 2004 - verzoekers voormalig direct leidinggevende had erkend dat hij aan verzoeker de garantie had gegeven dat hij binnen ISC zou worden geplaatst - alsnog zou worden geplaatst binnen ISC en niet langer zou worden aangemerkt als herplaatsbaar ambtenaar. In de brief deelde de Algemeen Directeur ITO ook nog het volgende mee:

“Voor alle duidelijkheid wil ik u melden dat ik nog steeds de correcte gang van zaken omtrent de plaatsing van (verzoeker; N.o.) onderschrijf. Verder ben ik van mening dat deze toezegging (verzoeker; N.o.) in een uitzonderingspositie plaatst ten opzichte van de overige als herplaatsbaar aangemerkte medewerkers, die slecht is te rechtvaardigen. Echter in het licht van behoorlijk bestuur en goed werkgeverschap kan ik niet om het feit heen dat (verzoeker; N.o.) mocht vertrouwen op hetgeen (zijn direct leidinggevende; N.o.)

uit hoofde van zijn functie aan hem heeft toegezegd. Ik laat dit dan ook prevaleren.”

2. Bij brief van 23 december 2004 gaf verzoekers gemachtigde onder meer aan het niet eens te zijn met het hiervoor als citaat weergegeven standpunt van de Algemeen Directeur ITO. Zijn klacht bij de Nationale ombudsman betrof onder andere dit punt. Hij heeft deze klacht gehandhaafd ook toen in het Protocol van overeenstemming op 4 oktober 2005 werd afgesproken dat de brief van 13 december werd ingetrokken.

3. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer mee dat eraan was gehecht om in de schriftelijke communicatie met verzoeker vast te leggen dat zijn plaatsing zuiver is geschied op grond van de gemaakte afspraken en geenszins valt te rijmen met de anciënniteitsregels van het Sociaal Statuut. Dit ter voorkoming van enige onduidelijkheid binnen de organisatie, met name ten aanzien van de overige herplaatsingskandidaten. De minister voegde hieraan toe dat met de opmerking was bedoeld verzoeker onverkort duidelijk te maken dat hij in vergelijking tot de overige te herplaatsen medewerkers in een (voordeliger) positie is komen te verkeren die moeilijk uit te leggen is, gegeven de bepalingen in het Sociale Statuut.

De minister was van oordeel dat met de onderhavige mededeling geen sprake is geweest van onbehoorlijk handelen van ITO.

## **Beoordeling**

4. Nu de brief inmiddels is ingetrokken, beoordeelt de Nationale ombudsman de passage naar de situatie van het moment waarop deze werd geschreven. Hij toetst daarbij aan het motiveringsvereiste dat inhoudt dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.

5. De Nationale ombudsman is van oordeel dat in de brief de twee aspecten die bepalend zijn geweest voor de beslissing helder zijn uiteen gezet en is toegelicht hoe deze zijn gewogen. Enerzijds zijn er de bepalingen van het Sociaal Statuut die ITO mede uit een oogpunt van gelijkheid moest toepassen. Anderzijds was sprake van een toezegging die door de directie als van zodanige aard werd aangemerkt, dat deze diende te prevaleren boven de regels van het Sociaal Statuut. Door deze afweging in de overwegingen te expliciteren heeft de Algemeen Directeur in overeenstemming met het motiveringsvereiste gehandeld.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

III. Ten aanzien van het niet reageren op vragen in de brieven van 18 oktober 2004 en 21 november 2004

## Bevindingen

1. Bij brief van 18 oktober 2004 wendde verzoeker zich tot de afdeling P&O ISC met zeven vragen. De vragen hadden onder meer betrekking op het niet nakomen van de aan hem door zijn voormalig direct leidinggevende gedane toezegging met betrekking tot zijn plaatsing binnen ISC alsmede de aanmelding van externe medewerkers voor plaatsing binnen ISC, het buiten de plaatsingsprocedure aantrekken van een nieuwe senior projectleider en de omstandigheid dat met voorkeuren waarvoor medewerkers 'in potentie geschikt' waren niets was gedaan. Verzoeker verzocht het hoofd P&O ISC de vragen ruimschoots vóór het verstrijken van de bezwaartermijn (1 november 2004) te beantwoorden.

Omdat een reactie uitbleef, rappelleerde verzoeker dan wel zijn gemachtigde in het bezwaarschrift van 29 oktober 2004 en bij e-mailbericht van 5 november 2004.

2. Bij brief van 21 november 2004 stelde verzoekers gemachtigde de afdeling P&O ISC nog eens 18 uitvoerige vragen. Een aantal daarvan komt overeen met de vragen die verzoeker eerder op 18 oktober 2004 stelde. Verzoekers gemachtigde verzocht P&O ISC om vóór 1 december 2004 een reactie te geven.

Omdat een reactie uitbleef, rappelleerde verzoekers gemachtigde bij brief van 2 december 2004 bij de senior beleidsmedewerker van P&O ISC. Tevens vroeg hij nogmaals aandacht voor de vragen die eerder, op 18 oktober 2004, waren gesteld. Hij gaf aan dat het zijns inziens de kwaliteit van het bezwaar zou schaden indien hij de gevraagde informatie niet uiterlijk binnen een dag - gelet op de datum waarop de gronden van het bezwaar moesten zijn uitgewerkt - ontving.

3. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer mee dat de brieven mede de aanleiding hadden gevormd om het gesprek van 8 december 2004 te beleggen. Tijdens dit gesprek, aldus de minister, is door de betrokken medewerkers een toelichting gegeven op (de gang van zaken rond) de reorganisatie en bestond voor verzoeker alle mogelijkheid om de bij hem levende vragen te stellen. Met dit gesprek en de uitkomst daarvan - verzoeker werd alsnog geplaatst binnen ISC - had ITO gemeend op voldoende wijze aandacht te hebben besteed aan al hetgeen in voornoemde brieven gevraagd werd. Door de daadwerkelijke plaatsing van verzoeker, zo gaf de minister verder aan, leken de vragen als gesteld in de onderhavige twee brieven van weinig belang meer.

De minister was van mening dat ITO met het arrangeren van het gesprek op 8 december 2004 en de uitvoerige bespreking van de situatie van verzoeker tijdens dit gesprek op een afdoende wijze heeft gereageerd op de vele vragen.

4. Verzoekers gemachtigde vindt dat de minister het gesprek ten onrechte construeert als een reactie op nooit beantwoorde brieven. De aanleiding was volgens de gemachtigde een memo van een collega (vergelijk hierboven onder Algemeen, nr 12)

## Beoordeling

5. 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.

6. Omdat van ITO niet kon worden verwacht dat zij snel inhoudelijk zou reageren op de gedetailleerde vragen in de brief van 18 oktober, had ITO twee á drie weken na ontvangst van die brief verzoeker moeten informeren over de behandeling daarvan, bijvoorbeeld door verzending van een behandlingsbericht of door te overleggen over een wijze van reageren die aan de redelijke wensen van verzoeker en ITO zou kunnen voldoen.

Omdat een en ander is uitgebleven is de gedraging in zoverre niet behoorlijk.

7. De Nationale ombudsman volgt de minister niet waar deze het gesprek van 8 december als een toereikende reactie op de vragen uit de brieven beschouwt. Gelet op de inhoud van het verslag, het grote aantal vragen in de brieven, de aanwezigheid van een collega, acht de Nationale ombudsman het onwaarschijnlijk dat er aandacht is geweest voor die vragen.

