



# **SCANAPPARAAT SCHIPHOL**

**Waarom het zo lang duurde**

Onderzoek uit eigen beweging naar de gang van zaken rond de plaatsing van een scanapparaat ten behoeve van de 100%-controles op de luchthaven Schiphol.

**Verantwoordelijke bestuursorganen:**

**de minister van Justitie**

**de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

**de minister van Defensie**

Onderzoeksteam:

Dhr. P.P.F. Schets, projectleider

Mw. mr. J. Verhoef

Rapportnummer 2007/125

Dossiernummer 2007.01787

25 juni 2007



## **SAMENVATTING**

### **Inleiding**

Eind mei 2007 is op Schiphol een nieuwe scanvoorziening in gebruik genomen. Reizigers die na aankomst op Schiphol in het kader van de zogenoemde 100%-controles worden verdacht van het slikken van cocaïne-bolletjes hoeven sindsdien niet meer naar Schiphol-Oost overgebracht te worden om via een bodyscan hun eventuele onschuld aan te tonen. Indien uit het scanonderzoek blijkt dat zij onschuldig zijn, kunnen zij direct op de luchthaven hun weg vervolgen. Dit scheelt vele uren oponthoud.

De minister van Justitie heeft in juni 2006 besloten tot realisatie van een scanvoorziening op Schiphol naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman. Het was de bedoeling dat de scanvoorziening na de zomer van 2006 gereed zou zijn. In september 2006 werd aangekondigd dat het nieuwe scanapparaat per oktober 2006 operationeel zou zijn. Omdat de planning ook daarna telkens werd bijgesteld, heeft de Nationale ombudsman in februari 2007 besloten een onderzoek in te stellen naar de gang van zaken rond de plaatsing van het scanapparaat op Schiphol.

Bij de realisatie zijn de Ministeries van Justitie, van Defensie, en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer betrokken.

### **Onderzoekresultaten**

Het onderzoek heeft zich met name gericht op drie aspecten.

#### *Voortvarendheid*

De nieuwe scanvoorziening is pas eind mei 2007 in gebruik genomen, acht maanden later dan in september 2006 was meegedeeld. De duur van het project bedroeg daarmee bijna een jaar, en dat vindt de Nationale ombudsman voor een project als waar het hier om gaat veel te lang.

Uit het onderzoek is gebleken dat Justitie er in eerste instantie van uit ging dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) bereid zou zijn bepaalde ruimte op de G-pier van Schiphol af te staan voor de nieuwe scanfaciliteit. Dit bleek echter niet het geval te zijn. Er is tijd verloren gegaan bij het vinden van geschikte ruimte.

Vanaf eind juli 2006 is de Rijksgebouwendienst (Rgd) bij het project betrokken. Volgens de Nationale ombudsman had de Rgd verschillende stappen in het proces sneller kunnen zetten.

In december 2006 is de uitvoering van het project door de Rgd overgedragen aan Schiphol Real Estate (SRE), de verhuurder van ruimtes op Schiphol. Volgens de Nationale ombudsman heeft de Rgd in de maanden daarop niet steeds voldoende gecontroleerd op planning en uitvoering.

### *Tussentijdse voorziening*

Het Ministerie van Justitie heeft in de periode maart-april 2006 gedurende enkele weken een experiment uitgevoerd met een mobiel scanapparaat bij de G-pier op Schiphol. De resultaten daarvan waren positief. Daarom had het volgens de Nationale ombudsman voor de hand gelegen dat Justitie voor de periode tussen de beëindiging van het experiment en de oplevering van de nieuwe scanfaciliteit gebruik was blijven maken van het mobiele apparaat, of in ieder geval de mogelijkheden daartoe had verkend. Na de beëindiging van het experiment is teruggevallen op het scanapparaat op Schiphol-Oost. Uit het onderzoek is gebleken dat Justitie zich daarna volledig heeft gericht op de installatie van een scanapparaat op Schiphol zelf, en niet is nagegaan of er voor de tussentijd een alternatief beschikbaar was. Volgens de Nationale ombudsman bestond daarvoor voldoende reden, zeker toen na de zomer van 2006 duidelijk werd dat oplevering van het nieuwe scanapparaat maanden later zou gaan plaatsvinden dan aanvankelijk was beoogd. Het relatief grote aantal onschuldige slikverdachten - ruim 50% van de aangehouden verdachten die een scan lieten maken bleek geen bolletjes te hebben geslikt - gaf ook alle aanleiding om naar een alternatief te zoeken. Door dit na te laten, heeft Justitie onvoldoende oog getoond voor de belangen van de betrokken reizigers.

### *Berichtgeving*

De berichten over de datum waarop het scanapparaat zou worden opgeleverd, zijn in de loop van de tijd steeds gewijzigd. Eerst werd door Justitie meegedeeld dat het apparaat na de zomer van 2006 gereed zou zijn, vervolgens werd aangekondigd dat het apparaat per oktober 2006 operationeel zou zijn, en in de daarop volgende maanden werden ook nog eens 1 maart en 1 april 2007 genoemd als data van ingebruikneming.

Volgens de Nationale ombudsman is Justitie bij het noemen van data te optimistisch geweest, en is onvoldoende rekening gehouden met voorbehouden die waren gemaakt en met activiteiten die nog moesten plaatsvinden. De berichtgeving van september 2006 dat het apparaat per oktober 2006 operationeel zou zijn, bleek te berusten op een administratief verzuim. Deze berichtgeving was ook gericht aan de Tweede Kamer. De Nationale ombudsman vindt deze onjuiste berichtgeving ongelukkig.

### **Slotbeschouwing**

In een slotbeschouwing constateert de Nationale ombudsman dat de lange duur van het project vooral het gevolg is van een zwakke samenwerking tussen de betrokken ministeries. Er is geen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ontstaan voor het op korte termijn realiseren van de plaatsing van het scanapparaat en op sommige momenten hebben ook deelbelangen van de betrokken ministeries de boventoon kunnen voeren. De Nationale ombudsman gaat in op mogelijke oorzaken van de moeizame gang van zaken. Hij noemt de pragmatische aanpak van Justitie die niet correspondeerde met de meer formele aanpak van de KMar en de Rgd. Het zou goed zijn geweest indien eerst tussen de drie ministeries commitment - wellicht op hoger bestuurlijk niveau - was bereikt om dit project volgens een gestructureerd plan te realiseren. Bij Justitie bestond te veel

optimisme over het proces, en tussen de ministeries waren er geen bindende afspraken over de planning. Daarnaast was de inzet van Justitie kwetsbaar omdat slechts één ambtenaar was belast met het project, zonder dat er adequate achtervang was geregeld. Verder zijn er over en weer toezeggingen gedaan die weer moesten worden bijgesteld en heeft het aan een duidelijke rolverdeling ontbroken. Volgens de Nationale ombudsman is er nauwelijks gebleken van een planmatige aanpak. Gezien de complexiteit van het project en de betrokkenheid van verschillende organisaties was een doordacht en geaccordeerd projectplan voorwaarde voor succes.

