



Terugblikonderzoek spelregels geluidsopnamen

Onderzoeksteam

mr. A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, projectleider

mr. P.C. van Dorst, onderzoeker

mr. D.J. Hanse, onderzoeker

mr. drs. J. Stam, onderzoeker

Nationale ombudsman

mr. R.F.B. van Zutphen

Datum: 9 november 2016

Rapportnummer: 2016/105

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	
1.1 Vooraf	3
1.2 Spelregels voor het maken van geluidsopnamen	3
1.3 Ontwikkelingen sinds het uitbrengen van de spelregels	4
1.4 Terugblikonderzoek	5
1.5 Leeswijzer	6
2. Reacties eerder betrokken instanties	
2.1 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).....	7
2.2 Jeugdzorg Nederland en Gecertificeerde instellingen	8
2.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	9
2.4 Raad voor de Kinderbescherming.....	10
2.5 Samenvattend	11
3. Ervaringen uit de praktijk	
3.1 Inleiding	12
3.2 Vragen en klachten bij de Nationale ombudsman, na november 2014	12
3.3 Samenvattend	17
4. Conclusie	
4.1 Inleiding	18
4.2 De belangrijkste bevindingen	18
4.3 Conclusie.....	19

1. INLEIDING

1.1 Vooraf

In het rapport *'Spelregels voor het maken van geluidsopnamen'* heeft de Nationale ombudsman in kaart gebracht op welke wijze het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Raad voor de Kinderbescherming, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en organisaties als de Bureaus Jeugdzorg (thans Gecertificeerde instellingen) omgaan met verzoeken van burgers om geluidsopnamen te mogen maken van gesprekken met medewerkers.¹ De aanleiding was dat uit klachten bij de Nationale ombudsman bleek dat overheidsinstanties en instanties met overheidstaken² verschillend reageerden op verzoeken van burgers om gesprekken te mogen opnemen. Sommige instanties hadden er geen bezwaar tegen; andere stonden het opnemen van gesprekken in geen enkel geval toe. Hoe dan ook, het is nu eenmaal een feit dat burgers met hun mobiele telefoon gesprekken opnemen, of er nu toestemming is gegeven of niet. Hoewel het opnemen van gesprekken waaraan je zelf deelneemt niet verboden is, zal het de relatie geen goed doen als dit gebeurt zonder toestemming en zonder medeweten van alle gesprekspartners.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat duidelijk is wat overheid en burgers over en weer in redelijkheid van elkaar mogen verwachten als het gaat om het maken van geluidsopnamen van gesprekken. Daarom formuleerde hij in november 2014 een aantal spelregels om overheidsinstanties en burgers voor dit soort situaties handvatten te bieden. De spelregels kwamen tot stand na bestudering van meerdere klachten over dit onderwerp en na consultatie van bovenvermelde instanties.

1.2 Spelregels voor het maken van geluidsopnamen

De Nationale ombudsman heeft voor het maken van geluidsopnamen de volgende spelregels geformuleerd:

- een overheidsinstantie staat het maken van een geluidsopname toe, tenzij er zwaarwegende redenen zijn dit niet te doen. In dat geval biedt zij een alternatief aan;
- een overheidsinstantie heeft op de eigen website informatie staan over het opnemen van gesprekken;
- een burger maakt van tevoren duidelijk dat hij een geluidsopname wil maken;
- de burger verstrekt aan een overheidsinstantie een kopie van de opname als deze dat wenst (of vice versa als de overheidsinstantie de opname maakt);
- de burger noch een overheidsinstantie knipt of plakt in een geluidsopname tenzij dit wordt meegedeeld;
- de burger noch een overheidsinstantie verstrekt zonder toestemming van de andere partij geluidsopnamen aan derden of maakt deze openbaar.

¹ Rapport [2014/166](#) van de Nationale ombudsman van 27 november 2014.

² In het rapport verder aangeduid als overheidsinstanties of instanties.

1.3 Ontwikkelingen sinds het uitbrengen van de spelregels

Implementatie van de spelregels

De Nationale ombudsman heeft de spelregels in zijn rapport van 27 november 2014 openbaar gemaakt en gaat ervan uit dat alle instanties met overheidstaken die met verzoeken om geluidsopnamen te maken hebben, zijn spelregels voor het maken van geluidsopnamen hanteren. Inmiddels heeft een flink aantal overheidsinstanties, waaronder ook gemeenten, de spelregels daadwerkelijk in hun beleid of uitvoeringspraktijk geïmplementeerd.

Zo staat er op de website van bijvoorbeeld de gemeente Oldenzaal:

'Wij vinden het goed als u van een gesprek tussen u en een ambtenaar en / of bestuurder van de gemeente Oldenzaal een geluidsopname maakt. De gemeente Oldenzaal staat voor een klantvriendelijke dienstverlening. Wij volgen daarom het advies op van de Nationale ombudsman die in 2014 adviseerde om het maken van geluidsopnamen, met in achtneming van een aantal spelregels, mogelijk te maken.'

En op de website van het CJIB:

'Om zowel voor de overheid als voor de burger meer duidelijkheid te bieden, heeft de Nationale ombudsman spelregels geformuleerd voor het maken van geluidsopnamen van gesprekken. Bezoekt of belt u het CJIB en overweegt u geluidsopnamen te maken van het gesprek, dan gelden deze spelregels (...).'

Of van het CAK:

'Het is toegestaan om geluidsopnames te maken in onze klantcontactruimte. Het CAK hanteert de spelregels van de ombudsman (...).'

Ook de Nationale ombudsman zelf vermeldt op de [website](http://www.nationaleombudsman.nl) (nationaleombudsman.nl) dat het maken van geluidsopnamen van een gesprek met een van zijn medewerkers is toegestaan.³

³ Tenzij het gaat om een [bemiddelingsgesprek](https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/mag-ik-een-geluidsopname-maken-van-een-gesprek-met-een-medewerker-van-de). Zie <https://www.nationaleombudsman.nl/vraag-en-antwoord/mag-ik-een-geluidsopname-maken-van-een-gesprek-met-een-medewerker-van-de>.

Oproep minister van VWS

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) liet in maart 2016 aan de Tweede Kamer weten dat het maken van een geluidsopname van een gesprek met een arts - om thuis nog eens af te luisteren - is aan te bevelen.⁴ Zij schreef onder meer:

'Goede zorg veronderstelt dat hulpverlener en patiënt het samen zo veel mogelijk eens zijn welke behandeling of welk onderzoek het best past bij de situatie waarin de patiënt zich bevindt. (...)