Wel luidde dat gesprek een nieuwe fase in waarin aan verzoekers bezwaar werd tegemoetgekomen. Nu beantwoording van de vragen was verzocht onder uitdrukkelijke verwijzing naar het belang daarbij in de bezwaarprocedure en beantwoording veel tijd en aandacht van ITO zou vergen, kon daarvan worden afgezien toen voortzetting van die procedure na 8 december 2004 niet meer in de lijn der verwachting lag.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

De Nationale ombudsman tekent hierbij aan dat verzoeker vele van de vragen op 21 februari 2005 nogmaals aan ITO voorlegde in verband met een volgende bezwaarprocedure. De ombudsman beoordeelt het achterwege blijven van een antwoord hierna onder IV.

**IV. Ten aanzien van het niet reageren op de verzoeken in de brieven en een e-mailbericht van 10 november 2004, 21 november 2004, 7 december 2004, 21 februari 2005 en 3 maart 2005**

## Bevindingen

1. Nadat verzoekers gemachtigde op 29 oktober 2004 een bezwaarschrift had ingediend tegen de beslissing van 20 september 2004, suggereerde hij in een brief van 10 november 2004 aan afdeling P&O van ITO onder meer hem de naam bekend te maken van de behandelend medewerker "zodat wij effectief kunnen communiceren".

2. Op 10 november 2004 zond de directeur van ITO aan verzoekers gemachtigde een brief waarin hij een termijn opgaf waarbinnen de gronden van het bezwaar moeten worden opgegeven. In het briefhoofd staat onder "Inlichtingen" een naam, een telefoon- en een faxnummer.

3. Bij brief van 21 november 2004 verzocht verzoekers gemachtigde de afdeling P&O ISC onder meer om informatie over de bezwaaradviescommissie ITO:

"...te denken valt aan gegevens met betrekking tot namen van de leden, rolverdeling binnen de commissie, huidige bezigheid van de leden en - in verband met onafhankelijkheid van de commissie - de hoedanigheid van de samenstellende leden."

Verder verzocht hij hem het document waarin de werkwijze van de bezwaaradviescommissie was geregeld te doen toekomen. Verzoekers gemachtigde herhaalde zijn verzoek omtrent de samenstelling van de commissie aan de commissie zelf, bij brief van 7 december 2004.

4. Nadat hij op 2 februari 2005 een bezwaarschrift had ingediend tegen de beslissing van 23 december 2004 stelde verzoekers gemachtigde de afdeling P&O ISC bij e-mailbericht van 21 februari 2005 een aantal vragen, met het verzoek:

"de antwoorden daarop enige (redelijke) tijd aan de komende hoorzitting vooraf, te doen toekomen, zodat de aldus verkregen informatie ook werkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit van de zitting. Ik wijs erop dat het merendeel van de vragen u al eerder bereikte met mijn nog onbeantwoorde brieven dd. 18 oktober 2004 en 21 november 2004 aan u, en overigens dat de heer (...) met een mail dd. 9 november 2004 meedeelde met die vragen "aan de slag" te gaan."

5. Verzoekers gemachtigde werd bij brief van 21 februari 2005 geïnformeerd over de datum waarop verzoeker kon worden gehoord op het bezwaar en over de samenstelling van de bezwaaradviescommissie.

6. Bij brief van 3 maart 2005 deelde verzoekers gemachtigde de Algemeen Directeur ITO mee dat hij en verzoeker aanwezig zouden zijn op de hoorzitting en vervolgde:

"Wellicht verneem ik nog of, en zo ja door wie, van uw zijde wordt deelgenomen aan de hoorzitting."

Verder verzocht hij om toezending van het door ITO bij de bezwaaradviescommissie ingediende verweerschrift.

Bij e-mailbericht van 15 maart 2005 zond de afdeling P&O ISC verzoeker het verweerschrift toe.

**7. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van BZK de Nationale ombudsman onder meer mee dat op de brief van 10 november 2004 een schriftelijke reactie was gegeven middels de verzending van een ontvangstbevestiging. De brief van 7 december 2004, gericht aan de adviescommissie, was volgens de minister bij brief van 21 februari 2005 beantwoord door de Algemeen Directeur ITO. In deze brief had de Algemeen Directeur ITO verzoeker onder meer naam en functie van de leden van de bezwaaradviescommissie meegedeeld, voor wie de hoorzitting van 22 maart 2005 zou plaatsvinden. De brief van verzoekers gemachtigde van 21 februari 2005 was per abuis niet beantwoord, zo deelde de minister verder mee. In reactie op de brief van 3 maart 2005 had ITO bij e-mailbericht van 15 maart 2005 het verweerschrift van ITO aan verzoekers gemachtigde toegezonden.**

De minister was van mening dat (met uitzondering van de brief van verzoekers gemachtigde van 21 februari 2005) op behoorlijke wijze was gereageerd op de brieven van verzoeker en diens gemachtigde.

## **Beoordeling**

**8. Het hierboven genoemde vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking betreft in dit klachtonderdeel de informatievoorziening aan een burger die bezwaar heeft gemaakt tegen een besluit en op wiens vragen over bijvoorbeeld het verloop van de procedure moet worden ingegaan voor zover hij daarbij een redelijk belang heeft.**

**9. Nog voordat ITO op de hoogte was van de suggestie van verzoekers gemachtigde (brief van 10 november 2004) had ITO in een brief aan die gemachtigde de naam vermeld van een medewerker die bij ITO betrokken was bij de bezwaarprocedure. Tevens was een nummer opgegeven waaronder deze medewerker bereikbaar was. Daarmee was verzoekers gemachtigde op dit punt naar het oordeel van de Nationale ombudsman toereikend geïnformeerd. Daaraan doet niet af dat deze informatie niet een uitdrukkelijke reactie vormde op de brief van 10 november 2004.**

**10. De Nationale ombudsman is het niet met de minister van BZK eens dat de in de brief van 21 november (met rappel van 7 december 2004) gestelde vragen zijn beantwoord bij brief van 21 februari 2005. Deze laatste brief gaf immers informatie over de behandeling van het op 2 februari 2005 ingediende bezwaar tegen het besluit van 23 december 2004, terwijl de brieven van eind 2004 de op dat moment**



aanhangige (eerste) bezwaarprocedure betreffen.

Dit leidt echter niet tot de conclusie dat ITO op dit punt is tekortgeschoten.

Voor het geven van een al dan niet inhoudelijke reactie op een brief hanteert de Nationale ombudsman in het algemeen een reactietermijn van twee á drie weken. Van een bijzondere reden om hier een kortere termijn te hanteren (bijvoorbeeld omdat de behandeling van het bezwaar door de commissie binnen die tijd zou plaatsvinden) is niet gebleken. Genoemde termijn was nog niet verstreken toen verzoeker op 8 december 2004 werd meegedeeld dat werd teruggekomen op het besluit waartegen het bezwaar zich richtte. ITO mocht er toen vanuit gaan dat de bezwarencommissie niet meer bij de behandeling van het bezwaar betrokken zou worden. Daarmee is verzoekers redelijke belang bij informatie over de commissie komen te vervallen.

Voor wat betreft de eerste bezwaarschriftprocedure oordeelt de Nationale ombudsman dat de informatieverstrekking adequaat is geweest.