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting.....	I
Aanleiding.....	V
Betrokken bestuursorganen.....	V
Doelstelling onderzoek.....	VI
Aanpak onderzoek.....	VI
Opzet rapport.....	VII
beoordelingsperspectief.....	VII
bevindingen en beoordeling.....	VIII
I. Realisatie scanfaciliteit op G-pier.....	VIII
A. Algemeen.....	VIII
Bevindingen.....	VIII
Beoordeling.....	IX
B. Drie fasen in het project.....	X
a. Juni 2006 - augustus 2006: samenwerking Justitie - KMar.....	X
Bevindingen.....	X
Beoordeling.....	XI
b. Augustus 2006 - december 2006: samenwerking Justitie - Rgd.....	XII
Bevindingen.....	XII
Beoordeling.....	XIV
c. Januari 2007 - mei 2007: uitvoering project.....	XV
Bevindingen.....	XV
Beoordeling.....	XVII
II. Tussenliggende periode.....	XVIII
Bevindingen.....	XVIII
Beoordeling.....	XIX
III. Berichtgeving over opleverdatum.....	XXI
Bevindingen.....	XXI
Beoordeling.....	XXII
Conclusie.....	XXIV
Slotbeschouwing.....	XXIV
A. Pragmatische aanpak Justitie.....	XXV
B. Uiteenlopende verwachtingen.....	XXV
C. Achtervang Justitie.....	XXV
D. Realistische toezeggingen.....	XXV
E. Duidelijke rollen.....	XXVI
F. Planmatige aanpak.....	XXVII

## AANLEIDING

In 2006 onderzocht de Nationale ombudsman de uitvoering van de zogenaamde 100%-controles op de luchthaven Schiphol. In zijn afsluitende rapport concludeerde de Nationale ombudsman onder meer dat de overlast voor reizigers die - achteraf gezien - onterecht op verdenking van het slikken van cocaïnebolletjes worden aangehouden voor een belangrijk deel zou kunnen worden weggenomen indien het scanapparaat waarmee de aan- of afwezigheid van bolletjes in het lichaam kan worden aangetoond, op Schiphol zelf zou worden ingezet. Vervoer naar en van Schiphol-Oost - waar het scanapparaat sinds begin 2004 staat opgesteld - zou dan tot het verleden behoren. Het oponthoud voor onschuldig gebleken verdachten zou al gauw vijf tot zes uur minder bedragen indien het scannen op Schiphol zou plaatsvinden. Om die reden deed de Nationale ombudsman de betrokken ministers - van Justitie, Financiën en Defensie - dan ook de aanbeveling om reizigers die worden verdacht van het slikken van bolletjes een scan op Schiphol zelf aan te bieden.<sup>1</sup>

Mede namens de ministers van Financiën en Defensie liet de minister van Justitie weten dat deze aanbeveling werd opgevolgd, en dat op zeer korte termijn een scanapparaat op Schiphol zou komen te staan. In de praktijk bleek deze "zeer korte termijn" steeds langer te worden.

De Nationale ombudsman vindt het van belang dat reizigers die aan een 100%-controle worden onderworpen niet onnodig worden belast. De herhaalde vertraging in de oplevering van de scanfaciliteit op de G-pier van Schiphol heeft de Nationale ombudsman daarom aanleiding gegeven gebruik te maken van zijn bevoegdheid een onderzoek uit eigen beweging in te stellen.

Dit openbare rapport bevat de resultaten van het onderzoek. Het onderzoek kon vlot worden uitgevoerd door de bereidheid van medewerkers van Justitie, van de Koninklijke Marechaussee en van de Rijksgebouwendienst om daaraan volledige medewerking te verlenen. Ook medewerkers van Schiphol toonden deze bereidheid. De Nationale ombudsman is betrokkenen erkentelijk voor hun bijdragen aan het onderzoek.

## BETROKKEN BESTUURSORGANEN

Het Ministerie van Justitie coördineert de uitvoering van de 100%-controles op Schiphol en is primair verantwoordelijk voor de realisatie van de scanfaciliteit op de G-pier. Voor de uitvoering van de bouw van de scanfaciliteit diende de Rijksgebouwendienst (Rgd) ingeschakeld te worden. Omdat het Ministerie van Justitie in januari 2007 liet weten dat de betrokkenheid van de Rgd - onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) - een rol speelde bij de vertraging in de oplevering van de scanfaciliteit, is ook de minister van VROM aangemerkt als verantwoordelijk bestuursorgaan. Tijdens het onderzoek werd de opstelling van de Koninklijke Marechaussee (KMar) - onderdeel van het Ministerie van Defensie - genoemd als mede-

<sup>1</sup> Rapport 2006/230 van 27 juni 2006; zie [www.nationaleombudsman.nl/grote\\_rapporten/100procent-controles](http://www.nationaleombudsman.nl/grote_rapporten/100procent-controles).



oorzaak van de vertraging. In verband daarmee werd ook de minister van Defensie als verantwoordelijk bestuursorgaan in het onderzoek betrokken.

De verschillende private partijen die een rol bij de uitvoering van het project speelden, komen slechts ter zijde aan de orde omdat het onderzoek is geconcentreerd op het handelen van de overheid.

## DOELSTELLING ONDERZOEK

Met zijn onderzoek heeft de Nationale ombudsman in de eerste plaats beoogd een antwoord te geven op de vraag of de overheid bij de realisatie van de scanfaciliteit op de G-pier voldoende voortvarend heeft gehandeld. Daarnaast heeft hij willen nagaan in hoeverre de overheid de buitenwereld naar behoren heeft geïnformeerd over de verwachte opleverdatum en in hoeverre de overheid een adequate voorziening heeft getroffen voor de periode dat de definitieve scanvoorziening nog niet beschikbaar was.

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek heeft hij tevens willen nagaan welke lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken uit de ervaringen bij de realisatie van de scanfaciliteit op de G-pier.

## AANPAK ONDERZOEK

Op 15 februari 2007 informeerde de Nationale ombudsman de ministers van Justitie en van VROM over zijn besluit tot onderzoek. Daarbij legde hij hun een aantal concrete vragen voor. Bij brief van 16 maart 2007 werd de minister van Defensie erover geïnformeerd dat ook hij als verantwoordelijk bestuursorgaan werd aangemerkt.

In het kader van het onderzoek voerden medewerkers van de Nationale ombudsman gesprekken met medewerkers van de Ministeries van VROM, van Justitie en van Defensie. Daarnaast spraken zij met een medewerker van Schiphol Real Estate (SRE) en met een medewerker van Amsterdam Airport Schiphol (AAS).

Op basis van de informatie die mondeling, schriftelijk en per e-mail is verstrekt, is een verslag van bevindingen opgesteld. Onder meer bevat dat verslag een chronologische beschrijving van de acties die met het oog op de realisatie van de scanfaciliteit hebben plaatsgevonden en opvattingen van personen die direct betrokken zijn geweest bij het project.

Het verslag is op 29 mei 2007 toegestuurd aan de drie betrokken ministers. De ontvangen reacties gaven aanleiding het verslag op enkele punten aan te passen. De inhoud van het verslag van bevindingen vormt de basis voor dit rapport. De volledige tekst van dit verslag is te raadplegen via de website van de Nationale ombudsman.<sup>2</sup>

In dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen in samengevatte vorm opgenomen.

<sup>2</sup> Zie [www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote\\_onderzoeken/100procent-controles/scanapparaat\\_Schiphol](http://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken/100procent-controles/scanapparaat_Schiphol).