Vooraf wanneer het een emotioneel beladen gesprek is, is de kans groot dat de patiënt niet alles onthoudt (...). Daarom kan het opnemen van een gesprek met een geluidsdrager - om dat thuis nog eens af te luisteren - de patiënt helpen om zijn gedachten op een rij te zetten en beslissingen te nemen. Ik vind het dan ook een goed idee dat patiënt en arts samen afspreken het gesprek op te nemen zodat de patiënt het op een later moment op het gemak nog eens kan beluisteren om de informatie beter te kunnen verwerken.'

De minister benadrukte hierbij dat mensen zich daarbij wel moet houden aan een aantal regels. Zo mag de opname alleen voor persoonlijke doeleinden worden gebruikt. En mocht een patiënt een geluidsopname openbaar willen maken of aan derden willen verstrekken, dan is de expliciete toestemming van de arts vereist. Bovendien meldt de patiënt - ten behoeve van de goede verstandhouding - dat hij het gesprek opneemt en vraagt de arts om toestemming voor de opname.⁵ De oproep van de minister past in de lijn die de Nationale ombudsman voorstaat met zijn spelregels.

1.4 Terugblikonderzoek

Op 27 mei 2016 stelde de Nationale ombudsman in vervolg op zijn spelregels een *terugblikonderzoek* in. Hij vroeg zich namelijk af in hoeverre de instanties die in 2014 bij het onderzoek betrokken zijn geweest, de spelregels voor het maken van geluidsopnamen in het beleid en in de dagelijkse uitvoeringspraktijk hebben geïmplementeerd. Daarnaast wilde hij weten of zij in de uitvoeringspraktijk op dit punt tegen problemen zijn aangelopen en, zo ja, op welke wijze zij deze problemen hebben opgelost. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is dan ook:

In hoeverre passen overheidsinstanties de spelregels in de praktijk toe en welke problemen kunnen hierbij ontstaan?

Het terugblikonderzoek richtte zich in eerste instantie op de instanties die eerder bij het formuleren van de spelregels voor het maken van geluidsopnamen waren betrokken. De Nationale ombudsman schreef daarom het UWV, Jeugdzorg Nederland (brancheorganisatie voor de Gecertificeerde instellingen) en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (verantwoordelijk voor de IND en de Raad voor de Kinderbescherming) aan en legde een aantal vragen voor. Hij vroeg naar het stadium van

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/10/kamerbrief-juridische-status-van-geluidsopname-van-een-gesprek-met-de-arts>.

⁵ De patiënt is hier echter niet toe verplicht. Mocht de arts bezwaar tegen de opname maken dan is hij op grond van artikel 7:448 lid 1 BW verplicht de informatie desgevraagd in schriftelijke vorm aan de patiënt mee te geven.

implementatie van de spelregels, maar ook naar problemen en dilemma's in de uitvoeringspraktijk. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman de klachten die na november 2014 door burgers bij de ombudsman zijn ingediend nader bekeken. Dit waren klachten van burgers, bij wie het bij diverse instanties om wat voor reden dan ook niet werd toegestaan om geluidsopnamen van gesprekken te maken.

Zowel in het rapport van 2014 als in dit rapport beperkt de Nationale ombudsman zich tot het onderwerp 'geluidsopnamen'. Hij is zich ervan bewust dat nog meer vergelijkbare uitdagingen in het verschiet liggen die om een oplossing vragen. Hierbij kan worden gedacht aan het maken van beeldopnamen, maar ook aan technieken zoals een telefonische conferentieschakeling.⁶ De spelregels voor geluidsopnamen zijn bedoeld als een eerste stap in wat overheid en burger bij dit soort ontwikkelingen over en weer van elkaar mogen verwachten.

1.5 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) worden de reacties weergegeven van respectievelijk het UWV, Jeugdzorg Nederland namens de Gecertificeerde instellingen en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie namens de Raad voor de Kinderbescherming en de IND. [Hoofdstuk 3](#) beschrijft de klachten en ervaringen van burgers, maar ook de ervaringen van verschillende instanties die na november 2014 het verzoek kregen een geluidsopname te mogen maken. In [hoofdstuk 4](#) worden deze bevindingen nader gezien en formuleert de Nationale ombudsman zijn conclusie.

⁶ Waarbij bijvoorbeeld een gemachtigde op afstand wil meeluisteren met een gesprek tussen de overheidsinstantie en zijn cliënt.

2. REACTIES EERDER BETROKKEN INSTANTIES

2.1 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)

Aanvankelijk hanteerde het UWV een absoluut verbod om geluidsopnamen te maken van een gesprek met een verzekeringsarts of arbeidsdeskundige. Het maken van geluidsopnamen vond het UWV niet nodig omdat er voldoende alternatieven voor burgers voorhanden waren om hun belangen te waarborgen. In 2012 bracht de Nationale ombudsman naar aanleiding van een tweetal klachten een rapport uit over het standpunt van het UWV ten aanzien van geluidsopnamen.⁷ Hierop startte het UWV een pilot waarin het burgers werd toegestaan geluidsopnamen te maken van gesprekken met verzekeringsartsen. In deze pilot kregen verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen van het UWV de ruimte, als een burger daarom zou verzoeken, zelf te bepalen of zij het maken van geluidsopnamen zouden toestaan. De insteek van de pilot was zoveel mogelijk verzoeken te honoreren. Aan de hand van de ervaringen tijdens deze pilot zou het UWV beslissen of het beleid met betrekking tot het toestaan van geluidsopnamen gewijzigd zou kunnen worden.

Deze pilot liep nog op het moment dat de Nationale ombudsman in november 2014 zijn rapport met spelregels voor het maken van geluidsopnamen uitbracht. Op basis van de contacten die de Nationale ombudsman gedurende dat onderzoek in 2014 met het UWV onderhield, was de verwachting dat het beleid om het maken van geluidsopnamen toe te staan begin 2015 zou worden geïmplementeerd. Op 8 januari 2015 liet het UWV de Nationale ombudsman schriftelijk weten dat de spelregels met ingang van 1 april 2015 zouden worden geïmplementeerd. Dit zou via een *leaflet* en via de website van het UWV aan burgers bekend gemaakt worden. Het UWV gaf aan dit nieuwe beleid vastgesteld te hebben na raadpleging van de beroepsverenigingen van artsen (de NVVG en de KNMG) en arbeidsdeskundigen (de NVvA), die zich konden vinden in het voorgestelde beleid.

Medio 2015 meldde het UWV de Nationale ombudsman dat het nieuwe beleid voor geluidsopnamen toch niet per 1 april 2015 was ingevoerd, omdat de ondernemingsraad van het UWV over dit onderwerp instemmingsrecht had geclaimd en zich er ook over wilde uitspreken. Dit betekende dat, totdat de ondernemingsraad instemde, medewerkers op de verschillende kantoren conform de afspraken tijdens de pilot per geval moesten beslissen of een verzoek tot het mogen maken van een geluidsopname werd gehonoreerd of niet.

