

OORDEEL

Verzoeker

De heer D. te Hengelo

Datum verzoek

Het klachtenformulier is gedateerd 19 januari 2010 en bij het secretariaat ingeboekt op 20 januari 2010 onder nummer 2010 006.

Betreft

Het verzoek tot onderzoek betreft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hengelo, hierna (ook) te noemen: de gemeente.

Procedure

Verzoeker dient op 1 januari 2009 een klacht in over bejegening door zijn leidinggevende. Als hij door de gemeente niet wordt benoemd tot parkeercontroleur dient hij op 20 maart 2009 bezwaar in. Hij ziet zichzelf, in tegenstelling tot de gemeente, als een interne kandidaat nu hij voor de gemeente werkte. Het bezwaar wordt op 9 december 2009 niet ontvankelijk verklaard. Bij brief van 19 januari 2010 richt verzoeker zich tot de Overijsselse Ombudsman (verder: Oo) met een aantal klachten. De Oo informeert telefonisch bij de gemeente of de klachten daar zijn behandeld. Daarop wordt positief geantwoord: op 9 december 2009 is een klachtafhandelingsbrief verzonden.

De Oo is bereid de klacht in behandeling te nemen en meldt dit bij brief van 27 januari 2010.

Op 11 februari 2010 verzoekt de gemeente de klachten in eerste termijn te mogen behandelen.

Er is alleen een bezwaarprocedure geweest, nog geen klachtbehandeling.

De gemeente krijgt bij brief van 17 maart 2010 de gelegenheid alsnog de klachten te behandelen.

Op 19 mei 2010 volgt de klachtafhandelingsbrief van de gemeente.

Op de vraag van de Oo bij brief van 26 mei 2010 of verzoeker tevreden is met de klachtafhandeling, meldt deze op 27 mei 2010 dat dit niet het geval is.

De Oo neemt vervolgens de klacht in behandeling en houdt een hoorzitting op 1 juli 2010.

Hierbij zijn aanwezig: verzoeker en zijn dochter; de klachtencoördinator van de gemeente; de heer M. Snijder en mevrouw den Engelse namens de Oo.

Aard van de klacht

Verzoeker is het niet eens met de gang van zaken rond een eventuele benoeming als parkeercontroleur, de wijze waarop zijn bezwaar tegen de afwijzing is behandeld en de afhandeling van de bejegeningklacht over zijn leidinggevende.

Onderzoek

Het gevraagde onderzoek heeft betrekking op normen van:

- adequate klachtbehandeling
- correcte bejegening

Ontvankelijkheid

De te onderzoeken gedragingen zijn kenbaar gemaakt aan de gemeente en de gemeente heeft de klachten in eerste instantie behandeld, zodat het verzoek ontvankelijk is.

Feiten

1. Op 1 januari 2009 is door verzoeker een klacht ingediend in verband met een beschuldiging van diefstal en de wijze waarop dit door zijn leidinggevende is aangepakt.
2. Op 19 januari 2009 solliciteert verzoeker bij de gemeente als interne kandidaat naar een functie als parkeercontroleur. Hij is op dat moment in dienst van Fitis en gedetacheerd bij de gemeente Hengelo als assistent toezichthouder. Hij is geselecteerd door de gemeente om de opleiding tot parkeercontroleur te volgen en heeft op het moment van solliciteren het theoriegedeelte positief afgerond.
3. De gemeente deelt op 21 januari 2009 mee dat de vacature op dat moment nog intern loopt. Mocht dat niet tot resultaat leiden dan zal de sollicitatie van verzoeker in de externe procedure worden meegenomen.
4. Op 20 maart 2009 dient verzoeker bezwaar in. Hij heeft dan vernomen dat de vacature inmiddels is vervuld. Hij is het er niet mee eens dat hij niet als interne kandidaat is beschouwd. In het verleden heeft de gemeente uitgesproken dat de toenmalige stadswachten aan een baan zouden worden geholpen in verband met dreigend ontslag voor deze medewerkers. Verzoeker had in het verleden een ID-baan en bij brief van 7 september 2007 is hem medegedeeld dat hij kan solliciteren op de dan openstaande vacatures voor toezichthouder openbare ruimte.
5. De gemeente deelt in de ontvangstbevestiging van 23 maart 2009 mee dat er naar wordt gestreefd het bezwaarschrift voor 1 juni 2009 af te handelen.
6. Het bezwaar is op die datum niet afgehandeld. Op 1 juni 2009 stuurt verzoeker een aanvullende brief. Op 31 juli 2009 ontvangt hij een uitnodiging voor een hoorzitting op 11 augustus 2009 naar aanleiding van het bezwaar. Hij heeft geconstateerd dat bepaalde relevante gegevens niet bij de stukken zijn gevoegd. Deze worden alsnog toegevoegd; de hoorzitting wordt hervat op 15 oktober 2009.
7. In het verslag van bevindingen constateert de secretaris van de bezwarencommissie dat:

- Op grond van artikel 8:4 sub d van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit tot benoeming of aanstelling, tenzij het beroep wordt ingesteld door een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet. Verzoeker is geen ambtenaar en kan dus geen beroep, en daarmee ook geen bezwaar, indienen.
 - Verder kan hij niet gerekend worden tot de groepen van medewerkers die voorrang hebben bij vacaturevervulling.
8. Verzoeker is in dienst van Fitis en kan vandaar uit naar allerlei werkgevers uitgeleend worden. Dat hij op het moment van solliciteren werkt bij de gemeente maakt nog niet dat hij deel uit maakt van groepen medewerkers van de gemeente die voorrang hebben. De bezwarencommissie adviseert verzoeker niet ontvankelijk te verklaren; bij brief van 9 december 2009 besluit het college conform dit advies. Bij het collegebesluit wordt geen beroepsclausule vermeld.
9. Verzoeker richt zich vervolgens op 19 januari 2010 met een aantal klachten tot de Oo. De gemeente krijgt de gelegenheid de klachten nog in eerste termijn te behandelen. Bij brief van 19 mei 2010 constateert de gemeente:
- a. Bezwaartermijnen. Het bezwaar is inderdaad niet binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Hiervoor worden excuses aangeboden en als tegemoetkoming een krijgt verzoeker een VVV-bon.
 - b. Processtukken zijn niet toegevoegd aan het dossier. Dit is door de bezwarencommissie opgepakt in de eerste hoorzitting. Er is een nieuwe datum gepland voor een hoorzitting. Er zijn mondeling excuses gemaakt. De leden van de commissie hebben de stukken nog kunnen bestuderen en er is een tweede hoorzitting geweest. Daarmee is volgens de gemeente de gemaakte fout hersteld.
 - c. Verzoeker voelt zich niet gehoord. Er zijn volgens de gemeente allerlei gesprekken geweest naar aanleiding van bezwaar en klacht. De gemeente hoopt dat met de klachtafhandeling nu wel is geluisterd.
 - d. Onheuse bejegening door leidinggevende, onterechte schorsing. Hierover zijn diverse gesprekken gevoerd, het laatst op 20 januari 2009. Verzoeker had het idee dat er daarna nog een terugkoppeling zou plaatsvinden. Met name op het punt van de zorgen bij verzoeker over de wijze van leidinggeven. Volgens de gemeente is afgesproken dat dit inderdaad met de leidinggevende zou worden besproken, niet dat er daarna terugkoppeling zou plaatsvinden. Het gesprek heeft plaatsgevonden. Kennelijk waren er bij verzoeker verwachtingen over een terugkoppeling. De gemeente vindt de klacht voldoende behandeld en ziet ook door het tijdsverloop geen aanleiding verder inhoudelijk in te gaan op dit punt.
 - e. Verzoeker is niet beschouwd als een interne kandidaat. De gemeente stelt zich op het standpunt dat het hier gaat om vragen die in bezwaar en beroep aan de orde dienen te komen. Verzoeker had tegen de uitkomst van de bezwaarprocedure beroep kunnen aantekenen.
 - f. Verzoeker is niet juist is behandeld bij het vinden van een nieuwe baan. De gemeente is niet van mening dat zij in dit opzicht een inspanningsverplichting heeft. Wel wijst zij er op dat een leidinggevende medewerker van de gemeente er bij Fitis op aan heeft gedrongen verzoeker voor te dragen als medewerker bij een fietsenstalling. Een functie waarvoor hij inmiddels is aangenomen.
 - g. Verzoeker voelt zich gediscrimineerd. Dit heeft betrekking op het onderscheid dat wordt gemaakt naar het soort arbeidscontract. Dat bepaalt of iemand een interne

kandidaat is. Voorrang geven aan interne kandidaten is echter beleid van de gemeente. Daartegen kunnen geen klachten ingediend worden. Dit onderdeel wordt dan ook door de gemeente niet inhoudelijk behandeld.