## OPZET RAPPORT

In dit onderzoek gaat het om de volgende vragen:

1. Hebben de betrokken bestuursorganen bij hun aandeel in het proces tot plaatsing van het scanapparaat voldoende voortvarendheid betracht?
2. Is gedurende de periode tussen het besluit tot plaatsing van het scanapparaat op de G-pier en het moment van ingebruikneming van dat apparaat voldoende rekening gehouden met de belangen van betrokken reizigers?
3. Kan de berichtgeving over de opleverdatum van het scanapparaat de toets der kritiek doorstaan?

In de volgende hoofdstukken worden deze vragen aan de hand van een reconstructie van de gang van zaken beantwoord. Daaraan voorafgaand geeft de Nationale ombudsman eerst aan welk perspectief hij daarbij hanteert. Na de beantwoording van die vragen volgt een slotbeschouwing waarin de Nationale ombudsman het hele project nog eens globaal bekijkt en probeert aan te geven welke lessen uit de ervaringen met dat project zijn te trekken.

## BEOORDELINGSPERSPECTIEF

De Nationale ombudsman beschouwt de bescherming van de burgers tegen onbehoorlijk overheidsoptreden als zijn missie. Het perspectief van de burger staat bij zijn beoordeling van gedragingen van bestuursorganen dan ook centraal. Bij die beoordeling kijkt hij nadrukkelijk naar de consequenties van het onderzochte overheidshandelen voor de betrokken burger(s).

## BEVINDINGEN EN BEOORDELING

### I. REALISATIE SCANFACILITEIT OP G-PIER

#### A. ALGEMEEN

##### Bevindingen

1. In juni 2006 besloot het Ministerie van Justitie tot realisatie van een scanfaciliteit op de luchthaven Schiphol. Bij de verwezenlijking van dit project was het Ministerie van Justitie betrokken als opdrachtgever en de Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM) als opdrachtnemer. De Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Defensie) was betrokken als gebruiker van het scanapparaat. Aan het slot van het traject speelden de Ministeries van VROM en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog een rol omdat zonder vergunning ingevolge het Besluit stralingsbescherming het scanapparaat niet mocht worden gebruikt. Naast deze overheidsdiensten waren verschillende private partijen bij het project betrokken, in het bijzonder AAS en SRE. Voor de verwezenlijking van de nieuwe scanfaciliteit was de medewerking van verschillende bedrijven noodzakelijk, onder meer voor de levering van het scanapparaat en voor bouwtechnische en installatietechnische aspecten.

2. Tussen het besluit tot realisering van de scanvoorziening en de ingebruikneming daarvan ligt een periode van bijna een jaar: eind mei 2007 werd deze voorziening in gebruik genomen. In die periode zijn er talloze contacten geweest tussen de betrokken partijen. Deze contacten vonden plaats in persoonlijke gesprekken, al dan niet per telefoon, per e-mail, per brief en in bijeenkomsten. In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste momenten in het proces weergegeven.

juni 2006	mededeling Justitie over realisering scanfaciliteit op Schiphol
juli-augustus 2006	overleg Justitie met KMar over te benutten ruimte
9 augustus 2006	intakegesprek Rgd en Justitie
1 september 2006	bespreking Justitie met Rgd over varianten
18 oktober 2006	Rgd stuurt Justitie aangepaste versie schetsplan en kostenraming
2 november 2006	bericht Justitie aan Rgd: akkoord met schetsplan en kostenraming
7 december 2006	overleg Rgd, SRE en KMar
15 december 2006	overdracht uitvoering project aan SRE
januari 2007	start uitvoering project
17 april 2007	oplevering scanapparaat
4 mei 2007	vergunningverlening door VROM, mede namens SoZaWe
29 mei 2007	ingebruikneming nieuwe scanfaciliteit

## Beoordeling

1. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat bestuursorganen slagvaardig en met voldoende snelheid optreden. Dit vereiste geldt niet alleen in contacten van bestuursorganen met burgers maar ook in contacten tussen bestuursorganen onderling.

Om een nieuwe organisatorische voorziening in het gewenste tempo te kunnen realiseren, is niet zelden adequate samenwerking tussen verschillende bestuursorganen noodzakelijk. In dergelijke situaties mag van elk betrokken bestuursorgaan worden verwacht dat het zich coöperatief opstelt en op adequate wijze invulling geeft aan het eigen aandeel in het proces.

2. In juni 2006 werd besloten tot de verwezenlijking van een scanvoorziening op de G-pier. Het was in het belang van alle reizigers die met de 100%-controles te maken kregen dat deze voorziening er zo snel mogelijk kwam. De overlast bij een eventuele verdenking van het slikken van bolletjes zou immers aanzienlijk worden verminderd indien betrokkenen niet op Schiphol-Oost maar op Schiphol een scan zouden kunnen laten maken. Ook de betrokken overheidsorganisaties hadden belang bij een scanvoorziening op Schiphol. Verbeterde dienstverlening aan reizigers betekent immers minder ontevredenheid bij hen, en daarmee prettiger werken voor degenen die de controles uitvoeren. Te verwachten viel dat met name de KMar belang had bij snelle plaatsing van een scanapparaat op Schiphol. Bij de 100%-controles krijgt de KMar de verdachten immers overgedragen van de Douane, en wordt het scanapparaat ingezet in een fase van het proces die door de KMar wordt verzorgd.

3. Nadat het besluit tot het realiseren van een scanvoorziening op de G-pier was genomen, heeft het bijna een jaar geduurd voordat deze voorziening in gebruik kon worden genomen. De Nationale ombudsman vindt een dergelijke doorlooptijd voor een project als het onderhavige veel te lang.

## B. DRIE FASEN IN HET PROJECT

In de volgende paragraaf zoomt de Nationale ombudsman in op de verschillende fasen van de realisatie van het project, en op het aandeel van elk van de betrokken overheden daarin.

### a. Juni 2006 - augustus 2006: samenwerking Justitie - KMar

#### Bevindingen

1. Direct nadat het besluit tot realisatie van een scanfaciliteit op Schiphol was genomen, is vanuit het Ministerie van Justitie actie ondernomen. De ambtenaar die met dit project werd belast, is nog in de maand juni 2006 met een ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee en met een medewerker van een installatietechnisch bedrijf op Schiphol gaan kijken naar een geschikte locatie voor de nieuwe scanvoorziening. Justitie achtte een ruimte op de de G-pier die in gebruik was bij hondengeleiders van de KMar het meest geschikt.

In de daarop volgende week liet de ambtenaar van de KMar aan Justitie weten dat er waarschijnlijk wel mogelijkheden waren op de G-pier en stuurde hij Justitie een tekening waarop was aangegeven welke ruimtes en functies nodig waren voor de nieuwe faciliteit.

*"Zie hier het antwoord wat ik kreeg op mijn fishing expedition voor de G-pier...Denk dat daar wel ruimte in zit"<sup>3</sup>*

2. In de weken daarna was er verschillende keren contact tussen medewerkers van Justitie en van de KMar. De belangrijkste contactmomenten staan in het volgende overzicht.