11. De Nationale ombudsman is echter van oordeel dat ITO wel is tekort geschoten in de communicatie met verzoeker en zijn gemachtigde in de tweede bezwaarprocedure. Dit betreft dan niet zozeer de meer procedurele kwesties; daarover heeft ITO naar het oordeel van de Nationale ombudsman voldoende informatie verstrekt. Het niet beantwoorden van de impliciete vraag bij brief van 3 maart 2005 naar de vertegenwoordiging van ITO tijdens de zitting wettigt niet de kwalificatie "niet behoorlijk".

Anders is dat ten aanzien van de inhoudelijke vragen die verzoekers gemachtigde op 21 februari 2005 deels voor de derde maal voorlegde. Op deze brief had moeten worden gereageerd. De Nationale ombudsman overweegt daarbij dat ten aanzien van sommige punten een schriftelijke beantwoording in de rede had gelegen, maar dat andere aspecten aanleiding hadden kunnen zijn om mondeling contact met verzoeker(s) gemachtigde te zoeken (zie hierna onder VII).

De onderzochte gedraging is deels behoorlijk, deels niet behoorlijk.

V. Ten aanzien van het vermelden van de e-mailbericht in en de toonzetting van het verweerschrift van 14 maart 2005

## **Bevindingen**

1. Bij brief van 14 maart 2005 diende ITO naar aanleiding van verzoekers bezwaarschrift van 2 februari 2005 (en de aanvulling daarop op 19 februari 2005) bij de bezwaaradviescommissie ITO een verweerschrift in. In dit verweerschrift - opgesteld door

de senior beleidsadviseur ISC - is onder het kopje "Woord vooraf" onder meer het volgende opgenomen:

"Het verweer van (verzoeker; N.o.) is in de aanloop van dit bezwaar zeer uitvoerig geweest, gedetailleerd en vasthoudend. In dezelfde gedetailleerde en vasthoudende stijl heeft (verzoeker; N.o.) vragen gesteld ter verduidelijking. De inschatting is dat (verzoeker; N.o.) in zijn zoektocht om zijn standpunt zo volledig mogelijk en sluitend te maken veronachtzaamd heeft dat ook voor een overheidsorganisatie geldt dat er grenzen zijn aan wat zij in redelijkheid kan beantwoorden.

(Verzoeker; N.o.) heeft ervoor gekozen om in zijn verweer en handelwijze een sfeertekening van ISC en ITO neer te zetten waarin praktijken plaatsvinden die kort samengevat het daglicht niet kunnen verdragen. In de visie van (verzoeker; N.o.) zijn de gevolgde plaatsingsprocedures slechts ontransparant, gebaseerd op willekeur en gericht op selectie. Met als gevolg dat de uitkomsten van dit, in de ogen van eiser, slechte proces niet fair en onnodig kwetsend en bitter zijn. Dit beeld ventileert (verzoeker; N.o.) niet alleen intern maar ook aan derden. Verweerder heeft toegezegd dat de bewoordingen die (verzoeker; N.o.) heeft gehanteerd om dit beeld te schetsen (gedoeld wordt op een e-mailbericht van verzoekers gemachtigde van medio november 2004; N.o.) niet zullen worden gebruikt bij het verweer. Verweerder houdt zich aan zijn woord en maakt slechts gewag van het bovenstaande gezien het feit dat (verzoeker; N.o.) in zijn verweer zelf refereert aan die derden als ware dat zij de visie van (verzoeker; N.o.) delen omtrent de in zijn ogen gevolgde procesgang. Ook hier is verweerder van mening dat (verzoeker; N.o.) in zijn zoektocht wellicht heeft veronachtzaamd dat er grenzen zijn aan de inzet van middelen om het gelijk aan zijn zijde te krijgen.

Actie geeft reactie. Het verloop van de casus van (verzoeker; N.o.) heeft zich voornamelijk in de formele sfeer en op papier ontwikkeld. Het gevolg was dat beide partijen zich in hun respectievelijke en spreekwoordelijke loopgraven hebben teruggetrokken. Verweerder betreurt dit."

2. Bij brief van 24 maart 2005 beklagde verzoekers gemachtigde zich bij de Algemeen Directeur ITO over de toonzetting van het "Woord vooraf". Tevens beklagde hij zich erover dat gebruik was gemaakt van het e-mailbericht van zijn hand van 24 november 2004, ondanks de belofte deze als niet verzonden te beschouwen.

Verzoekers gemachtigde verzocht met betrekking tot het voorgaande om een gesprek.

3. De Algemeen Directeur ITO antwoordde in een brief van 12 april 2005 dat hij niet wilde treden in de bezwaarprocedure en om die reden afzag van het inwilligen van zijn verzoek om een gesprek.

4. Bij brief van 13 april 2005 reageerde de senior beleidsadviseur ISC persoonlijk richting verzoekers gemachtigde met betrekking tot onder meer het gewraakte voorwoord in het verweerschrift. Hij schreef:

“Ongelukkigerwijs kon ik niet aanwezig zijn bij de hoorzitting in verband met een gelijktijdig overleg met de vakbonden waar mijn aanwezigheid ook noodzakelijk was. Hierdoor was het niet mogelijk om in wederzijdse reactie (...) in te gaan op beider verweerschriften. Hierdoor is het gewraakte voorwoord alleen papier gebleven. Dat is te betreuren.

Het klopt dat ik de belofte heb gemaakt aan het departement dat deze informatie niet gebruikt zou en zal worden. Deze belofte heb ik ook niet gebroken. De communicatie is verwijderd uit het dossier van (verzoeker; N.o.). Ook in het verweer wordt met geen woord gerept over de inhoud en de toonzetting van uw communicatie aan Den Haag. Ik refereer er slechts aan omdat u in uw verweer er melding van maakt. Ten tweede maakt u ten tweede male melding van het feit dat u zich geïntimideerd voelt. Gezien het feit dat ik het bezwaar behandel kan ik dit alleen maar op mijn handelen betrekken. Ik betreur het oprecht dat dit op deze wijze op u overkomt. Ik kan slechts (melden; N.o.) dat dit nimmer de intentie is geweest. Hierbij geldt uiteraard dat mag worden verwacht dat mijn tolerantiegrens hoger dient te liggen als vertegenwoordiger van ISC dan uw grens als gemachtigde om wiens belangen het gaat.

Ik ben van mening dat waar het gaat om het verweerschrift, los van het voorwoord, dat de zaken conform bestuursrechtelijke kaders is opgesteld en binnen de grenzen van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur blijft. Het gaat hier om een dispuut waarin beide partijen hun visie geven op de onderhavige casus. Het voorwoord is, door het feit dat het niet nader is toegelicht tijdens de hoorzitting, in een te eenzijdig daglicht komen te staan.

Deze brief is erop gericht om over bovenstaande zaken de lucht te klaren. Uiteraard hoop ik op deze wijze bij te dragen om zaken binnen de daartoe geëigende proporties terug te brengen, één en ander in het licht van de ook door u aangehaalde bestuursrechtelijke ridderlijkheid.”

**5. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nationale ombudsman onder meer mee dat naar zijn oordeel in het verweerschrift van ITO van 14 maart 2005 op geen enkele wijze de inhoud van het bedoelde e-mailbericht openbaar is gemaakt. Er wordt slechts gemotiveerd gereageerd op de stellingen van (verzoekers gemachtigde; N.o.) in bezwaar, aldus de minister. De minister deelde verder mee dat bij brief van 13 april 2005 ter meerdere zekerheid een persoonlijke reactie van de ambtenaar die belast was met het opstellen van voornoemd verweerschrift aan verzoekers gemachtigde was gestuurd. In deze brief is uitdrukkelijk medegedeeld dat het desbetreffende e-mailbericht is verwijderd uit het dossier. Tevens wordt in de brief aangegeven dat**

**in het onderhavige verweerschrift enkel is gereageerd op de stellingen van verzoekers gemachtigde in bezwaar. Hierbij is op geen enkele wijze de inhoud van het onderhavige e-mailbericht kenbaar gemaakt, aldus de minister.**

De minister was gelet op het voorstaande van oordeel dat ITO in deze behoorlijk had gehandeld.