10. In zijn klachtenbrief aan de Oo stelt verzoeker het volgende aan de orde:
- a. Er wordt van hem verwacht dat hij bezwaar indient bij personen waar hij juist bezwaren tegen heeft.
 - b. De exacte bewoordingen van de leidinggevende bij het naar huis sturen zijn in de klachtafhandeling niet vermeld.
 - c. Er is niet gemeld dat hij binnen de gestelde termijn bezwaar had moeten indienen.
 - d. Bij de klachtbehandeling is erkend dat zaken zijn misgelopen en zijn excuses aangeboden. Inhoudelijke kwesties zijn echter niet besproken. Verzoeker schiet niets op met de uitkomst van de zitting bij de gemeente. Hij verzoekt de inhoudelijke punten alsnog bespreekbaar te maken.

Standpunten van partijen

Voor zover voor de beoordeling van de klachten van belang, is uit de overgelegde stukken en wat bij de hoorzitting is besproken, het volgende komen vast te staan.

Verzoeker.

De kwestie over de beschuldiging van diefstal is uitgesproken en opgelost. Dat geldt niet voor de klachten over het gedrag van de leidinggevende. De leidinggevende heeft hem naar huis gestuurd met de mededeling dat hij nog zou horen wanneer hij zijn uniform zou kunnen inleveren en spullen ophalen. Dit kan niet anders worden opgevat dan wegsturen, ook al is het later teruggenomen. Er is nooit op papier gezet waarom verzoeker naar huis is gestuurd. Er is niets teruggekoppeld over het gesprek dat er vanuit de gemeentelijke organisatie met de leidinggevende zou plaatsvinden.

Verzoeker vindt het niet juist dat hij door de gemeente niet als interne kandidaat is beschouwd bij de vacatures in januari 2009 voor parkeercontroleur. Hij wijst daarbij op de brief van 7 september 2007 waarin hem wordt medegedeeld dat hij kan solliciteren op de openstaande vacatures voor toezichthouder openbare ruimte. Dit was conform de wens van de raad.

Verzoeker heeft bezwaar ingediend toen hij in januari 2009 niet als interne kandidaat werd beschouwd. Dit bezwaar is niet ontvankelijk verklaard. Hij ging er dan ook van uit dat hij nergens terecht kon en alleen nog een klacht kon indienen. Er is niet medegedeeld dat hij beroep bij de Rechtbank kon instellen.

Gemeente.

In de klachtbehandeling is de zaak rond de leidinggevende aan bod geweest. Er zijn twee verhalen. Volgens de leidinggevende ging het niet om een schorsing, maar om een afkoelingsperiode. Dit is dus anders opgevat door verzoeker. Maar dezelfde dag heeft de leidinggevende nog opgebeld en besproken wat de bedoeling was. De andere dag kon verzoeker aan het werk. In januari 2009 zijn er gesprekken gevoerd, daarmee is de zaak afgedaan. Over gesprekken met leidinggevendenden naar aanleiding van klachten wordt nooit teruggekoppeld.

Toch komt later –bij de kwestie rond de sollicitatie- een en ander weer naar voren.

Wat betreft de klachten over het niet aanmerken van verzoeker als een interne kandidaat stelt de gemeente zich op het standpunt dat de klachtenprocedure niet bedoeld is om langs een omweg alsnog inhoudelijk bezwaar te maken tegen besluiten. Verder is het vastgesteld gemeentelijk beleid dat eerst intern bekeken wordt of een vacature vervuld kan worden en dat daarna de vacature extern wordt opengesteld. Klachten hierover kunnen ook bij de Oo niet inhoudelijk worden behandeld.

Het wordt betreurd dat bij de beslissing op bezwaar waarbij verzoeker niet ontvankelijk is verklaard de beroepsclausule niet is toegevoegd.

Reactie op het verslag van bevindingen

Verzoeker

Verzoeker reageert per e-mail van 18 juli 2010 op het rapport van bevindingen. Hij herhaalt zijn standpunten en spreekt er zijn teleurstelling over uit dat de gemeente niet op de inhoud wil ingaan. Naar de mening van de Oo komen in de e-mail geen nieuwe feiten of omstandigheden naar voren.

Gemeente

De gemeente meldt op 13 juli 2010 per e-mail dat men zich kan vinden in het verslag van bevindingen van de Oo. Wel wordt aangevuld dat het niet opnemen van de beroepsclausule bij de beslissing op bezwaar een bewuste keuze is geweest. Er is op basis van artikel 8:4 onder d van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep mogelijk tegen een besluit tot benoeming of aanstelling door een sollicitant die zelf geen ambtenaar is.