Contacten Justitie - KMar in 2006	
eind juni	bezoek medewerker Justitie en medewerker KMar aan Schiphol
7 juli	KMar-medewerker verstrekt functionaliteitschets aan Justitie
11 juli	brief Justitie aan KMar Schiphol: verzoek ruimte beschikbaar te stellen
14 juli	e-mail KMar Schiphol aan Justitie: KMar ziet mogelijkheden maar Defensie-procedures kosten tijd
18 juli	e-mail Justitie aan KMar: verzoek om spoed
2 augustus	telefonisch overleg DG IAV (Justitie) met Cdnt. KMar
9 augustus	telefonisch overleg plv. DG RR (Justitie) met Cdnt. KMar
16 augustus	bezoek medewerkers KMar, Justitie en Rgd aan Schiphol
23 augustus	brief Cdnt. KMar Schiphol aan Justitie: KMar stelt geen ruimte beschikbaar

<sup>3</sup> E-mailbericht d.d. 5 juli 2006 van een ambtenaar van KMar Schiphol aan Justitie.

3. Tijdens het bezoek aan de G-pier op 16 augustus 2006 werd een alternatieve ruimte van ongeveer 40m<sup>2</sup> gevonden. Deze ruimte, die beschikbaar werd gesteld door Schiphol, bleek bij narekenen door de Rgd te klein. Daarop deed Justitie opnieuw een beroep op de KMar Schiphol. Dit leverde niets op. Omdat uiteindelijk alleen de ruimte van ongeveer 40m<sup>2</sup> beschikbaar bleek, moest het aanvankelijke plan enigszins worden ingeperkt.

4. De betrokken ambtenaar van Justitie stelde zich op het standpunt dat het proces twee maanden is vertraagd door de houding van de KMar.

*"Door de weigerachtige opstelling laat de KMar op Schiphol het eigen belang prevaleren boven het algemene belang dat ziet op een betere bejegening van passagiers door zorg te dragen voor een snellere afhandeling."*<sup>4</sup>

Deze Justitie-ambtenaar wees er nog op dat de Districtscommandant van de KMar zich geërgerd had getoond toen Justitie na het bezoek aan Schiphol van 16 augustus 2006 opnieuw een beroep deed op de KMar nadat de Rgd had vastgesteld dat de beschikbare oppervlakte van 40m<sup>2</sup> niet voldoende was.

5. De ambtenaar van de KMar die destijds verantwoordelijk was voor de infrastructuur van de KMar op Schiphol liet in het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman weten het niet juist te vinden dat de KMar de zwarte piet krijgt toegespeeld. Volgens hem weigerde de Justitie-ambtenaar na de verzending van de brief van 11 juli 2006 met de KMar in overleg te treden en was hij te veel solistisch te werk gegaan. Indien Justitie direct alle partijen om tafel had gevraagd, zou volgens hem in gezamenlijk overleg snel tot een oplossing zijn gekomen. Hij voegde daar nog aan toe dat de Justitie-ambtenaar wist dat de KMar-ambtenaar met wie hij in eerste instantie in overleg was getreden niet over de infrastructuur ging en dat hij voor een beslissing over het wijzigen van het gebruik van KMar-ruimten op Schiphol bij de Districtscommandant moest zijn. Daarnaast gaf hij aan om welke redenen de KMar de ruimte van de hondengeleiders niet wenste op te geven.

## Beoordeling

1. In de periode eind juni - begin juli 2006 hebben Justitie en de KMar op werkvloerniveau op coöperatieve wijze samengewerkt. Een ambtenaar van de KMar Schiphol maakte binnen een week een functionaliteitschets en de KMar zocht actief mee naar geschikte ruimte op de G-pier voor de nieuwe scanvoorziening.

2. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat nadat de minister van Justitie per brief van 11 juli 2006 had aangegeven dat bij voorkeur de ruimte van de hondengeleiders van de KMar zou worden gebruikt voor de nieuwe scanvoorziening, er enige ergernis is ontstaan bij zowel Justitie als bij de KMar. Justitie vond dat de KMar ten onrechte de beoogde ruimte niet wilde afstaan, en de KMar vond dat Justitie ten onrechte ruimte van de KMar wilde annexeren.

<sup>4</sup> Uit een memo van de betrokken Justitie-ambtenaar van 3 augustus 2006.

3. Vervolgens was er op twee verschillende dagen contact tussen een directeur-generaal en een plaatsvervangend directeur-generaal met de Commandant van de KMar nodig om de samenwerking tussen Justitie en KMar te verzekeren. Nadat tijdens een gezamenlijk bezoek aan Schiphol op 16 augustus 2006 alternatieve ruimte was gevonden, bevestigde de Commandant van de KMar op 23 augustus 2006 schriftelijk dat de KMar geen ruimte beschikbaar zou stellen.

4. De Nationale ombudsman vindt het betreurenswaardig dat de werkrelatie tussen Justitie en de KMar op een gegeven moment onder druk is komen te staan. Beide organisaties hadden immers hetzelfde belang, namelijk snelle realisering van een scanvoorziening op Schiphol.

5. Het beeld dat de Nationale ombudsman van deze gang van zaken heeft gekregen, is dat Justitie er in eerste instantie wat al te gemakkelijk van is uitgegaan dat de KMar de ruimte die werd gebruikt door hondengeleiders van de KMar wel zou willen opgeven en dat de leiding van de KMar op Schiphol zich in reactie daarop wat formeel is gaan opstellen.

6. Volgens de Nationale ombudsman had de samenwerking tussen beide organisatie beter gemoeten. Waarschijnlijk had dit kunnen worden bereikt indien bij het begin van het traject, en dus voordat op werkvloerniveau werd gezocht naar geschikte ruimte, op het niveau van de betrokken directeur-generaal van het Ministerie van Justitie en de Commandant van de KMar afstemming had plaatsgevonden. Het is jammer dat dit niet is gebeurd. Als gevolg daarvan is het proces enigszins vertraagd en is de verstandhouding tussen beide organisaties onder druk komen te staan.

## **b. Augustus 2006 - december 2006: samenwerking Justitie - Rgd**

### **Bevindingen**

1. Vanwege de bouwkundige aanpassingen die noodzakelijk waren voor de realisatie van de nieuwe scanvoorziening, was inschakeling van de Rgd noodzakelijk. De betrokken ambtenaar van Justitie ging daar eind juli 2006 toe over. Vanaf dat moment heeft er veelvuldig contact plaatsgehad tussen Justitie en de Rgd. In onderstaand overzicht is een aantal belangrijke contactmomenten weergegeven.