## **Beoordeling**

6. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen. Dit betekent dat bestuursorganen ongepaste opmerkingen achterwege laten.

7. In het voorwoord van het verweerschrift wordt een beeld geschetst van verzoeker als een persoon die in zijn zoektocht naar het gelijk heeft veronachtzaamd dat er enerzijds grenzen zijn aan wat een bestuursorgaan vermag en anderzijds dat er grenzen zijn aan de inzet van middelen om dat gelijk te halen. Met name de woordkeus in de stukken van verzoeker(s gemachtigde) stuitte blijkens het voorwoord bij ITO op weerstand en vroeg in de woorden van de opsteller om een reactie.

Op zichzelf acht de Nationale ombudsman het niet onjuist dat ITO de houding en wijze van communiceren van verzoeker(s gemachtigde) ter sprake heeft willen brengen. Zij had dat echter moeten doen op een wijze die tot overleg daarover met de verzoeker en zijn gemachtigde had geleid, niet in een geschrift in het kader van een bezwaarprocedure waarin zij verzoeker en zijn gemachtigde niet heeft ontmoet.

Om verzoeker in die procedure van repliek te dienen had ITO kunnen volstaan met de ontkrachting van het beeld dat verzoeker(s gemachtigde) in de aanloop naar de bezwaarprocedure heeft geschetst van de organisatie en het plaatsingsproces. Hiervoor had het beeld dat volgens ITO naar voren komt uit het e-mailbericht van verzoekers gemachtigde van medio november 2004 niet hoeven te worden gebruikt.

De Nationale ombudsman acht de bewoordingen daarom ongepast; ITO heeft hiermee gehandeld in strijd met het vereiste van correcte bejegening. Dit klemmt temeer nu de verhouding tussen verzoeker en ITO hierdoor verder onder druk is komen te staan.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

**8. De Nationale ombudsman merkt nog het volgende op ten aanzien van het e-mailbericht van verzoekers gemachtigde van medio november 2004. Dit e-mailbericht bevindt zich niet in het dossier van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman kan dus niet beoordelen in hoeverre de inhoud van het e-mailbericht in het voorwoord is gebruikt. Dit laat het bovenstaande echter**

onverlet.

## VI. Ten aanzien van de afwezigheid van ITO bij de hoorzitting op 22 maart 2005

### Bevindingen

1. Op 22 maart 2005 vond in het kader van het door verzoeker op 2 februari 2005 ingediende bezwaarschrift tegen de beslissing van 23 december 2004 een hoorzitting plaats bij de bezwaaradviescommissie ITO. Verzoeker en zijn gemachtigde waren daarbij aanwezig. Van ITO was niemand aanwezig. In het verslag van de hoorzitting was daarover opgenomen dat “verweerder heeft aangegeven van mening te zijn dat het verweerschrift de feiten voldoende duidelijk weergeeft en derhalve niet op de hoorzitting aanwezig te zullen zijn om het verweer toe te lichten”.

2. Bij brief van 24 maart 2005 uitte verzoekers gemachtigde onder meer zijn ongenoegen over de omstandigheid dat ITO niemand naar de hoorzitting had afgevaardigd.

3. Bij brief van 12 april 2005 deelde de Algemeen Directeur ITO verzoekers gemachtigde ten aanzien van de afwezigheid van een afvaardiging van ITO mee, dat zowel het hoofd P&O ISC als de senior beleidsadviseur ISC door omstandigheden waren verhinderd persoonlijk op de hoorzitting aanwezig te zijn. Bij brief van 13 april 2005 gaf de senior beleidsadviseur ITO ISC verzoekers gemachtigde ook persoonlijke uitleg over de reden dat hij niet aanwezig was geweest bij de hoorzitting.

**4. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nationale ombudsman onder meer mee dat de Algemene wet bestuursrecht (verder Awb) nergens de verplichting stelt dat bij een hoorzitting een betrokken persoon als in de klacht bedoeld aanwezig dient te zijn. Hierin laat de wet de partijen zelf de keuze, volgens de minister. Gegeven deze keuzevrijheid diende naar de mening van de minister de afwezigheid van zo'n gemachtigde dan ook niet snel als onbehoorlijk te worden gezien. Verder verwees de minister naar het verweerschrift van ITO, alwaar het standpunt van ITO met betrekking tot de zaak was opgenomen en naar de brief van 13 april 2005 van de senior beleidsadviseur ISC.**

Gelet op het voorgaande was de minister van oordeel dat in deze niet onbehoorlijk was opgetreden door ITO.

**5. Verzoeker was van mening dat het in de bedoeling van de Awb ligt dat bezwaarde en verweerder “elkaar mondeling treffen in de hoorzitting en wel om onder leiding van de voorzitter alsnog naar een oplossing te zoeken voor het bestreden bezwaar”. Nu ITO geen afvaardiging naar de hoorzitting had gezonden, had een gedachtewisseling over argumenten en motiveringen niet plaatsgevonden, aldus verzoeker.**

Verder wees verzoeker op de discrepantie tussen hetgeen blijktens het verslag van de hoorzitting met betrekking tot de afwezigheid van ITO was opgenomen (men had het gelet op het verweerschrift niet nodig geacht) en de later gegeven verklaring voor de afwezigheid (een onverwachte bijeenkomst met de vakbonden).

## Beoordeling

6. 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.

Deze notie is voor de bezwaarschriftprocedure uitgewerkt in hoofdstuk 7 Awb. Daar is voorgeschreven dat het bestuursorgaan belanghebbenden in de gelegenheid stelt te worden gehoord. Wanneer het bestuursorgaan zelf de hoorzitting houdt, is de aanwezigheid van het bestuursorgaan vanzelfsprekend. In het geval dat een bezwaaradviescommissie is ingesteld, wordt een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan door de commissie voor het horen uitgenodigd en in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven (zie Achtergrond onder 3.); de aanwezigheid van het bestuursorgaan is dus niet voorgeschreven. Dit laat echter onverlet dat het bestuursorgaan vooraf zal moeten afwegen of gelet op het hierna te omschrijven functie van de hoorzitting zijn aanwezigheid niettemin mag worden verwacht.

In de parlementaire geschiedenis van hoofdstuk 7 Awb is onder meer als belang van het horen genoemd dat de gelegenheid wordt geboden om naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar, maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn. Daarnaast is het horen voor de burger van belang, omdat hij ervan overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. Soms kan hem op de hoorzitting duidelijk zijn geworden om welke reden niet aan zijn bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt (zie Achtergrond onder 3.).

7. In het onderhavige geval heeft ITO ermee volstaan een verweerschrift in te dienen en dit voor zich te laten spreken. Hiermee heeft ITO miskend, zoals zij ook later heeft erkend, dat met name het voorwoord van het verweerschrift om een nadere toelichting vroeg. De hoorzitting was daarvoor de gelegenheid. De Nationale ombudsman vindt verder van belang dat verzoekers gemachtigde naar aanleiding van het verweerschrift de directeur van ITO heeft gevraagd om een gesprek, welk verzoek werd afgewezen in verband met de lopende bezwaarprocedure (zie hiervoor, V.2 en V.3) Door niet op hoorzitting te

verschijnen heeft ITO echter evenmin binnen het kader van die procedure de wens van verzoeker c.q. zijn gemachtigde tot persoonlijk contact gehonoreerd en de gelegenheid voorbij laten gaan om in een gesprek een oplossing voor de gerezen problemen naderbij te brengen.