In reactie op het door de Nationale ombudsman ingestelde terugblikonderzoek liet het UWV eind juli 2016 weten dat het traject met de ondernemingsraad nog steeds niet was afgerond. In september 2016 is de ondernemingsraad akkoord gegaan met het voorgestelde beleid. Hierop liet het UWV de ombudsman weten dat het beleid om het maken van geluidsopnamen toe te staan volgens de spelregels van de ombudsman met ingang van 1 januari 2017 zal worden geïmplementeerd en bij alle divisies van het UWV zal gaan gelden.

⁷ Rapport [2012/041](#) van de Nationale ombudsman van 20 maart 2012.

Het UWV zal hiervoor een korte werkinstructie voor de medewerkers maken, waarin wordt uitgelegd welke spelregels gelden bij het toestaan van geluidsopnamen. Ook wordt door het UWV een protocol opgesteld voor het geval een burger misbruik maakt van de service om geluidsopnamen te mogen maken (denk daarbij aan verspreiding van opnamen via social media). Op zijn website zal het UWV burgers vanaf 1 januari 2017 informeren dat het maken van geluidsopnamen is toegestaan. Daarnaast komt er een folder voor burgers waarin de spelregels staan. Deze spelregels zijn afgeleid van de spelregels van de Nationale ombudsman.

2.2 Jeugdzorg Nederland en Gecertificeerde instellingen

Als brancheorganisatie van de Bureaus Jeugdzorg (thans Gecertificeerde instellingen) was Jeugdzorg Nederland tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2014 van mening dat geluidsopnamen dienden te worden toegestaan, mits de burger hiervoor een goede motivering had. Tijdens dit terugblikonderzoek heeft Jeugdzorg Nederland laten weten dat zij na het rapport van de Nationale ombudsman uit 2014 de spelregels daarin hadden samengevoegd met de handelwijze uit 2010 die zij al eerder hadden ontwikkeld voor het maken van geluidsopnamen in de hulpverlening.⁸ Dit document beschrijft nu het proces en de handelwijze bij een verzoek tot het maken van beeld- en geluidsopnamen. De spelregels van de Nationale ombudsman zijn hierin dus nadrukkelijk belegd.⁹ Het document is overigens voor burgers niet vindbaar op de website van Jeugdzorg Nederland. Meerdere Gecertificeerde instellingen vermelden hun beleid voor mogen maken van geluidsopnamen op hun website.¹⁰

Uit navraag bij de Gecertificeerde instellingen was het Jeugdzorg Nederland vervolgens gebleken dat de spelregels van de Nationale ombudsman in de organisaties zijn geïmplementeerd; door gebruikmaking van de handelwijze uit 2010, dan wel door gebruikmaking van het nieuwe document. Slechts een enkele Gecertificeerde instelling liet aan Jeugdzorg Nederland weten de implementatie momenteel ter hand te hebben genomen en verwachtte op korte termijn afronding hiervan, aldus Jeugdzorg Nederland.

De Gecertificeerde instellingen vinden de spelregels van de Nationale ombudsman over het algemeen bruikbaar voor de praktijk. Er zijn weinig problemen bij de uitvoering. Echter, een aantal aandachtspunten kwam herhaaldelijk naar voren: de spelregels van de Nationale ombudsman hebben tot doel om burger en overheid een aantal handvatten te bieden. Dit impliceert een soort gezamenlijke betrokkenheid bij dit thema.

De spelregels zijn helder, maar de praktijk is soms wat complexer of weerbarstiger. Zo gaf Jeugdzorg Nederland aan dat het regelmatig voorkomt dat burgers bekend zijn met de spelregels, maar toch heimelijk opnamen hebben gemaakt. Een Gecertificeerde instelling heeft hierdoor geen zicht op het gebruik van de opnamen voor eventuele andere doeleinden. Dit levert vaak een spanningsveld op, hetgeen de

⁸ Notitie 'Geluids- en video-opnamen in de hulpverlening' van 1 november 2010, Brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland.

⁹ 'Handelwijze Gecertificeerde Instellingen bij het verzoek tot maken van beeld- en geluidsopnamen door cliënten' van april 2015, Brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland.

¹⁰ Stichting De Jeugd- en Gezinsbeschermers, Regiecentrum Bescherming en Veiligheid en Stichting Bureau Jeugdzorg Bescherming en Veiligheid.

samenwerkingsrelatie niet ten goede komt en daarmee ook niet in het belang is van het kind, dat onderwerp is van de gesprekken die de burger voert met de instelling. Verder is het wel eens voorgekomen dat burgers de opnamen manipuleerden door te knippen en / of plakken. Dat wordt door enkele Gecertificeerde instellingen nu opgelost door zelf een opname te maken. Maar ook deze situatie kan een spanningsveld oproepen dat niet in het belang is van de samenwerking of het kind. Ook zouden burgers soms zonder toestemming van de Gecertificeerde instelling opnamen aan derden verstrekken. De Gecertificeerde instelling wordt hier dan achteraf mee geconfronteerd, waarna niets anders rest dan hierover in gesprek te gaan. Ook dit is niet bevorderlijk voor de hulpverleningsrelatie. Tot slot liet Jeugdzorg Nederland weten dat Gecertificeerde instellingen zich afvragen of beeld- en geluidsopnamen onderdeel uitmaken van het dossier.

2.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)

Tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2014 hanteerde de IND geen algeheel verbod op het maken van geluidsopnamen. Wel was onduidelijk onder welke omstandigheden het maken van geluidsopnamen werd toegestaan. Het maken van geluidsopnamen speelde vooral bij de zogenoemde '*nader gehoren*' die de IND afneemt in het kader van een asielprocedure. Tijdens zo'n nader gehoor wordt de asielzoeker gevraagd naar zijn asielmotieven. Op basis van dit nader gehoor beslist de IND om iemand al dan niet in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning. Niet zelden ontstaat er verschil van mening tussen de IND en de asielzoeker over hetgeen is gezegd, over de juistheid van de vertaling en soms over de wijze waarop de IND betrokkenen heeft bejegend.

Het al dan niet toestaan van geluidsopnamen vormde voor de IND al jarenlang onderwerp van discussie. De aanbeveling van de Nationale ombudsman aan de verantwoordelijke staatssecretaris om het maken van geluidsopnamen van *gehoren* in vreemdelingenzaken bij de IND in principe toe te staan, werd door de staatssecretaris niet opgevolgd.¹¹ Hij stelde zich op het standpunt dat het maken van geluidsopnamen, behalve in bijzondere omstandigheden, overbodig was, en zelfs onwenselijk, nu de kwaliteit van de asielprocedure goed was gewaarborgd. De staatssecretaris vond dat de kosten die het maken van opnamen met zich meebrengt om de IND zelf de opnamen te laten maken niet opwogen tegen de eventuele positieve effecten op de kwaliteit van het gehoor. Wel merkte hij hierbij op dat het maken van geluidsopnamen een Rijksbreed onderwerp van gesprek was en erkende de roep om een transparante en inzichtelijke overheid. Hij deed de toezegging de mogelijke ontwikkelingen rond het maken van geluidsopnamen op Rijksniveau te volgen, teneinde te bezien of die ontwikkelingen aanleiding zouden geven zijn beslissing om de aanbeveling niet op te volgen, te herzien.