<b>Contacten Justitie - Rgd in de periode juli 2006 - december 2006</b>	
eind juli	Justitie informeert Rgd over plannen
1 augustus	Justitie mailt schets intakeruimte scanproces naar Rgd
1 augustus	Rgd adviseert Justitie hoog in te steken bij KMar voor ruimte G-pier
9 augustus	intakegesprek Rgd en Justitie
16 augustus	gezamenlijk bezoek Rgd, Justitie, KMar en AAS aan Schiphol
21 augustus	Rgd legt varianten voor aan Justitie
31 augustus	Rgd legt twee nadere varianten voor aan Justitie
1 september	bespreking Justitie met Rgd over varianten
16 oktober	overleg Justitie en Rgd over tekening en kostenraming
18 oktober	Rgd stuurt Justitie aangepaste versie schetsplan en kostenraming
2 november	bericht Justitie aan Rgd: akkoord met schetsplan en kostenraming
17 november	interne signalering Justitie over stagnatie bij Rgd
7 december	overleg Rgd, SRE en KMar; Justitie verhinderd vanwege ziekte
18 december	minister van Justitie dringt bij de DG Rgd per brief aan op spoed
22 december	e-mail Rgd aan Justitie met overzicht stand van zaken

2. Volgens Justitie heeft het project vertraging opgelopen door de handelwijze van de Rgd. Meer concreet gaf Justitie aan dat er in de perioden van 1 september tot medio oktober en van medio oktober tot begin december 2006 gedurende langere tijd geen actie heeft plaatsgevonden. In dat verband merkte Justitie op dat al op 1 september 2006 tijdens het overleg met de betrokken architect van de Rgd was gekozen voor een bepaalde variant en dat het overleg met SRE al begin september 2006 had kunnen worden gevoerd in plaats van pas in december. Daarbij vroeg Justitie zich af of de Rgd op basis van ervaringen met bouw op Schiphol niet eerder contact had moeten opnemen met SRE.

3. De Rgd gaf in het kader van het onderzoek aan welke factoren een rol hadden gespeeld bij de lange realisatieduur van de nieuwe scanvoorziening. De Rgd noemde het gegeven dat het plan moest worden gewijzigd doordat de KMar geen ruimte beschikbaar stelde, het feit dat de werkzaamheden in een extreem beveiligde zone moesten worden uitgevoerd, alsmede de pas eind 2006 gebleken onmogelijkheid de werkzaamheden zonder inmenging van Schiphol uit te voeren. Daarnaast wees de Rgd erop dat het gegeven dat Justitie op 1 september 2006 een keuze had gemaakt voor een bepaalde variant niet betekende dat onmiddellijk daarna kon worden begonnen met de bouw. Het plan moest eerst nader worden gedefinieerd, en dat was gebeurd in de periode van begin september tot medio oktober. De Rgd wees er daarbij op dat in deze periode geen overleg met Justitie over de definiëring kon plaatsvinden vanwege vakantie van de



betrokken ambtenaar. Over de periode van medio oktober tot begin december wees de Rgd erop dat daarin met verschillende architecten was gesproken en dat medio november was gebleken dat er nog een huurovereenkomst moest worden opgesteld en dat SRE moest worden ingeschakeld. Tijdens het overleg op 7 december 2006 werd duidelijk dat SRE beter dan de Rgd in staat zou zijn de bouw te coördineren omdat het werk in een beveiligde zone op Schiphol moest worden uitgevoerd met gescreende aannemers. In algemene zin wees de Rgd erop dat er met klanten wel vaker een verschil in beleving ontstaat over de uitvoering van bouwprojecten.

### **Beoordeling**

1. In verband met de noodzakelijke verbouwing op de G-pier nam Justitie eind juli 2006 contact op met de Rgd. Twee weken daarna was er al een intakegesprek geweest en was de Rgd samen met onder meer Justitie op Schiphol gaan kijken. Binnen nog eens twee weken had de Rgd verschillende varianten voorgelegd aan Justitie en op 1 september 2006 vond er overleg plaats over die varianten.

Tot zover was er bepaald sprake van vlotte samenwerking tussen Justitie en de Rgd.

2. In de ogen van Justitie is er daarna vertraging opgetreden in de voortgang van het project doordat er in de perioden van 1 september 2006 tot medio oktober 2006 en in de periode van medio oktober 2006 tot begin december 2006 gedurende langere tijd geen actie heeft plaatsgevonden.

De Rgd heeft aangegeven wat in die twee perioden is gebeurd.

3. De Nationale ombudsman stelt in de eerste plaats vast dat Justitie nogal optimistische verwachtingen over de voortgang van het project had. Deze verwachtingen waren niet altijd even realistisch.

4. De Rgd is stapsgewijs te werk gegaan, en deze aanpak kostte tijd. Het had naar de mening van de Nationale ombudsman in ieder geval op de weg van de Rgd gelegen om Justitie van meet af aan duidelijk aan te geven met welke doorlooptijden rekening moest worden gehouden. Juist omdat de Rgd de ervaring heeft dat klanten wel vaker een andere beleving hebben bij de uitvoering van bouwprojecten bestond daarvoor alle aanleiding.

5. In algemene zin vraagt de Nationale ombudsman zich voorts af of de Rgd bepaalde stappen in het proces niet wat eerder had kunnen zetten. In de twee door Justitie genoemde perioden heeft de Rgd wel activiteiten ontplooid, maar de Nationale ombudsman heeft niet kunnen vaststellen dat de Rgd in deze perioden alles op alles heeft gezet om de projectduur zo kort mogelijk te houden. Gezien de constant door Justitie benadrukte tijddruk was daar wel reden voor. De tijd die de Rgd nodig heeft gehad om tot een nadere definiëring van het plan te komen - van 1 september tot medio oktober - lijkt gezien de gevraagde spoed aan de lange kant. Slechts gedeeltelijk kan de oorzaak van dit tijdverloop worden gevonden in het feit dat de betrokken medewerker van Justitie in die periode drie weken op vakantie was. Daarnaast valt niet in te zien waarom

de Rgd niet al eerder dan medio november 2006 had kunnen vaststellen dat er nog een huurovereenkomst moest worden opgesteld en contact had kunnen opnemen met SRE.

### **c. Januari 2007 - mei 2007: uitvoering project**

#### **Bevindingen**

1. Tijdens de bespreking tussen de Rgd, SRE en KMar op 7 december 2006 werd duidelijk dat het vanwege de ingewikkeldheid van het project en de beveiligingsaspecten de voorkeur had dat SRE de uitvoering van het project op zich zou nemen. Op 15 december 2006, tijdens een overleg tussen de Rgd en SRE, werd het project overgedragen van de Rgd aan SRE. De projectleider van SRE gaf bij die gelegenheid aan dat er in verband met de vakantieperiode tot half januari 2007 niet veel zou kunnen gebeuren.

2. In de daarop volgende maanden voerde SRE het project uit. Vanwege de vertraging in het bouwproces werd in maart 2007 in overleg tussen de Rgd, SRE en Justitie afgesproken dat het scanapparaat op 11 april gebruiksklaar zou zijn en dat de ruimte waarin het scanapparaat zou komen te staan dan geschikt zou zijn om het scanapparaat te kunnen gaan gebruiken.

3. Op 17 april 2007 werd het scanapparaat opgeleverd. Er moest toen voor het gebruik van het apparaat nog een vergunning worden aangevraagd en bovendien moest aan de betreffende ruimtes nog zoveel gebeuren dat het niet juist werd geacht om verdachte reizigers onder die omstandigheden een scanonderzoek te laten ondergaan. Uiteindelijk duurde het tot 29 mei 2007 voordat het nieuwe scanapparaat daadwerkelijk in gebruik werd genomen. Sinds die dag kunnen reizigers die bij de 100%-controles worden verdacht van het slikken van bolletjes op Schiphol een scan laten maken.