Tegen deze achtergrond had van ITO in het kader van het vereiste van hoor en wederhoor mogen worden verwacht dat zij vertegenwoordigd was bij de hoorzitting.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

## **VII. Ten aanzien van het niet aanbieden van bemiddeling**

### **Bevindingen**

1. In de Circulaire Bemiddeling naar aanleiding van arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rijk 2002-2003 (nr. DGMOS 04/5825) van 16 september 2004 is onder meer opgenomen dat indien sprake is van (het voornemen tot) een besluit door het bevoegd gezag en de betrokken medewerker door het indienen van zijn bedenkingen of bezwaarschrift laat weten zich niet te kunnen vinden in dat (voorgenomen) besluit, het bevoegd gezag respectievelijk de behandelaar van het bezwaarschrift de betrokken medewerker dient te wijzen op het bestaan van een bemiddelingsprocedure “en ook serieus met hem te spreken over de mogelijkheden van deze vorm van geschillenbeslechting in de gegeven situatie”. Onder bemiddeling wordt verstaan het met behulp van een onafhankelijke derde (dat wil zeggen iemand die geen partij is in het conflict, van binnen of van buiten de organisatie) oplossen van een conflict tussen twee of meer mensen. De bedoeling is “de lucht te klaren” zodat er weer op de gewone manier met elkaar kan worden samengewerkt. De aanleiding voor de circulaire is het voorkomen van langdurige procedures (zie Achtergrond onder 2.).

2. Verzoekers gemachtigde berichtte de Nationale ombudsman op 1 juli 2005 dat hij deze BZK-circulaire op het spoor was gekomen en vond het tegen de achtergrond daarvan (bijna) onbegrijpelijk dat het hem niet lukte om binnen dat ministerie gehoord te worden, laat staan een gesprek te voeren. Hij had bij de directeur-generaal die namens de minister van BZK op het bezwaar had beslist, in een brief van 16 juni 2005 het tot-stand-komen van een of andere vorm van overleg met het bevoegd gezag bepleit. Hij vroeg om een persoonlijk onderhoud met de DG en in tweede instantie overleg over het inschakelen van bemiddeling zoals aangeboden en gestimuleerd in de circulaire.

Omdat een bevredigende reactie uitbleef, voegde verzoekers gemachtigde dit punt op 24 augustus 2005 toe aan de bij de Nationale ombudsman ingediende klachten. Hij klaagde erover dat BZK had verzuimd de faciliteit “bemiddeling” aan te bieden.

**3. In reactie op dit klachtonderdeel deelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Nationale ombudsman onder meer mee dat naar zijn oordeel door ITO vele inspanningen waren verricht om het conflict door middel van bemiddeling op te lossen. De minister wees in dit verband allereerst op de brief van 13 april 2005, waarmee was getracht om “de lucht te klaren”. Daarnaast hadden, aldus de minister, in totaal vier gesprekken plaatsgevonden om tot bemiddeling in het onderhavige geschil te komen, te weten op 11 juli 2005, 21 september 2005, 15 november 2005 en 10 januari 2006.**

**Tijdens alle vier gesprekken was gesproken over de klachten van verzoeker en was getracht om een oplossing te vinden in de bemiddelende sfeer. Tot op heden was verzoekers gemachtigde, aldus de minister, echter kennelijk ontevreden over de uitkomsten van deze gesprekken. Gegeven de inspanningen, waarmee volgens de minister onmiskenbaar blijkt was gegeven van de intentie en inspanning van ITO om het conflict met verzoeker in een bemiddelende sfeer op te lossen, was de minister van oordeel dat in deze sprake is geweest van behoorlijk optreden van ITO. De stelling dat verzoeker nooit een uitnodiging was gedaan door ITO om in een bemiddelende sfeer tot een oplossing te komen, wees de minister wegens feitelijke onjuistheid van de hand.**

## **Beoordeling**

4. Het vereiste van professionaliteit houdt in dat ambtenaren met een bijzondere training of opleiding jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep handelen. Dit vereiste houdt in het onderhavige geval in dat ambtenaren met taken op het gebied van het hanteren van geschillen in individuele arbeidsrelaties, de daarvoor geschikte middelen aanwenden en handelen volgens de instructies. Tot die middelen horen ook bemiddeling en mediation.

5. In het najaar van 2004 ontwikkelde zich een geschil tussen enerzijds verzoeker en zijn gemachtigde en anderzijds (betrokkenen bij) ITO, waarin enkele punten opvallen. Allereerst de uitvoerige bedenkingen tegen het voorgenomen besluit, vervolgens een stroom schriftelijke berichten van verzoeker(s) gemachtigde aan ITO waaruit een behoefte aan veel en gedetailleerde informatie blijkt en een mailwisseling in november die de verhoudingen tussen ITO en de gemachtigde op scherp zette.

Dat het geschil niet was opgelost met het besluit van 23 december 2004 en het gesprek van 12 januari 2005, bleek toen verzoeker in februari 2005 bezwaar indiende tegen genoemd besluit. Wederom benaderde zijn gemachtigde ITO met een reeks inhoudelijke vragen en meer procedurele informatieverzoeken. In correspondentie klonk inmiddels ook kritiek en zorg door aangaande de wijze waarop ITO opereerde. In het verweerschrift beschreef ITO de ontstane situatie in maart als een van partijen die zich hebben teruggetrokken in hun loopgraven.



6. In beide fasen had een onafhankelijk bemiddelaar aan conflictoplossing kunnen bijdragen. De mogelijkheid daartoe had tenminste serieus moeten worden onderzocht en van ITO had uit een oogpunt van professionaliteit mogen worden verwacht dat zij daartoe stappen had gezet.

Voor wat betreft de situatie in najaar 2004 vloeit dit mede voort uit de circulaire.

Voor wat betreft de situatie in de eerste maanden van 2005 hadden initiatieven tot onafhankelijke bemiddeling genomen moeten worden naar aanleiding van een verzoek van verzoekers gemachtigde om overleg, zijn zorg over de relatie tot ITO en typering door ITO van partijen in loopgraven. Eén brief (van 13 april 2005) waarin een ITO-medewerker er blijk van geeft oog te hebben voor de relationele kant van het geschil, kan niet als "bemiddeling" worden gezien.

7. De initiatieven tot een oplossing in de bemiddelende sfeer waarover de minister van BZK spreekt, dateren uit een periode (juli 2005-januari 2006) waarin het conflict al vele maanden duurde en verzoeker zich inmiddels tot de Nationale ombudsman had gewend met klachten over de gang van zaken.

Met een verwijzing naar de gesprekken miskent de minister bovendien de meerwaarde van mediation of bemiddeling door een onafhankelijke derde ten opzichte van gesprekken tussen partijen over de inhoud van het conflict.