Overwegingen van de Ombudscommissie

Allereerst merkt de Oo op dat als het gaat om beleid en besluiten van de gemeente de Oo niet bevoegd is tot oordelen. Wel kan de Oo zijn mening geven over de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan beleid en de gang van zaken rond de totstandkoming van een besluit. In het geval van verzoeker gaat het dan om de handelwijze rond het wegsturen van verzoeker na een conflict op zijn werk, over het besluit hem niet als interne sollicitant aan te merken en over de wijze waarop met zijn klachten hierover is omgegaan.

Daarover het volgende:

Correcte bejegening.

a. Kwestie leidinggevende.

Verzoeker geeft aan dat de kwestie over de beschuldiging van diefstal is uitgesproken en opgelost. Dat geldt volgens hem niet voor de klachten over het gedrag van de leidinggevende. Hij is naar huis gestuurd met de mededeling dat hij nog zou horen wanneer hij zijn uniform zou kunnen inleveren en spullen ophalen. Dit kan volgens verzoeker niet anders worden opgevat dan wegsturen, ook al is het later teruggenomen.

De gemeente geeft aan dat op dezelfde dag nog actie is ondernomen en is besproken wat de bedoeling was; het ging om een afkoelingsperiode. Er zijn in januari 2009 zijn gesprekken gevoerd, daarmee is de zaak voor de gemeente afgedaan.

De Oo stelt vast dat in ieder geval bij verzoeker op het moment van wegsturen de indruk is geweest dat hij werd ontslagen. Dit lijkt de Oo goed voorstelbaar nu dezelfde dag wordt gebeld om uit te leggen dat het ging om een afkoelingsperiode; die uitleg was kennelijk nodig.

De Oo gaat hier verder niet op in nu verzoeker zelf aangeeft dat de zaak qua inhoud voor hem is afgedaan. Wat verzoeker nog stoort is het nalaten van een terugkoppeling en een schriftelijke afronding. In de gesprekken van januari 2009 is naar verzoeker aangegeven dat er nader gesproken zou worden met de leidinggevende. Verzoeker geeft aan dat hij verwacht dat er vervolgens over het verdere verloop aan hem mededelingen worden gedaan. Over gesprekken met leidinggevendens naar aanleiding van klachten wordt volgens de gemeente nooit teruggekoppeld.

De Oo kan zich er in vinden dat over de precieze inhoud van dergelijke gesprekken geen informatie wordt verstrekt. Wel acht de Oo het van belang dat aan een klager wordt gemeld

- dat het gesprek heeft plaatsgevonden
- welk klachtaspect daarbij aan de orde is geweest
- eventuele aanpassingen in de organisatie

Een en ander had in een brief, waarin ook kort wordt gerefereerd aan de gevoerde gesprekken, kunnen worden verwoord. Daarmee was de informele klachtbehandeling volledig afgerond, terwijl er nu onvrede is gebleven die weer naar boven komt op een later tijdstip.

b. Sollicitatie.

De gemeente voert het beleid dat bij vacatures eerst in de eigen organisatie wordt bekeken of er geschikte kandidaten zijn. Daarbij gaat het om personen die een dienstverband hebben met de gemeente. Verzoeker heeft geen dienstverband met de gemeente; hij werkt op het moment van zijn sollicitatie bij Fitis. Zoals aangegeven staat het gemeentelijk beleid niet ter discussie voor de Oo. Wel is aan de orde of verzoeker terecht niet is aangemerkt als interne kandidaat.

De Oo constateert dat genoemd beleid in september 2007 eenmalig is uitgebreid. Toen ging het om het werkloos worden van mensen in dienst van de Stichting Veiligheidszorg Twente. Het kader vormde de zogenaamde ID-regeling, die zou worden opgeheven. De Raad heeft destijds besloten dat werknemers van de Stichting als interne kandidaten konden meedoen. Dit is in de brief van september 2007 toegespitst op 3 – 6 vacatures voor toezichthouder openbare ruimte.

De Oo is van mening dat verzoeker zich, in een later stadium als hij inmiddels in dienst is bij Fitis, niet meer op de brief van september 2007 kan beroepen.

Wel geeft de gemeente begin 2008 een algemene intentieverklaring dat zij haar best zal doen te zoeken naar passende nieuwe trajecten voor met ontslag bedreigde medewerkers van de Stichting. Hiermee is echter niet aangegeven dat men bij gemeentelijke vacatures als interne kandidaat beschouwd zou worden.