4. De planning is sinds december 2006 enkele keren bijgesteld. De berichten daarover gaven aanleiding tot overleg tussen de betrokken partijen. Onderstaand overzicht bevat een aantal relevante gebeurtenissen in de periode tot de ingebruikneming van het apparaat.

datum	actie	inhoud/resultaat
7 december 2006	overleg SRE, Rgd en KMar	geplande oplevering rond 1 maart <sup>5</sup>
10 januari 2007	overleg SRE, Rgd en Justitie	streven: oplevering 27 februari
5 februari 2007	bericht SRE aan Justitie	oplevering niet vóór 4 april
6 februari 2007	bericht Justitie aan SRE	verzoek om snellere oplevering
7 februari 2007	bericht Rgd aan SRE	verzoek om gedetailleerde planning
14 februari 2007	SRE	nieuwe planning: oplevering 30 maart
13 maart 2007	SRE	forse vertraging; oplevering 25 mei
13 maart 2007	Justitie	verzoek om spoedoverleg
14 maart 2007	overleg SRE, Rgd e.a.	nader overleggen met Justitie
17 april 2007	SRE	oplevering scanapparaat
19 april 2007	Justitie	aanvraag vergunning <sup>6</sup>
4 mei 2007	VROM/SoZaWe	afgifte vergunning
29 mei 2007	Justitie/KMar	ingebruikneming scanapparaat

5. SRE gaf aan een doorlooptijd van ruim vier maanden (gerekend vanaf medio januari 2007) voor een project als het onderhavige heel gebruikelijk te vinden. Daarbij wees SRE erop dat er nogal wat haken en ogen aan dit project zaten, zoals de noodzakelijke afstemming met diverse partijen. Wel gaf SRE aan dat het beter was geweest wanneer SRE eerder aan de Rgd en Justitie zou hebben meegedeeld dat het onmogelijk was het project begin maart 2007 op te leveren.

6. Ook AAS noemde de doorlooptijd vanaf het moment dat SRE de opdracht had gekregen "zeker niet lang". Volgens AAS zou de uitvoering van het project veel langer hebben geduurd indien het project niet aan SRE zou zijn overgedragen en de Rgd het zelf had uitgevoerd.

7. Volgens Justitie heeft de Rgd nagelaten SRE voldoende te controleren op een voortvarende uitvoering van het project

8. De Rgd liet weten dat het traject wellicht even lang zou hebben geduurd als nu het geval is geweest indien de uitvoering in handen van de Rgd zou zijn gebleven. Volgens de Rgd waren de afspraken die met SRE waren gemaakt realistisch, en lag de verantwoordelijkheid voor adequate uitvoering bij SRE. Achteraf bleek dat er nog meer moest gebeuren dan aanvankelijk, bij de overdracht aan SRE, was ingeschat. Daardoor bleek de planning van 1 maart 2007 niet haalbaar.

<sup>5</sup> Blijkens verslag van de Rgd d.d. 22 december 2006.

<sup>6</sup> Vergunning is vereist op basis van de Kernenergiewet en het Besluit stralingsbescherming

## Beoordeling

1. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat Justitie en Rgd bij de overdracht van het project aan SRE ervan zijn uitgegaan dat SRE direct met de uitvoering kon beginnen. In februari en maart 2007 bleek echter van tegenvallers, waardoor SRE gedwongen was de planning bij te stellen.
2. Uit het onderzoek is voorts gebleken dat de Rgd voldoende duidelijk heeft gemaakt aan SRE dat het project zo spoedig mogelijk moest worden opgeleverd. In zoverre valt de Rgd geen verwijt te maken.
3. Op 10 januari 2007 werd tijdens een overleg tussen Rgd, SRE en Justitie afgesproken dat SRE in de week daarna met een planning zou komen. Een gedetailleerde planning werd echter pas op 14 februari 2007 door SRE verstrekt, nadat de Rgd daarop bij e-mailbericht van 7 februari 2007 had aangedrongen.
4. De Nationale ombudsman is van mening dat het op de weg van de Rgd had gelegen om SRE op een veel eerder moment te herinneren aan de afspraak van 10 januari 2007. De opmerking van Justitie dat de Rgd SRE beter had moeten controleren op een voortvarende uitvoering is in dit verband dan ook begrijpelijk. In zoverre heeft de Rgd onvoldoende voortvarend gehandeld.
5. Na de oplevering van het geïnstalleerde scanapparaat bleek dat de omringende ruimte niet dusdanig afgewerkt was dat verdachten aldaar met goed fatsoen een scanonderzoek zouden kunnen ondergaan. Uit de beschikbare informatie blijkt nergens dat de Rgd in de periode voor de oplevering van het scanapparaat of kort daarna hierover contact heeft gehad met SRE en er bij SRE op heeft aangedrongen de in maart 2007 gemaakte afspraak na te komen. Ook in zoverre heeft de Rgd onvoldoende voortvarend gehandeld.

## II. TUSSENLIIGENDE PERIODE

### Bevindingen

1. In de periode van eind maart tot begin april 2006 is, onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie, een experiment uitgevoerd met een scanapparaat dat was ingebouwd in een vrachtauto. Deze experimentopstelling was geleverd door de firma Oldelft. De vrachtauto met ingebouwd scanapparaat stond direct bij de G-pier opgesteld. Verdachten van het slikken van bolletjes konden met dit "mobiele scanapparaat" ter plaatse - op vrijwillige basis - een scan laten maken, zodat overbrenging naar Schiphol-Oost alleen nodig was bij een positieve uitslag van het scanonderzoek, ofwel bij bevestiging van de verdenking.

Van de 29 verdachten die tijdens dit experiment werden gescand, bleken er 18 "schoon" te zijn. Nadat deze verdachten door de Douane aan de KMar waren overgedragen, duurde het gemiddeld veertig minuten voordat zij hun weg konden vervolgen. Het totale oponthoud, inclusief de controle-activiteiten en de aanhouding door de Douane, bedroeg gemiddeld ruim drie uur.

Alhoewel het experiment niet is geëvalueerd, bleek volgens Justitie uit het experiment zonder meer dat een scanfaciliteit op de G-pier grote voordelen heeft. In verband daarmee werd dan ook besloten tot een definitieve opstelling van een scanapparaat op de G-pier.

2. Na afloop van het experiment is teruggevallen op het scanapparaat op Schiphol-Oost. Dit heeft ruim een jaar geduurd, van begin april 2006 tot eind mei 2007. In deze periode hebben 683 verdachten op Schiphol-Oost een scan laten maken. Van hen bleken er 348, ofwel ongeveer 50%, onschuldig te zijn. Het volgende overzicht bevat de aantallen aangehouden slikverdachten, gescande slikverdachten en onschuldig gebleken slikverdachten. De cijfers zijn afzonderlijk gegeven voor de periode tot 1 oktober 2006 en de periode ná 1 oktober 2006.<sup>7</sup>

<b>Aantallen aangehouden slikverdachten, gescanden en onschuldigen</b>			
	7-4-2006 t/m 1-10-2006	1-10-2006 t/m 31-5-2007	totaal
aantal slikverdachten	583	722	1305
waarvan gescand	345	338	683
waarvan onschuldig	185	163	348

<sup>7</sup> De cijfers zijn verzameld door de KMar, en aan de Nationale ombudsman verstrekt door Justitie.