8. Het had aan ITO-medewerkers al in een vroeg stadium duidelijk kunnen en moeten zijn dat een formele, schriftelijke benadering het geschil niet zou doen eindigen. In zo'n situatie is er uit het oogpunt van professionaliteit alle aanleiding om aan te sturen op professionele bemiddeling. Zo'n benadering werd ondersteund door een recente circulaire hierover. Door niettemin geen (serieuze) initiatieven te nemen tot die bemiddeling of mediation, heeft ITO het vereiste van professionaliteit geschonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De bevindingen omtrent dit klachtonderdeel geven de Nationale ombudsman aanleiding om een aanbeveling te doen.

### **VIII. Ten aanzien van de klacht over de bezwaaradviescommissie ITO dat deze in haar advies geen melding heeft gemaakt van het e-mailbericht van 11 maart 2005 en de pleitnota**

#### **Bevindingen**

1. Op 22 maart 2005 vond voor de bezwaaradviescommissie ITO een hoorzitting plaats. Verzoekers gemachtigde overhandigde de commissie tijdens de hoorzitting een pleitnota. In het verslag en advies van de bezwaaradviescommissie is niet expliciet opgenomen dat

verzoeker een pleitnota heeft ingeleverd. Ook van het aanvullende bezwaarschrift dat verzoekers gemachtigde bij e-mailbericht van 11 maart 2005 indiende en copy conform stuurde aan de secretaris van de bezwaaradviescommissie, wordt geen melding gemaakt. Verzoeker klaagt over deze omissies.

2. In het verslag is wel opgenomen dat de commissie alle informatie, alsmede de toelichting van verzoekers gemachtigde, heeft laten meewegen bij het vormen van haar oordeel. Het verslag bevat ook een lange weergave van hetgeen de gemachtigde tijdens de hoorzitting heeft opgemerkt.

3. In reactie op de klacht deelde de voorzitter van de bezwaaradviescommissie ITO de Nationale ombudsman onder meer mee, dat door verzoeker een lijvig dossier was ingediend dat door de commissie was bestudeerd en integraal meegenomen in de behandeling van het bezwaar. Ook de door verzoekers gemachtigde ingediende pleitnota was door de commissie meegewogen in het advies. In het advies heeft de commissie niet elke brief of document genoemd die zij heeft meegewogen, aldus de voorzitter. Op dit punt gaf de voorzitter verder aan dat ook niet elk stuk genoemd hoeft te worden in het verslag en/of het advies.

4. Verzoeker vindt deze opmerking niet ter zake; een bezwaarde mag er volgens hem op rekenen dat de ontvangst van ingediende bezwaren wordt bevestigd en dat op de inhoud wordt ingegaan.

Verder deelde de gemachtigde in reactie op het standpunt van de bezwaaradviescommissie ITO de Nationale ombudsman mee, dat zijns inziens met het optreden van de bezwaaradviescommissie niets terecht was gekomen van de belangrijkste Awb-regel dat het bestreden besluit moet leiden tot een volledige heroverweging daarvan op de grondslag van wat in het bezwaar naar voren is gebracht. Er is geen aandacht gegeven aan zijn Aanvulling bezwaar en zijn pleitnota.

## **Beoordeling**

5. Gelet op de grenzen aan zijn bevoegdheid kan de Nationale ombudsman niet oordelen over de motivering van het advies van de bezwaaradviescommissie. Immers het advies is integraal overgenomen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn besluit van 22 april 2005 en daarmee onderwerp van toetsing door de rechter. De toetsing door de Nationale ombudsman is in zoverre beperkt.

6. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat bestuursorganen secuur werken.

7. In de Algemene wet bestuursrecht is geen vereiste opgenomen waaruit kan worden opgemaakt dat een bezwaaradviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb in haar

advies (dan wel het verslag van de hoorzitting) expliciet melding dient te maken van alle stukken die door de bezwaarde zijn ingediend. Wel is het gebruikelijk het onderwerp van het advies te vermelden, meestal het door de bezwaarde ingediende bezwaarschrift en eventuele aanvullingen daarop.

8. In de inleiding van het verslag van de hoorzitting en het advies heeft de bezwaaradviescommissie ITO als onderwerp van de procedure vermeld verzoekers bezwaarschrift van 2 februari 2005 en de aanvulling daarop van 19 februari 2005. Aangenomen mag worden dat verzoeker in elk geval in zijn bezwaarschrift en de aanvullingen daarop de kern van zijn bezwaren heeft weergegeven. De reden dat het gebruikelijk is juist deze stukken te vermelden moet naar het oordeel van de Nationale ombudsman dan ook hierin worden gezocht. Gelet hierop was het beter geweest als de bezwaarcommissie ITO van de aanvulling van het bezwaarschrift van 11 maart 2005 wel melding had gemaakt in haar advies en heeft zij in zoverre gehandeld in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid.

In zoverre is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

9. Ten aanzien van de door verzoekers gemachtigde na afloop van de hoorzitting afgegeven pleitnota overweegt de Nationale ombudsman dat mag worden aangenomen dat deze inhoudt hetgeen tijdens de hoorzitting door de gemachtigde is bepleit. De bezwaaradviescommissie heeft in haar advies aangegeven dat zij alle informatie, alsmede de toelichting van gemachtigde, heeft laten meewegen bij het vormen van haar oordeel. Nu het verslag bovendien een weergave van het pleidooi bevat heeft de commissie het pleidooi voldoende vermeld. Zij heeft niet in strijd met het vereiste van administratieve nauwkeurigheid gehandeld.

In zoverre is de onderzochte gedraging behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie te Driebergen is

gegrond ten aanzien van:

het in het geheel niet reageren op brieven van 18 oktober en 21 november 2004, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

het niet beantwoorden van vragen in een e-mailbericht van 21 februari 2005 aan ITO, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking;

de toonzetting van het verweerschrift van ITO van 14 maart 2005, wegens schending van het vereiste van correcte bejegening;

- de afwezigheid van ITO bij de hoorzitting wegens schending van het vereiste van hoor en wederhoor;

het niet aanbieden van bemiddeling wegens schending van het vereiste van professionaliteit;

niet gegrond ten aanzien van:

het niet beslissen op het verzoek aan ITO van 24 oktober 2004;

het niet beantwoorden van de vragen in de brieven van 18 oktober en 21 november 2004;

de behandeling van brieven van 10 en 21 november 2004, 7 december 2004 en 3 maart 2005;

de opmerking van ITO in de brief van 13 december 2004.

De klacht over de gedraging van de bezwaaradviescommissie ITO is

gegrond ten aanzien van:

- het door de commissie niet vermelden van het aanvullend bezwaarschrift van 11 maart 2005, wegens schending van het vereiste van administratieve nauwkeurigheid;

niet gegrond ten aanzien van:

- het door de bezwaaradviescommissie niet vermelden van de afgegeven pleitnota.

#### AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de minister van BZK in overweging om maatregelen te treffen die nodig zijn om te verzekeren dat in geval van een arbeidsconflict het ontwikkelde beleid inzake bemiddeling daadwerkelijk wordt toegepast.

In een briefwisseling heeft de Nationale ombudsman benadrukt dat de kern van zijn aanbeveling is dat de minister toepassing geeft aan de Bemiddeling 2002/2003. Hierin staat onomwonden, aldus de Nationale ombudsman, dat bemiddeling bij arbeidsconflicten uitgangspunt is en aangeboden moet worden. De Nationale ombudsman acht het gewenst dat de minister bij alle arbeidsgeschillen die binnen haar gezagsbereik vallen ertoe bijdraagt dat bemiddeling aangeboden wordt. Zo luidt immers de eerste zin van haar eigen circulaire. Gelet hierop, kan de aanbeveling als opgevolgd worden beschouwd.