Later liet de IND de ombudsman weten dat naar aanleiding van de publicatie van de spelregels, was besloten om het opnemen van gesprekken (zoals nader gehoren) tussen de IND en burgers toe te staan wanneer daarom wordt gevraagd. Om zich daar zo goed mogelijk op voor te bereiden, startte de IND met een pilot in Aanmeldcentrum Zevenaar.

¹¹ Rapport [2012/142](#) van de Nationale ombudsman van 7 september 2012.

Over dit voornemen werden de Raad voor de Rechtsbijstand, de advocatuur en VluchtelingenWerk - voor de start van de pilot - geïnformeerd. Maar toen vervolgens bleek dat er geen enkel verzoek tot het maken van geluidsopnamen werd ingediend, besloot de IND de pilot uit te breiden met de aanmeldcentra in Ter Apel en Den Bosch. Het resultaat van deze pilot was dat slechts eenmaal werd gevraagd een geluidsopname te mogen maken van een gehoor. Daarna werden nog vier verzoeken ingediend. In één van die gevallen werd de opname in de asielprocedure ingebracht.

Hoewel door het gebrek aan verzoeken nog niet voldoende ervaring was opgedaan, besloot de IND desondanks om het maken van geluidsopnamen toe te staan. Alle directies van de IND met medewerkers met klantcontacten waren bij de implementatie betrokken, zodat dit geordend en uniform gebeurde. Ook werd een medezeggenschaps-traject gestart. Wat betreft de publicatie van de spelregels op de website is de afdeling communicatie inmiddels gevraagd om alvast een tekstblok te maken dat zal worden gepubliceerd nadat de ondernemingsraad heeft ingestemd. In afwachting van de implementatie, wordt bij de IND conform de pilot gehandeld indien de klant te kennen geeft het gesprek te willen opnemen. Het voornemen is om een jaar na de invoering een interne evaluatie uit te voeren, waarvan de ombudsman kennis kan nemen.

2.4 Raad voor de Kinderbescherming

Als verantwoordelijk bewindspersoon voor de Raad voor de Kinderbescherming liet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie weten dat de Raad wat betreft geluidsopnamen, net als tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2014, nog steeds met dezelfde memo werkt. Hierin is het kader geschetst hoe om te gaan met een verzoek tot geluidsopnamen.¹²

Het uitgangspunt van de Raad is dus nog steeds '*ja, tenzij*'. Omdat dit beleid overeenkomt met de spelregels van de Nationale ombudsman - namelijk dat het maken van geluidsopnamen mogelijk moet zijn, tenzij er redenen zijn om dit te weigeren - is een implementatie van de spelregels niet nodig geweest. Wel is aan de hand van de spelregels het beleid voor het maken van geluidsopnamen nog eens onder de aandacht gebracht van de verschillende locaties van de Raad voor de Kinderbescherming, aldus de staatssecretaris. Voorts gaf hij aan dat ook in de nieuwe informatiebladen, die met het oog op (verdere) digitalisering de huidige raadsbrochures zullen vervangen, het beleid voor het maken van geluidsopnamen zal worden opgenomen. Dit is sinds het rapport met de spelregels nog niet gebeurd.

Uit navraag bij de raadslocaties bleek dat zich geen noemenswaardige problemen hadden voorgedaan, behalve met betrekking tot het maken van heimelijke geluids- en / of beeldopnamen. Als de Raad bij toeval wordt geconfronteerd met heimelijke geluidsopnamen, laat hij de desbetreffende burger altijd weten een dergelijke actie niet op prijs te stellen en wijst hem op het eigen beleid. In de meeste gevallen wordt het daarmee opgelost. Als de Raad via sociale media met heimelijke beeldopnamen wordt

¹² Memo 'Geluids- en beeldopname raadsonderzoek' van 12 december 2012, Landelijk Bureau van de Raad voor de Kinderbescherming.

geconfronteerd, weegt hij af of actie tegen deze opnamen wenselijk en haalbaar is. Het uitgangspunt voor de Raad daarbij is de doeleinden waarvoor de opnamen zijn gebruikt én de schade die de raadsmedewerkers daardoor hebben opgelopen. Het beleid van de Raad voor het maken van geluidsopnamen staat inmiddels op de eigen website vermeld.

2.5 Samenvattend

De Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde instellingen hebben de spelregels in hun dagelijkse praktijk geïmplementeerd en vinden deze in het algemeen bruikbaar voor de praktijk. Bij het UWV en de IND hebben gedurende langere tijd pilots gelopen en zijn de ondernemingsraden bij het implementeren van de spelregels betrokken; bij de IND loopt deze procedure nog, de ondernemingsraad van het UWV is inmiddels akkoord met het voorgestelde beleid dat vanaf 1 januari 2017 voor alle divisies binnen het UWV zal gaan gelden.

Hoewel door de instanties wordt aangegeven dat de spelregels helder zijn, lieten zowel de Raad voor de Kinderbescherming als de Gecertificeerde instellingen weten dat in de praktijk problemen kunnen ontstaan als de burger zelf zich niet aan de spelregels houdt en de gesprekken heimelijk opneemt. Er is dan geen zicht op het gebruik van de opnamen voor andere doeleinden. Ook werden opnamen wel eens gemanipuleerd of onaangekondigd aan derden doorgegeven. Dit komt volgens de instanties de hulpverleningsrelatie niet ten goede.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft zijn beleid voor het maken van geluidsopnamen op zijn website vermeld. Bij de Gecertificeerde instellingen hebben slechts enkele van deze instellingen hun beleid op hun website vermeld. Het UWV en de IND hebben dit tot nu toe nog niet gedaan, maar het UWV zal dit vanaf 1 januari 2017 gaan doen en de IND werkt aan een tekst voor op de website.

3. ERVARINGEN UIT DE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

Na publicatie van zijn rapport op 27 november 2014 heeft de Nationale ombudsman 17 vragen en klachten ontvangen die betrekking hadden op het maken van geluidsopnamen.¹³ Deze klachten gingen over diverse overheidsinstanties; dus niet alleen over de instanties die bij het rapport uit 2014 waren betrokken. In dit hoofdstuk wordt een aantal van deze klachten nader beschreven om aan te geven op welke wijze de spelregels van de ombudsman in de praktijk worden toegepast.