4. Het Ministerie van Justitie liet in het kader van het onderzoek weten dat in eerste instantie niet is overwogen een voorziening te treffen voor de periode tussen de beëindiging van het experiment en de ingebruikneming van het scanapparaat.

*"Het ministerie heeft zich volledig gericht op de installatie van een definitief scanapparaat."*<sup>8</sup>

Toen begin februari 2007 duidelijk werd dat de geplande opleverdatum van 1 maart 2007 niet zou worden gehaald, is door Justitie geopperd het scanapparaat alvast in gebruik te nemen voordat alle ruimtes waren afgebouwd.

In een brief van de zijde van het Ministerie van Justitie aan de Directeur-Generaal van de Rgd van 15 maart 2007 is gepleit voor versnelde oplevering van de scanruimte en ingebruikneming van het scanapparaat per 11 april 2007. Uiteindelijk heeft het tot 29 mei 2007 geduurd voordat het apparaat daadwerkelijk in gebruik werd genomen.

5. Uit het onderzoek is voorts gebleken dat Justitie in februari 2007 vanwege de nieuwe vertragingen rond het project bij Oldelft heeft geïnformeerd of de experimentopstelling weer zou kunnen worden ingezet. Oldelft heeft toen aan Justitie laten weten ongeveer drie weken nodig te hebben om weer een scanapparaat in een vrachtauto in te bouwen.

### Beoordeling

1. Het evenredigheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen voor het bereiken van een doel een middel aanwenden dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel. Indien een bestuursorgaan voor het bereiken van een doel beschikt, of kan beschikken, over een middel dat voor betrokkenen minder bezwarend is dan een ander middel, dient vanuit een oogpunt van evenredigheid in beginsel dit minder bezwarende middel te worden ingezet.

2. De inzet van het scanapparaat op Schiphol-Oost betekende een forse belasting voor onschuldig gebleken slikverdachten. Afgezien van de emotionele belasting die een onterechte verdenking sowieso met zich meebrengt, waren zij vele uren kwijt voordat zij hun reis konden voortzetten. Justitie zelf sprak van een oponthoud van acht tot negen uur.

3. Tijdens het experiment met het scanapparaat in een vrachtauto werd het oponthoud voor onschuldig gebleken slikverdachten beperkt tot ruim drie uur. De belasting voor deze reizigers was daarmee aanzienlijk teruggebracht.

4. Gezien de positieve ervaringen met het experiment had het volgens de Nationale ombudsman voor de hand gelegen dat Justitie voor de periode tussen de beëindiging van het experiment en de oplevering van de nieuwe scanfaciliteit gebruik was blijven maken van het mobiele scanapparaat. De mogelijkheden daartoe zijn echter niet verkend waardoor het ook niet is gekomen tot enige belangenafweging ter zake.

<sup>8</sup> Mededeling Justitie d.d. 15 maart 2007.

5. Zeker toen na de zomer van 2006 duidelijk werd dat de oplevering van de nieuwe scanfaciliteit maanden later zou plaatsvinden dan aanvankelijk was gedacht, had het volgens de Nationale ombudsman op de weg van Justitie gelegen om te onderzoeken of er voor de tussentijd een alternatief beschikbaar was. Het voortdurend relatief grote aantal onschuldige slikverdachten gaf ook alle aanleiding te zoeken naar zo'n alternatief. Justitie heeft dit niet gedaan, en daarmee onvoldoende oog getoond voor de belangen van de betrokken reizigers.

6. Indien Justitie voortgezette of hernieuwde inzet van de experimentopstelling of een ander alternatief zou hebben overwogen en deze inzet zou mogelijk zijn gebleken en gerealiseerd, zouden vele reizigers niet onnodig aangewezen zijn geweest op de belastende en tijdrovende scanprocedure op Schiphol-Oost.

7. Door niet na te gaan of voor de periode tussen de beëindiging van het experiment en de ingebruikneming van de nieuwe scanvoorziening een alternatief voor het apparaat op Schiphol-Oost beschikbaar was, heeft Justitie zichzelf de mogelijkheid ontnomen om de voordelen voor reizigers bij de beschikbaarheid van een tijdelijke scanvoorziening op Schiphol af te wegen tegen de nadelen daarvan.

### III. BERICHTGEVING OVER OPLEVERDATUM

#### Bevindingen

1. Een van de zaken die in dit onderzoek zijn opgevallen, is de steeds maar veranderende berichtgeving over de verwachte opleverdatum. Waar eerst naar buiten werd gebracht dat de scanfaciliteit op zeer korte termijn na medio juni 2006 beschikbaar zou zijn, volgden er bij herhaling berichten dat de opleverdatum steeds verder opschoof.

In paragraaf I van dit hoofdstuk is ingegaan op de voortgang van het project als zodanig. In deze paragraaf gaat het om de vraag of de berichtgeving zoals die op de verschillende momenten plaatsvond, deugde.

2. Het volgende staatje bevat een overzicht van de berichten van het Ministerie van Justitie aan de "buitenwereld" over de verwachte datum van ingebruikneming van de scanvoorziening op de G-pier.

Berichtgeving Justitie		
datum bericht	van - aan	inhoud bericht
13 juni 2006	minister - ombudsman	op zeer korte termijn beschikbaar
juni 2006	minister - algemeen	na de zomer gereed
28 september 2006	minister - ombudsman	per oktober 2006 operationeel
29 september 2006	minister - Tweede Kamer <sup>9</sup>	inrichting scanruimte binnenkort
15 december 2006	landsadvocaat - rechtbank	per 1 maart 2007 operationeel
begin januari 2007	ministerie - ombudsman	ingebruikneming per 1 maart 2007
13 februari 2007	minister - ombudsman	per 1 april 2007 operationeel
23 mei 2007	ministerie - ombudsman	ingebruikneming op 29 mei 2007
4 juni 2007	minister - Tweede Kamer	scanapparaat op G-pier gerealiseerd

3. In het kader van het onderzoek heeft Justitie aangegeven waarop de uitgesproken verwachtingen over de opleverdatum waren gebaseerd.

Wat betreft de in juni 2006 uitgesproken verwachting dat oplevering zeer binnenkort respectievelijk na de zomer zou kunnen plaatsvinden, is Justitie afgegaan op de ervaring van de betrokken medewerker van het Ministerie van Justitie met de bouw op Schiphol-Oost. Het gehele complex was daar binnen vijf maanden opgezet, en het project van het

<sup>9</sup> Onder verwijzing naar de brief van de minister aan de Nationale ombudsman d.d. 28 september 2006.



scanapparaat was vergeleken met Schiphol-Oost een zeer beperkt bouwproject. Deze medewerker was in juni en juli 2006 bevestigd in zijn optimistische verwachtingen door de mededeling van twee door hem benaderde bedrijven die spraken van een (ver)bouwtijd van vier respectievelijk drie weken na verlening van de opdracht. De berichtgeving van eind september 2006 aan de Nationale ombudsman en aan de Tweede Kamer berustte volgens Justitie op een vergissing. De betrokken medewerker had voor zijn vakantie, toen hij nog uitging van oplevering per 1 oktober 2006, een concept opgesteld met die datum erin. Tijdens zijn vakantie in september 2006 zijn de berichten aan de Nationale ombudsman en aan de Tweede Kamer verzonden, zonder dat binnen Justitie is nagegaan of de genoemde opleverdatum nog actueel was. Dit was niet het geval, maar per abuis is die datum wel blijven staan.