In een briefwisseling heeft de Nationale ombudsman benadrukt dat de kern van zijn aanbeveling is dat de minister toepassing geeft aan de Bemiddeling 2002/2003. Hierin staat onomwonden, aldus de Nationale ombudsman, dat bemiddeling bij arbeidsconflicten

uitgangspunt is en aangeboden moet worden. De Nationale ombudsman acht het gewenst dat de minister bij alle arbeidsgeschillen die binnen haar gezagsbereik vallen ertoe bijdraagt dat bemiddeling aangeboden wordt. Zo luidt immers de eerste zin van haar eigen circulaire. Gelet hierop, kan de aanbeveling als opgevolgd worden beschouwd

## Onderzoek

Op 12 mei 2005 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J. te Woerden, ingediend door de heer Ja. te Geldrop, met een klacht over een gedraging van de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie te Driebergen en de bezwaaradviescommissie ITO.

Naar deze gedraging, die ten aanzien van ITO wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werd op 5 oktober 2005 een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de voorzitter van de bezwaaradviescommissie ITO verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. De minister vroeg tot driemaal toe uitstel. Hij lichtte deze verzoeken toe met een verwijzing naar de gesprekken die werden gevoerd met de bedoeling dat partijen tot elkaar zouden komen. Aanvankelijk verleende de Nationale ombudsman uitstel, maar toen de gesprekken geen vrucht bleken af te werpen, verlangde de Nationale ombudsman een reactie van de minister. In februari 2006 deden zowel de minister als de voorzitter van de bezwaaradviescommissie hun reactie toekomen aan de Nationale ombudsman. Deze had inmiddels het initiatief genomen om via mediation tot een oplossing te komen. Mediation vond uiteindelijk geen doorgang, kort gezegd gelet op verzoekers verwachtingen ten aanzien van de rol van de Nationale ombudsman bij dit proces en met betrekking tot zijn klacht. Verzoeker maakte vervolgens gebruik van de gelegenheid om te reageren op de standpunten van minister en commissie.

In de vorm van een verslag van bevindingen werden de resultaten van het onderzoek voorgelegd aan de minister van BZK en verzoekers gemachtigde. De uitvoerige reactie van laatstgenoemde vormde aanleiding om bij de formulering van de bevindingen in het rapport wederom terug te grijpen op de schriftelijke bronnen in het onderzoeksdossier. Dat heeft geleid tot een aangepaste tekst onder de kopjes Algemeen en Bevindingen van dit rapport.

### Informatieoverzicht

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

1. Brieven en e-mailberichten van verzoeker of zijn gemachtigde gericht aan ITO van 2 september 2004, 18 oktober 2004, 24 oktober 2004, 29 oktober 2004, 5 november 2004, 10 november 2004, 21 november 2004, 2 december 2004, 7 december 2004, 23 december 2004, 6 januari 2005, 13 januari 2005, 21 februari 2005, 3 maart 2005 en 24 maart 2005.
2. Brieven en e-mailberichten van ITO gericht aan verzoeker of zijn gemachtigde van 9 augustus 2004, 7 september 2004, 10 november 2004, 13 december 2004, 16 februari 2005, 12 april 2005, 13 april 2005 en 7 september 2005.
3. Brieven van verzoeker of diens gemachtigde gericht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 april 2005, 16 juni 2005, 1 juli 2005, 27 juli 2005 en 10 augustus 2005.
4. Brieven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gericht aan verzoeker van 27 juni 2005, 14 juli 2005 en 28 juli 2005.
5. Brieven van verzoeker gericht aan de bezwaaradviescommissie ITO van 2 februari 2005, 19 februari 2005, 11 maart 2005 en 21 april 2005.
6. Verweerschrift van ITO gericht aan de bezwaaradviescommissie van 14 maart 2005.
7. Het advies van de bezwaaradviescommissie zoals uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 april 2005.
8. Besluiten met betrekking tot (het voornemen van) de plaatsing van verzoeker van 20 september 2004, 23 december 2004, 22 april 2005 en 7 oktober 2005.
9. De overeenkomst (het zogenoemde protocol van overeenstemming) tussen verzoekers gemachtigde, de Algemeen Directeur ITO en het hoofd bureauzaken van 4 oktober 2005.
10. Verslag van het gesprek van 8 december 2004 en van de hoorzitting op 22 maart 2005.
11. Brieven van verzoeker gericht aan de Nationale ombudsman van 12 mei 2005, 1 juli 2005, 24 augustus 2005, 14 november 2005, 25 april 2006, 7 mei 2006, 28 augustus 2006 en 4 december 2006.
12. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gericht aan de Nationale ombudsman van 20 februari 2006.
13. Brief van de voorzitter van de bezwaaradviescommissie ITO gericht aan de Nationale ombudsman van 2 februari 2006.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

1. In het **Sociaal Statuut vorming ICT-organisatie Nederlandse Politie 2003** zijn regels met betrekking tot de wijze van overgang van de medewerkers van de Informatie en Communicatie Technologie Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (ITO) naar de nieuwe ICT-organisatie ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid (ISC) opgenomen.

In hoofdstuk 4 van het Statuut is onder meer bepaald dat de leiding van ISC de nieuwe organisatiestructuur (formatie) vaststelt en daarbij de aantallen functies met de bijbehorende functieniveaus en vereiste bekwaamheden aangeeft. Tevens wordt een functievergelijkingscommissie - die de functiebeschrijvingen van de desbetreffende ICT-organisatie vergelijkt met de functies in de nieuwe organisatie - en een detacheringsadviescommissie - die een plaatsingsplan opstelt en aan de hand daarvan een plaatsingsadvies voor de functionarissen van de ICT-organisatie opstelt - ingesteld. Verder is bepaald dat de medewerker zijn functie volgt als de functie voor wat betreft de inhoud op hoofdtaken, niveaubepalende elementen en het vereiste denk- en werkniveau volledig of in belangrijke mate overeenkomt met de oorspronkelijke functie. Indien het aantal functievollers voor een functie groter is dan het aantal nieuwe functies dan worden anciënniteitsregels gehanteerd.

In hoofdstuk 6 is verder nog bepaald dat sleutelfuncties kunnen worden aangewezen. Deze functies worden buiten het plaatsingsproces om vervuld.

2. In de Circulaire **Bemiddeling naar aanleiding van arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rijk 2002-2003** (nr. DGMOS 04/5825) van 16 september 2004 is onder meer het volgende opgenomen:

### “...Aanleiding

Deze komt voort uit de afspraak zoals overeengekomen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomst Rijk 2002-2003 luidend: Geschillen tussen medewerkers en leidinggevende worden in de bezwaar- en beroepsprocedures van de (Algemene wet bestuursrecht; Awb; N.o.) afgehandeld. Dit leidt tot langdurige procedures. In veel gevallen zou een procedure voorkomen kunnen worden als er voordat het bevoegd gezag een besluit neemt, een bemiddelend gesprek plaatsvindt. Zo kunnen kleine problemen en misverstanden op het gebied van communicatie sneller en daadkrachtiger worden aangepakt. Dit is in het belang van zowel de organisatie als de werknemer. Mocht een bemiddelend gesprek niet tot resultaat leiden, dan kan de rechtsgang worden opgestart. (...)

## Inleiding

(...)