3.2 Vragen en klachten bij de Nationale ombudsman, na november 2014

UWV

In september 2015 verzocht een meneer het UWV om een geluidsopname te mogen maken van een gesprek met een verzekeringsarts. Hij diende dit verzoek ruim op tijd in en het UWV liet weten het maken van de geluidsopname toe te staan, mits hij een verklaring zou ondertekenen dat hij de opname niet in een gerechtelijke procedure zou gebruiken. De betrokken burger was het er niet mee eens dat hij een dergelijke verklaring moest ondertekenen en vroeg de ombudsman of het UWV dit van hem mocht eisen. De ombudsman attendeerde hem op de spelregels uit 2014, waarop deze meneer liet weten dat hij de spelregels inmiddels aan het UWV had voorgelegd. Na een vervolgesprek tussen deze meneer en het UWV deed het UWV hem mee dat het ondertekenen van een verklaring toch niet nodig was en hij gewoon een geluidsopname mocht maken. Op dat moment was er nog geen algemeen beleid, maar werd binnen het UWV per verzoek beoordeeld of het maken van een geluidsopname werd toegestaan of niet.

Klachtencommissies van Bureaus Jeugdzorg (thans Gecertificeerde instellingen)

Naar aanleiding van één van de klachten die de Nationale ombudsman na november 2014 ontving, bracht de ombudsman op 23 december 2014 een rapport uit.¹⁴ Dit vanwege een klacht over de klachtencommissie van een Gecertificeerde instelling, die de door een moeder gemaakte geluidsopname met een gezinsvoogd tijdens de klachtenprocedure niet had willen beluisteren. De Nationale ombudsman was van oordeel dat dit, eventueel tezamen met de gezinsvoogd, wel had behoren te gebeuren om de beeldvorming van moeder over de gezinsvoogd te kunnen begrijpen. Slechts op die wijze zou recht zijn gedaan aan haar klacht en had de klachtencommissie haar beweringen over hetgeen in dat gesprek was voorgevallen kunnen verifiëren en expliciet kunnen beoordelen. De Nationale ombudsman gaf Bureau Jeugdzorg in overweging om alsnog naar de geluidsopnamen, dan wel de compilatie daarvan, te luisteren ter evaluatie en ter lering voor de organisatie.

Hoewel deze klacht niet rechtstreeks betrekking heeft op het al dan niet naleven van de spelregels, vindt de ombudsman het waardevol om dit rapport te vermelden, omdat het Bureau Jeugdzorg zelf, na het beluisteren van de geluidsopnamen, een aantal leerpunten zag voor de eigen organisatie. Deze concrete leerpunten waren: aandacht voor

¹³ Ontvangen klachten en vragen bij de Nationale ombudsman tussen 28 november 2014 en 7 oktober 2016.

¹⁴ Rapport [2014/221](#) van de Nationale ombudsman van 23 december 2014.

gesprekstechniek, het structureren van gesprekken met cliënten, aandacht voor het opstellen van een duidelijke agenda bij het gesprek en de begrenzing van de tijdsduur om herhalingen van standpunten in een gesprek te voorkomen. De punten zouden vervolgens in de interne opleidingen en specifiek binnen de ontwikkelde methodiek van complexe echtscheidingen worden opgenomen. Geluidsopnamen kunnen voor de betrokken instantie dus ook een lerend effect hebben, waardoor de kwaliteit van handelen verbetert.

Daarnaast zijn er vanuit een klachtencommissie van één van de Gecertificeerde instellingen enkele praktijkvoorbeelden aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Deze voorbeelden roepen vragen op over de wijze waarop de spelregels dienen te worden geïnterpreteerd en toegepast. In één voorbeeld ging het over een klacht waarbij een cliënt zonder toestemming geluidsopnamen had gemaakt die zouden kunnen aantonen dat de gezinsvoogd in zijn verweer niet de waarheid had gezegd. De burger heeft deze geluidsopname vervolgens naar de klachtencommissie gestuurd. De klachtencommissie vroeg zich af of zij nu gebruik van deze opnames mocht maken of niet? Volgens het beleid van de Gecertificeerde instelling niet, omdat de burger vooraf geen toestemming had gevraagd het gesprek te mogen opnemen. De desbetreffende medewerker heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen het beluisteren van de opnames door de klachtencommissie. Wat te doen? De klachtencommissie stelde voor dit op te lossen door bij de medewerker na te vragen waarom hij geen toestemming verleende voor het beluisteren van de opnamen. Was dit alleen omdat vooraf niet om toestemming was gevraagd? Of waren er andere redenen? De klachtencommissie zou vervolgens opnieuw een afweging maken of deze redenen het niet beluisteren van de opnamen in dit geval zouden rechtvaardigen.

Een ander voorbeeld uit de praktijk van de klachtencommissie had betrekking op het volgende dilemma: in een hoorzitting tijdens de klachtenprocedure zag de klachtencommissie in eerste instantie geen belemmering om de opnames te beluisteren die een burger had gemaakt tijdens het gesprek met de gezinsvoogd. Bij dit gesprek was ook de ex-partner van de cliënt aanwezig geweest. Een lid van de klachtencommissie maakte de voorzitter erop attent dat door het beluisteren van deze opnamen mogelijk ook de privacy van deze derde werd geschonden. Mag deze opname dan alsnog worden afgeluisterd? De klachtencommissie heeft besloten om eerst goed te onderzoeken of er ook zonder de opname voldoende informatie was om over de klacht te kunnen oordelen. Dit bleek het geval te zijn, waardoor het niet meer nodig was om de opname te beluisteren.

Bureaus Jeugdzorg (thans Gecertificeerde instellingen)

Meerdere klachten die de Nationale ombudsman over geluidsopnamen ontving, hadden betrekking op Gecertificeerde instellingen (dus niet over de klachtencommissie van die instellingen) die op de eigen website vermeldten of op andere wijze kenbaar maakten dat het maken van geluidsopnamen tijdens gesprekken niet was toegestaan. Ook wilden de betreffende instellingen geen schriftelijk verslag van het gesprek maken. Verder ontving de Nationale ombudsman via een burger een brief van een Gecertificeerde

instelling, waarin werd verwezen naar de spelregels. In de brief werd de burger het volgende meegedeeld:

'In de procedure ten behoeve van de klachtbehandeling enkele weken geleden heeft u ter bespreking een uitgewerkt verslag van een gemaakte geluidsopname toegevoegd. In de zienswijze van (...) (de Gecertificeerde instelling; N.o.) heb ik daarop gereageerd en aangegeven dat de geluidsopname niet ontvankelijk is, omdat deze zonder medeweten en instemming van de gezinsmanagers is gemaakt. (...) (de Gecertificeerde instelling; N.o.) hanteert de spelregels van de ombudsman voor wat betreft het maken van geluidsopnamen. Dit onderwerp is tijdens de behandeling van de klacht niet besproken, de klachtencommissie heeft het onderwerp echter wel aangehaald in haar uitspraak. Volledigheidshalve wil ik u middels deze brief informeren dat het gebruik van de geluidsopname de privacy van de gezinsmanager schendt en juridische consequenties zal hebben. (...) (De Gecertificeerde instelling; N.o.) streeft naar een goede samenwerking. Medewerkers van (...) (de Gecertificeerde instelling; N.o.) verwachten van u dat u zich respectvol gedraagt met inachtneming van de geldende normen. U kan en mag dat ook van ons verwachten.'