Het geheel overziend acht de Oo het niet onverklaarbaar dat bij verzoeker het idee is ontstaan dat hij als interne kandidaat zou kunnen worden aangemerkt, zeker nu hij door Fitis bij de gemeente te werk was gesteld. Zijn verwachting hierover acht de Oo echter niet terecht.

De Oo is gezien het bovenstaande met de gemeente van mening dat verzoeker geen interne kandidaat was.

In de brief van 21 januari 2009 geeft de gemeente aan dat hij niet als zodanig wordt beschouwd. Die brief is een ontvangstbevestiging van de sollicitatie van verzoeker, waarbij hem wordt meegedeeld dat zijn reactie in een eventuele externe procedure wordt meegenomen.

Naar de mening van de Oo was het correct geweest in de ontvangstbevestiging aan te geven waarom verzoeker geen interne kandidaat kon zijn. Dat is niet gebeurd. Nu volgt een reactie van verzoeker pas als hij begin maart 2009 verneemt dat de vacature is vervuld en men dus niet aan een externe procedure toekomt.

Adequate klachtbehandeling.

Verzoeker dient op 20 maart 2009 een bezwaarschrift in. Hij is het er niet mee eens dat hij niet als interne kandidaat wordt beschouwd. De Oo constateert dat er vervolgens veel is misgegaan. Hiertoe wordt het volgende overwogen:

De Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en Organisatieontwikkeling (NVP) stelt in haar sollicitatiecode:

“ de organisatie onderzoekt schriftelijke klachten van sollicitanten die van oordeel zijn dat zij onzorgvuldig, onbillijk of onjuist zijn behandeld, waarna de sollicitant schriftelijk en gemotiveerd wordt geïnformeerd over de bevindingen van de organisatie.”

Verzoeker maakt bezwaar. De Oo is van mening dat de gemeente zijn (bezwaar) brief als klacht had moeten behandelen nu verzoeker geen ambtenaar is, maar in dienst is van Fitis. Hij heeft geen mogelijkheden voor bezwaar en beroep gezien artikel 8:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dan is de klachtenregeling aan bod. Zie de hierboven aangehaalde NVP-code.

De gemeente heeft naar de mening van de Oo de verkeerde procedure toegepast door zijn 'bezwaar' wel als bezwaar in de zin van de Algemene wet bestuursrecht op te vatten en hem vervolgens niet ontvankelijk te verklaren. Als inderdaad een bezwaarprocedure aan de orde zou zijn, moet de gemeente ook de consequentie daarvan nemen en verzoeker de mogelijkheid van beroep melden. Ook als betrokkene niet ontvankelijk wordt verklaard, is dat aan de orde; een rechter dient desgewenst de redenen daarvoor te toetsen. Een beroepsclausule is echter niet gemeld onder de beslissing op bezwaar.

Vervolgens wordt verzoeker in de klachtenprocedure voorgehouden dat een inhoudelijke beoordeling van zijn klacht niet meer aan de orde is. Hij kan de klachtenregeling niet gebruiken als alternatief voor een beroep op de rechter (wat hij volgens de gemeente niet heeft).

Dit acht de Oo innerlijk tegenstrijdig.

Oneigenlijk gebruik van een klachtenregeling is er naar de mening van de Oo alleen als er in principe een mogelijkheid voor bezwaar en beroep was, maar een klager daar geen beroep op heeft gedaan. Dus niet in dit geval.

De opstelling van de gemeente brengt mee dat er in het geheel geen toets plaats kan vinden als het gaat om de kern, te weten de vraag of verzoeker terecht niet is aangemerkt als interne kandidaat.

Oordeel

Wat betreft *correcte bejegening* oordeelt de Oo dat de gemeente behoorlijk handelde met uitzondering van -de afronding van de informele klachtbehandeling in januari 2009. Deze is niet zorgvuldig nu er geen schriftelijke afronding plaatsvond.

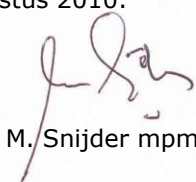
-het niet melden in de brief met de ontvangstbevestiging van de sollicitatie waarom verzoeker geen interne kandidaat was. Dit is niet zorgvuldig nu verzoeker feitelijk werkzaamheden verrichtte voor de gemeente.

Wat betreft de *adequate klachtbehandeling* oordeelt de Oo: onbehoorlijk.

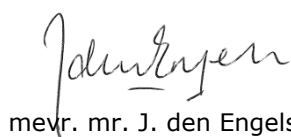
Aldus vastgesteld door de Overijsselse
Ombudscommissie op 17 augustus 2010.



mr. A. Lunenburg



M. Snijder mpm



mevr. mr. J. den Engelse