Er doen zich wel eens situaties voor waardoor normale samenwerking niet goed mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld als iemand het gevoel heeft dat er expres geen rekening met hem of haar wordt gehouden. Of je bent het niet eens met een beoordeling of overplaatsing. Als daaraan niets wordt gedaan kan dat uit de hand lopen. Er kan dan een reactiepatroon ontstaan van verwijdering, verbittering, miskennen of wantrouwen. Met het risico dat mensen elkaar blijven bevechten of zelfs vluchten in ziekte. Vaak nemen leidinggevenden ook niet de tijd om rustig met de medewerker over zijn problemen of ontevredenheid te spreken. Om die reden neemt een aantal medewerkers zijn toevlucht tot een Awb-procedure. Dit is niet altijd de snelste en beste oplossing voor de geschillen. Soms is niet meer dan een goed gesprek tussen leidinggevende en medewerker nodig om het conflict te beëindigen, soms is er iets meer nodig, bijvoorbeeld bemiddeling door een derde.

Wat is bemiddeling?

Bemiddeling is het met behulp van een onafhankelijke derde oplossen van een conflict tussen twee of meer mensen. De bedoeling is 'de lucht te klaren' zodat er weer op de gewone manier met elkaar kan worden samengewerkt. Met onafhankelijk wordt hier bedoeld dat de bemiddelaar geen 'partij' is in het conflict. Het kan hierbij gaan om zowel iemand uit de eigen organisatie als daarbuiten.

(...)

Er zijn twee momenten waarop partijen de verplichting hebben om de mogelijkheid tot bemiddeling te bespreken.

Dit is ten eerste het moment waarop het bevoegde gezag het voornemen heeft tot het nemen van een besluit, en de betrokken medewerker door het indienen van zijn bedenkingen laat weten zich niet te kunnen vinden in dat voorgenomen besluit.

Ten tweede doet dat moment zich voor, wanneer het bevoegde gezag een Awb-besluit neemt (al dan niet voorafgegaan door een bedenkingenprocedure) en de betrokken medewerker een bezwaarschrift indient tegen dat besluit.

Op beide momenten dient het bevoegde gezag respectievelijk de behandelaar van het bezwaarschrift de betrokken medewerker te wijzen op het bestaan van een bemiddelingsprocedure en ook serieus met hem te spreken over de mogelijkheden van deze vorm van geschillenbeslechting in de gegeven situatie."

### 3. Algemene wet bestuursrecht



Artikel 4.1:

"Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen."

Artikel 7:2:

"1. Voordat een bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Het bestuursorgaan stelt daarvan in ieder geval de indiener van het bezwaarschrift op de hoogte alsmede de belanghebbenden die bij de voorbereiding van het besluit hun zienswijze naar voren hebben gebracht."

Artikel 7:12, eerste lid:

"De beslissing op het bezwaar dient te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van de beslissing wordt vermeld. (...)"

Artikel 7:13:

"1. Dit artikel is van toepassing indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld:

- a. die bestaat uit een voorzitter en ten minste twee leden,
- b. waarvan de voorzitter geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en
- c. die voldoet aan eventueel bij wettelijk voorschrift gestelde andere eisen.

2. Indien een commissie over het bezwaar zal adviseren, deelt het bestuursorgaan dit zo spoedig mogelijk mede aan de indiener van het bezwaarschrift.

3. Het horen geschiedt door de commissie. De commissie kan het horen opdragen aan de voorzitter of een lid dat geen deel uitmaakt van en niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan.

(...)

5. Een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan wordt voor het horen uitgenodigd en wordt in de gelegenheid gesteld een toelichting op het standpunt van het bestuursorgaan te geven.

6. Het advies van de commissie wordt schriftelijk uitgebracht en bevat een verslag van het horen.

7. Indien de beslissing op het bezwaar afwijkt van het advies van de commissie, wordt in de beslissing de reden voor die afwijking vermeld en wordt het advies met de beslissing meegezonden.”

Uit de Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 221, nr. 3 163, behorende bij de Algemene wet bestuursrecht:

#### 6.3.7 (thans: artikel 7:2 Awb)

"In dit artikel is een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure neergelegd: voordat op het bezwaarschrift wordt beslist, dient het bestuursorgaan de belanghebbenden te horen. Zowel de indiener van het bezwaarschrift als eventuele andere belanghebbenden dienen in de gelegenheid te worden gesteld hun standpunt toe te lichten. Dit is om verschillende redenen van belang.

Allereerst biedt de bezwaarschriftprocedure in een groot aantal gevallen aan betrokkene de belangrijkste mogelijkheid mondeling zijn mening naar voren te brengen bij het bestuursorgaan. En aangezien niet iedereen in staat is om zijn gedachten even goed schriftelijk te formuleren, is dit voor velen de beste methode om hun zienswijze toe te lichten.

Het horen kan er in de tweede plaats toe dienen om nadere informatie ter beschikking te krijgen. Zo kan blijken, dat de gegevens waarover het bestuursorgaan beschikt, nog onvolledig of gebrekkig zijn, zodat de oorspronkelijke beslissing herzien moet worden. Juist een mondelinge gedachtenwisseling kan daartoe een goede aanvulling op de tot dan toe langs andere weg verzamelde gegevens opleveren.

In de derde plaats bestaat aldus de gelegenheid om meer in het algemeen naar een oplossing voor de gerezen problemen te zoeken. Die oplossing kan bestaan uit het tegemoet komen aan het bezwaar maar kan ook een ander karakter hebben. Zo kan de betrokkene gewezen worden op een andere weg om het door hem beoogde resultaat te bereiken, of kan in gezamenlijk overleg een compromis tot stand worden gebracht dat zonder hoorzitting wellicht niet bereikt zou zijn.

Ten slotte is het horen voor de burger van belang, omdat hij ervan overtuigd kan raken dat aan zijn bezwaren ernstig aandacht is besteed. Zo hij al geen gelijk krijgt, kan hem toch duidelijk worden dat met zijn standpunt rekening is gehouden. Soms kan hem op de hoorzitting duidelijk zijn geworden om welke reden niet aan zijn bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Door uitwisseling van informatie en wederzijdse standpunten kan het vertrouwen van de burger in de overheid worden versterkt. Het horen schept aldus niet slechts waarborgen voor de belanghebbende, maar ook voor het orgaan, dat zich ervan

kan vergewissen te beschikken over alle relevante informatie die nodig is om tot zorgvuldige heroverweging en besluitvorming te komen. Op deze wijze kan het horen ertoe bijdragen, dat zowel de besluitvorming bij het bestuur beter wordt onderbouwd door de alsnog ter beschikking gekomen informatie, als een tijdrovende procedure voor een administratieve rechter wordt voorkomen..."

#### slotbeschouwing

Aan de Nationale ombudsman is een reeks klachten voorgelegd die voortvloeien uit een geschil tussen een werknemer en zijn overheidswerkgever. De werknemer, verzoeker, keerde zich tegen beslissingen in een reorganisatieproces die zijn positie betreffen en breder: de inrichting en uitvoering van dat proces. In zo'n situatie is niet alleen van belang dat de materieel juiste besluiten worden genomen, maar ook dat de procedure daar omheen zorgvuldig verloopt en de communicatie open blijft. Dat geldt met name in situaties als deze waarin de arbeidsrelatie tussen de bij het geschil betrokkenen voortduurt.

Terugblikkend kan worden geconstateerd dat aan die communicatie het nodige heeft gemankeerd. ITO werd in de eerste maanden na het voorgenomen besluit meteen al bestookt met vele brieven en mails vol vragen en en korte antwoordtermijnen. De stijl van optreden aan de zijde van verzoeker.....