Ministerie van Defensie

Het Ministerie van Defensie hanteert naar eigen zeggen ook de spelregels van de ombudsman voor wat betreft het maken van geluidsopnamen.

Een oud-medewerker van dit ministerie werd niet in de gelegenheid gesteld een geluidsopname te maken van hoorzittingen in het kader van zowel bezwaar- als klachtprocedures. Volgens Defensie werd aan de belangen van deze oud-medewerker tegemoet gekomen door hem een goed alternatief te bieden. Zo werd de hoorzitting door Defensie opgenomen en de opname mocht te allen tijde worden afgeluisterd. Bovendien mocht de gemachtigde van deze oud-medewerker bij de hoorzittingen aanwezig zijn. En het werd de oud-medewerker toegestaan om tijdens de hoorzittingen of gedurende het beluisteren van de opnames aantekeningen te maken. Volgens Defensie was deze werkwijze in lijn met de spelregels van de Nationale ombudsman. Het ministerie achtte de klacht van de oud-medewerker daarom ongegrond. Hierop diende de gemachtigde van deze oud-medewerker een klacht in bij de Nationale ombudsman. Deze gemachtigde liet de ombudsman weten dat hij in Utrecht weliswaar de opnamen had mogen beluisteren, maar 'dat de mogelijkheid tot het beluisteren van deze opnamen bestond uit het afspelen van het opnameapparaat waarbij terugspoelen niet mogelijk was.'¹⁵ Ook werd hem geen kopie van de geluidsopname verstrekt. De Nationale ombudsman legde het Ministerie van Defensie vervolgens de vraag voor in hoeverre in hun perceptie was voldaan aan de vierde spelregel waarin immers is voorgeschreven dat desgevraagd een kopie van de geluidsopname wordt verstrekt aan de belanghebbende. Het feit dat de regels rond het opnemen van de hoorzittingen niet op de website kenbaar waren gemaakt, gaf de Nationale ombudsman aanleiding tot het stellen van nadere vragen. Het

¹⁵ Het Ministerie van Defensie liet de ombudsman weten dat wel teruggespoeld kan worden, maar dat de gemachtigde misschien niet geweten had hoe dit moest. Door het formaat van het apparaat is dat ook niet heel gemakkelijk. Dit probleem is door het ministerie inmiddels onderkend en er wordt actief naar een oplossing gezocht.

ministerie bleef echter bij haar standpunt, namelijk dat aan de belangen van de oud-medewerker tegemoet was gekomen door hem een alternatief aan te bieden. Dit was volgens Defensie in lijn met de spelregels van de ombudsman, onder meer omdat hierin staat vermeld dat *'het bieden van de mogelijkheid een gemachtigde mee te nemen of het aanbod dat een overheidsinstantie zelf opneemt en de burger deze mag komen afluisteren.'* Dit zou, aldus Defensie, duidelijk maken dat de ombudsman onderkent dat in die situatie geen kopie zou moeten worden verstrekt. Op de vraag waarom de regels niet op de website van Defensie stonden vermeld, liet het ministerie weten dat Defensie in dit soort gevallen gericht communiceert naar de doelgroep (te weten medewerkers binnen Defensie) waarbij plaatsing op de website 'maar een zeer beperkte toegevoegde waarde' zou hebben. Het Ministerie van Defensie liet de ombudsman later weten dat het 'het meesturen van de folder naar bezwaarden naar aanleiding van deze klacht weer nadrukkelijk is opgepakt'. Volgens het ministerie weet daarmee dan ook de raadsman (soms een defensiemedewerker, soms verbonden aan een vakbond en soms een advocaat) hoe het defensiebeleid hierover is. Ook wordt - ter herinnering - eens in de zoveel tijd een folder naar alle gemachtigden gestuurd.

De Belastingdienst

Vermeldenswaardig is een klacht van een burger over de wijze waarop de Belastingdienst had gereageerd op de geluidsopnamen die hij had gemaakt. Deze burger had tijdens het zogenoemde boekenonderzoek namelijk een gesprek met een belastinginspecteur opgenomen én daarna nog een gesprek met twee medewerkers van de Belastingdienst. Voorafgaand aan beide gesprekken had hij geen toestemming voor het maken van de opnames gevraagd.¹⁶

De Belastingdienst beëindigde het gesprek in het kader van de klachtafhandeling, omdat deze burger *voorafgaand* aan het gesprek geen toestemming had gevraagd voor het mogen maken van een geluidsopname. De burger stelde medische redenen (concentratie- en geheugenstoornissen) te hebben voor het maken van de geluidsopnamen en kon daarvoor een rapport van een psycholoog overleggen. De Belastingdienst stelde zich op het standpunt dat het maken van geluidsopnamen in strijd is met de huisregels. De Belastingdienst wees de burger erop dat er een alternatief voorhanden was: de burger mocht iemand meenemen naar het gesprek (die ook de verslaglegging voor deze burger kon verzorgen). Tijdens het onderzoek liet de Belastingdienst de Nationale ombudsman weten dat hij, met verwijzing naar het Programma Veilige Publieke Taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), zich terughoudend opstelt als het gaat om het toestaan van geluidsopnamen en ieder verzoek op zijn eigen merites beoordeelt. Hij hanteert hiermee eigenlijk een algemeen verbod gebaseerd op het bewaken van de privacy van zijn medewerkers en op de angst dat de opname op social media terechtkomt.

De Nationale ombudsman achtte deze gedraging van de Belastingdienst niet behoorlijk, omdat de Belastingdienst in zijn huisregels een algemeen verbod heeft opgenomen voor het maken van geluidsopnamen. Het maken van geluidsopnamen zou mogelijk moeten

¹⁶ Rapport [2015/038](#) van de Nationale ombudsman van 4 maart 2015.

zijn, tenzij er gegronde redenen zijn om dit te weigeren. Een algemeen verbod is gebaseerd op algemene omstandigheden en doet geen recht aan het individuele verzoek van deze burger. Een dergelijk verbod is in strijd met het vereiste van transparantie dat bepaalt dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen. Wel merkte de ombudsman op dat het op de weg van de burger had gelegen om van tevoren duidelijk te maken dat hij een geluidsopname wilde maken.

In 2015 hebben medewerkers van de Nationale ombudsman een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën over de mogelijkheid de spelregels voor geluidsopnamen bij de Belastingdienst te implementeren. De spelregels zijn vervolgens intern met vertegenwoordigers van verschillende onderdelen van de Belastingdienst besproken. Op basis daarvan wil de Belastingdienst het voorstel doen om de spelregels van toepassing te laten zijn op contacten van de Belastingdienst met burgers. Het is de bedoeling dat formeel beleid geformuleerd wordt over het van toepassing zijn van de spelregels binnen de Belastingdienst. Wel, zo geeft de Belastingdienst aan, dient daarvoor eerst ervaring te worden opgedaan met het maken van geluidsopnamen en zullen nog vragen rond de uitvoering beantwoord moeten worden.

Een enkele gemeente

Er zijn door de ombudsman na november 2014 slechts enkele klachten ontvangen over gemeenten. Eén klacht kwam van een burger die het niet werd toegestaan om geluidsopnamen te maken. De Nationale ombudsman heeft deze burger gewezen op de spelregels en geadviseerd om op grond hiervan eerst met de gemeente in gesprek te gaan. Een andere klacht betrof een gemeente, die boos was omdat een burger een gesprek had opgenomen. Het probleem waarover het opgenomen gesprek ging, is door tussenkomst van de Nationale ombudsman opgelost, waardoor de noodzaak van de geluidsopname en daarmee ook de klacht hierover kwam te vervallen.

Een klacht van een medewerkster van een overheidsinstantie

Ten slotte is interessant te vermelden dat de Nationale ombudsman ook werd benaderd door een medewerkster van een overheidsinstantie die kennis had genomen van de spelregels. Zij vond het toestaan van geluidsopnamen een schending van haar privacy. Deze ambtenaar was bang dat de opnamen zouden worden gemanipuleerd. En zij wilde er daarom ook niet aan meewerken. De ambtenaar had haar bezwaren kenbaar gemaakt aan de overheidsinstantie waarvoor zij werkt, maar zij werd naar eigen zeggen niet gehoord. De betrokken ambtenaar was bang voor haar baan als zij bij deze werkweigering bleef. Aangezien ze al wat ouder was, vreesde zij ook dat ze bij eventueel ontslag niet meer aan werk zou komen. Deze ambtenaar vroeg zich dan ook af of de Nationale ombudsman wist hoe haar werkgever in de praktijk met de spelregels omging. Medewerkers van het Bureau van de Nationale ombudsman hebben naar deze medewerker geluisterd en haar meegedeeld dat opnemen van gesprekken, waar iemand zelf aan deelneemt, niet verboden is. De spelregels bieden handvatten om hier beter mee om te kunnen gaan. Haar is verder geadviseerd om dit toch vooral met haar werkgever te bespreken.

3.3 Samenvattend

Na publicatie van het rapport met de spelregels heeft de Nationale ombudsman meerdere vragen en klachten ontvangen. Daarnaast werd hem een aantal dilemma's voorgelegd. De vragen en klachten van de burgers gingen er voornamelijk over dat geluidsopnamen in het geheel niet werden toegestaan. De voorgelegde dilemma's ontstonden vaak pas na een opname van het gesprek, als een burger die geluidsopname onderdeel van de klachtenprocedure wilde laten uitmaken. In die gevallen was er bij de betreffende klachtencommissies twijfel om de opnamen wel of niet te beluisteren. Dit, omdat er bijvoorbeeld een derde bij het gesprek aanwezig was geweest die niet van de opname afwist. Het dilemma om een geluidsopname wel of niet in een klachtenprocedure te betrekken, speelde ook als de burger vooraf geen toestemming had gevraagd en de betrokken medewerker het beluisteren ervan had geweigerd.

Niet elke overheidsinstantie geeft op dezelfde wijze invulling aan de spelregels van de Nationale ombudsman. Voor sommige instanties was het ontbreken van toestemming vooraf voor het maken van de opname genoeg reden om de geluidsopnamen niet te beluisteren. Ook was er een situatie waarbij het beluisteren van de opname op grond van de spelregels standaard werd geweigerd, omdat er alternatieven voor handen waren.

4. CONCLUSIE

4.1 Inleiding

Burgers willen soms gesprekken met overheidsinstanties opnemen, of hiervoor nu toestemming is gevraagd of niet. Het opnemen zonder toestemming kan als onfatsoenlijk worden gezien, maar verboden is het zeker niet.¹⁷ Instanties die met dit gegeven worden geconfronteerd weten niet altijd hoe zij hiermee moeten omgaan. En ook voor burgers is het niet altijd duidelijk wanneer zij een gesprek wel of niet mogen opnemen. Daarom heeft de Nationale ombudsman in 2014 een aantal spelregels voor het opnemen van gesprekken geformuleerd. Omdat hij zich vervolgens afvroeg of overheidsinstanties in de praktijk met deze spelregels uit de voeten kunnen, stelde hij anderhalf jaar later een terugblikonderzoek in. De centrale vraagstelling in dit onderzoek is dan ook:

In hoeverre passen overheidsinstanties de spelregels voor het maken van geluidsopnamen in de praktijk toe en welke problemen kunnen hierbij ontstaan?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag hanteert de Nationale ombudsman het uitgangspunt dat de overheid in haar handelen het burgerperspectief centraal stelt.

4.2 De belangrijkste bevindingen

Spelregels nog niet overal geïmplementeerd

De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat meerdere instanties de spelregels voor het maken van geluidsopnamen inmiddels hebben overgenomen. Van de instanties die bij het eerdere onderzoek betrokken waren, hebben de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde instellingen de spelregels van de ombudsman in hun dagelijkse praktijk geïmplementeerd en hun beleid hieromtrent op hun website vermeld.¹⁸ Bij het UWV en de IND loopt de procedure tot implementatie nog, maar worden de verzoeken om het maken van geluidsopnamen zo veel mogelijk gehonoreerd. Zij hebben dit beleid vooralsnog niet op hun website gepubliceerd. Vast staat al wel dat het UWV de spelregels per 1 januari 2017 implementeert en burgers daar te zijner tijd via de website over informeert.

Overheidsinstanties ervaren problemen met heimelijk opnemen en manipuleren

De door de Nationale ombudsman bevroegde instanties vinden de spelregels over het algemeen helder en bruikbaar voor de praktijk. Wel gaven zij aan dat problemen kunnen ontstaan als de burger zelf zich niet aan de spelregels houdt en de gesprekken heimelijk opneemt. Er is dan geen zicht op het gebruik van de opnamen voor andere doeleinden. Ook werden opnamen wel eens gemanipuleerd of onaangekondigd aan derden doorgegeven. Dit komt de (hulpverlenings)relatie niet ten goede.

¹⁷ Op grond van artikel 139a en volgende van het Wetboek van Strafrecht is het in beginsel toegestaan een gesprek op te nemen. Voorwaarde daarbij is dat degene die het gesprek opneemt of laat opnemen, ook zelf deelneemt aan dit gesprek. In tegenstelling tot een burger is een overheidsinstantie wel verplicht om vooraf mededeling van opname te doen. Dit vloeit voort uit de Wet bescherming persoonsgegevens.

¹⁸ Nog niet alle Gecertificeerde instellingen hebben dit beleid op hun website vermeld.

Overheidsinstanties ervaren dilemma's

Tijdens dit terugblikonderzoek zijn ook dilemma's aan de Nationale ombudsman voorgelegd. Deze dilemma's ontstonden pas na het opnemen van een gesprek; als een burger een geluidsopname onderdeel van de klachtenprocedure wilde laten uitmaken. Als vervolgens bleek dat er een derde bij het gesprek aanwezig was geweest die niet van de opname afwist, werd de overheidsinstantie voor een dilemma gesteld: de opname beluisteren of niet. Een ander dilemma kan ontstaan wanneer achteraf blijkt dat geen toestemming aan de betrokken medewerker is gevraagd voor het maken van een geluidsopname. Beluistert de overheidsinstantie de opname tijdens de klachtenprocedure dan alsnog of niet? En wat te doen als de medewerker het beluisteren van de opname weigert? Het kan voor instanties dan moeilijk zijn om een beslissing te nemen.

Spelregels worden op verschillende wijze geïnterpreteerd

Ten slotte is uit het terugblikonderzoek gebleken dat overheidsinstanties de spelregels op verschillende wijzen interpreteren. Zo werd op grond van de spelregels het beluisteren van de opnamen geweigerd vanwege het feit dat geen toestemming aan de betrokken medewerker was gevraagd, of werd een verzoek tot het maken van een geluidsopname standaard afgewezen omdat er 'alternatieven' voor handen waren (zoals het beluisteren van een door de overheidsinstantie gemaakte geluidsopname).

4.3 Conclusie

Burger steeds kritischer, overheid transparanter

Al tijdens het eerdere onderzoek van de ombudsman¹⁹ bleek dat burgers verschillende redenen hebben om gesprekken met overheidsinstanties te willen opnemen. Vaak staan grote belangen op het spel, bijvoorbeeld als de overheid op basis van dat gesprek belangrijke beslissingen neemt. Voor burgers - of hun gemachtigden - kan het daarom belangrijk zijn om de tijdens het gesprek verstrekte informatie, hun eigen inbreng en, in voorkomende gevallen, de vertaling van de tolk nog eens rustig na te luisteren via een geluidsopname. Zij willen ook weten (en begrijpen) waarom een overheidsinstantie op een bepaalde wijze handelt of een beslissing neemt. Omdat de overheid in toenemende mate te maken heeft met burgers die kritisch en betrokken zijn, zal zij zich steeds meer transparant en toetsbaar moeten opstellen en zich een 'open houding' moeten aanmeten. Zij kan er niet van uitgaan dat burgers per definitie blind vertrouwen hebben in haar handelen. De ombudsman raadt medewerkers van overheidsinstanties dan ook aan om niet met burgers in discussie te gaan over het wel of niet opnemen van een gesprek, maar om in een persoonlijk gesprek met een burger te achterhalen wat de achterliggende reden is om het gesprek te willen opnemen. Persoonlijk contact tussen burger en overheid is belangrijk met name om de overheid 'een gezicht' te geven.

Persoonlijk contact als het nodig is, burgers serieus nemen en met respect behandelen, zijn voor de overheid belangrijke instrumenten om een relatie met de burger op te bouwen of zo nodig te verbeteren. Bij een open houding hoort ook dat burgers op hun verzoek de mogelijkheid krijgen geluidsopnamen van gesprekken te maken, ongeacht

¹⁹ Rapport [2014/166](#) van de Nationale ombudsman van 27 november 2014.

wat de reden ervan is. En als later blijkt dat zonder voorafgaande toestemming geluidsopnamen zijn gemaakt, dan is het wenselijk dat alsnog een (persoonlijk) gesprek tussen burger en overheid plaatsvindt, gericht op herstel van vertrouwen. In de dagelijkse uitvoeringspraktijk kunnen overheidsinstanties van geval tot geval bekijken of er zwaarwegende redenen zijn om het maken van geluidsopnamen een keer niet toe te staan. Of dat het beluisteren van een (zonder voorafgaande toestemming) opgenomen gesprek de privacy of het belang van een derde schendt en daarom niet gebruikt dient te worden in een (klachten)procedure. Dit vergt van de overheid een beoordeling per geval. Een duidelijke verankering van de spelregels in de uitvoeringspraktijk en een heldere communicatie daarover richting de burger, voorkomt onduidelijkheid die er tussen instanties en burgers nog wel bestaat als het gaat om geluidsopnamen. En dat biedt houvast om bij een dilemma de juiste beslissing te nemen.

Van terugblik naar blik vooruit

Op grond van dit terugblikonderzoek stelt de Nationale ombudsman vast dat alle overheidsinstanties, die in 2014 hebben deelgenomen aan het eerdere onderzoek, de spelregels hebben - of bijna hebben - geïmplementeerd. Zij hebben hun beleid hieromtrent op de eigen website gezet of hebben het voornemen dit op korte termijn te doen. Verder is gebleken dat ook andere overheidsinstanties in de praktijk al werken met de spelregels. Zij maken deze algemeen bekend door deze bijvoorbeeld op de website te vermelden of door folders hierover te verspreiden. De spelregels worden door de instanties in de praktijk als voldoende helder en bruikbaar gezien. Problemen worden echter nog ervaren als de burger het gesprek alsnog heimelijk opneemt. Dit komt de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid niet ten goede. Tot slot ontvangt de Nationale ombudsman nog steeds klachten van burgers over overheidsinstanties die het opnemen van gesprekken standaard niet toestaan en die onvoldoende bekend zijn met de spelregels.

De Nationale ombudsman concludeert dat de spelregels in de praktijk werkbaar zijn en bijdragen aan duidelijkheid over wat burger en overheidsinstanties van elkaar mogen verwachten. Juist door transparant te zijn, neem je als overheid de behoefte om heimelijk opnamen te maken bij burgers weg. En door over de achterliggende motieven van burgers in gesprek te gaan kan er al veel 'kou uit de lucht' worden gehaald. Alles overziend, moedigt de Nationale ombudsman overheden nogmaals aan om de spelregels voor het maken van geluidsopnamen verder uit te dragen.

Mede gelet op de decentralisaties in het sociaal domein, wil de ombudsman deze spelregels juist bij gemeenten onder de aandacht brengen. Want ook aan de keukentafel zal een burger soms een gesprek willen opnemen. Aan overheden de taak om er voor te zorgen dat de eigen medewerkers er niet van schrikken: ga het gesprek aan.