Wat betreft de berichtgeving vanuit Justitie vanaf medio december 2006 is Justitie steeds afgegaan op de informatie van SRE waarbij het project toen is aangemeld. Vanaf dat moment had SRE de regie over het bouwproject.

De betrokken medewerker van Justitie gaf in maart 2007 aan dat hij, gezien de hele keten van betrokken organisaties, achteraf gezien niet een sneller proces had mogen verwachten. Wel wees hij er op dat de uiteindelijke periode waarin de scanvoorziening is gerealiseerd, bestond uit een ontwikkel- en een bouwperiode van in totaal vier maanden. Indien de zaak eind juni 2006 direct goed was aangepakt, had plaatsing van het scanapparaat volgens hem eind oktober 2006 gerealiseerd kunnen zijn.

### **Beoordeling**

1. 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. Informatieverstrekking is niet adequaat indien de verstrekte informatie niet klopt of, in het geval van uitgesproken verwachtingen, die verwachtingen niet realistisch zijn. Adequate informatieverstrekking is niet alleen van belang in het verkeer tussen bestuursorgaan en burger maar ook - a fortiori - in het verkeer tussen bestuursorgaan en instanties als Tweede Kamer en Nationale ombudsman. Indien deze instanties niet de juiste informatie ontvangen, kunnen zij hun controlerende taak niet naar behoren uitvoeren.

2. Het Ministerie van Justitie heeft vanaf juni 2006 informatie over de opleverdatum naar buiten gebracht die telkens opnieuw bijstelling behoefde. Uiteindelijk is het scanapparaat niet "op zeer korte termijn" na juni 2006 of per oktober 2006 in gebruik genomen, maar pas op 29 mei 2007.

3. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de in eerste instantie uitgesproken verwachting dat het apparaat direct na de zomer van 2006 in gebruik zou kunnen worden genomen niet realistisch was. Op het moment dat die verwachting werd uitgesproken, was er nog geen overleg gevoerd met de andere betrokken partijen en was niet bekend waar op Schiphol de scanfaciliteit zou worden gerealiseerd. De Rgd, die standaard bij dit soort projecten moet worden betrokken, was nog niet eens benaderd. In wezen beschikte Justitie medio 2006 alleen over de informatie dat een scanapparaat binnen vier weken na

een daartoe strekkende opdracht door het bedrijf Oldelft zou kunnen worden geleverd, over de mededeling van twee bedrijven dat zij de werkzaamheden binnen drie of vier weken zouden kunnen uitvoeren, alsmede over de ervaring met Schiphol-Oost. Gezien de noodzakelijke betrokkenheid van de - nog niet ingeschakelde - Rgd en Schiphol, het ontbreken van een projectplan, van bouwtekeningen et cetera, en gezien de onzekerheid over de beschikbaarheid van ruimte kan de Nationale ombudsman slechts concluderen dat er medio juni 2006 geen grond was om de verwachting te wekken dat de scanfaciliteit direct na de zomer gebruiksklaar zou zijn.

4. De mededeling van eind september 2006 aan de Nationale ombudsman en aan de Tweede Kamer dat het scanapparaat per 1 oktober 2006 operationeel zou zijn, berust - zo is uit het onderzoek gebleken - op een nalatigheid binnen Justitie. Er is verzuimd een in een concept genoemde datum te controleren voordat berichtgeving aan de Nationale ombudsman en aan de Tweede Kamer plaatsvond. De Nationale ombudsman vindt dit ongelukkig. Indien de Nationale ombudsman eind september 2006 een realistische voorstelling van zaken had gekregen, had hij op dat moment met Justitie in overleg kunnen treden over de wenselijkheid om voor de tussentijd alsnog een tijdelijke oplossing te realiseren, zoals het opnieuw in gebruik nemen van een mobiel scanapparaat. Gezien de beperkte tijd die volgens de firma Oldelft nodig was om een scanapparaat in een vrachtwagen in te bouwen, was het op dat moment zeker de moeite waard geweest dat alternatief te overwegen.

5. De Nationale ombudsman is voorts van mening dat de stelligheid waarmee in december 2006 en begin 2007 is meegedeeld dat het apparaat per 1 maart 2007 in gebruik zou worden genomen niet terecht was. Blijkens het verslag van het overleg op 7 december 2006 tussen vertegenwoordigers van SRE, KMar en Rgd had SRE bij die gelegenheid immers duidelijk aangegeven dat de geplande opleverdatum rond 1 maart 2007 onder voorbehoud was. Ook op 10 januari 2007 was met SRE afgesproken dat het de bedoeling was om op 27 februari 2007 op te leveren, zonder dat een harde garantie werd gegeven.

6. Het voorgaande geldt ook voor de berichtgeving van de minister van Justitie aan de Nationale ombudsman van 13 februari 2007. In de betreffende brief kondigde de minister aan dat het apparaat "naar huidig inzicht" begin april 2007 operationeel zou zijn.

7. Afgezien daarvan heeft Justitie er bij de berichtgeving geen gewag van gemaakt dat er nog een vergunning door de minister van VROM, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, moest worden afgegeven alvorens het apparaat daadwerkelijk kon worden gebruikt. Bij de uitgesproken verwachtingen lijkt daarmee geen rekening te zijn gehouden.

## CONCLUSIE

Bij de realisatie van een scanvoorziening op de G-pier is gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid. Gezien de verwevenheid van de activiteiten van de betrokken overheden wordt niet afzonderlijk per bestuursorgaan een conclusie getrokken. Het Ministerie van Justitie heeft gehandeld in strijd met het evenredigheidsvereiste door voor de tussenliggende periode niet na te gaan of een alternatief voor het apparaat op Schiphol-Oost beschikbaar was.

Wat betreft de berichtgeving door het Ministerie van Justitie over het moment waarop de nieuwe scanvoorziening in gebruik zou kunnen worden genomen, is sprake geweest van strijd met het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

## SLOTBESCHOUWING

Sinds eind mei 2007 is er een scanvoorziening op Schiphol. Daarmee is voor reizigers een aanzienlijke verbetering in het proces van de 100%-controles gerealiseerd. Het stemt de Nationale ombudsman dan ook tevreden dat de scanfaciliteit er is gekomen. In plaats van een tijdrovende gang naar Schiphol-Oost kan nu op Schiphol zelf eventuele onschuld direct worden aangetoond. De weg ernaar toe was echter moeizaam. Het Ministerie van Justitie heeft eind juni 2006 het voortouw genomen om op korte termijn tot realisering van een scanvoorziening te kunnen komen. De ambtenaar die bij Justitie met het project was belast, is voortvarend te werk gegaan. De verwachting dat het scanapparaat binnen enkele maanden zou zijn geplaatst, is echter bij lange na niet uitgekomen: het werd uiteindelijk een jaar. De oorzaak ligt hoofdzakelijk in de zwakke samenwerking tussen de drie betrokken ministeries. Er blijken weliswaar goede bedoelingen, maar er is géén gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ontstaan voor het op redelijke termijn realiseren van de plaatsing van de scanapparatuur. In het proces hebben op bepaalde momenten ook deelbelangen van de betrokken ministeries de boventoon kunnen voeren. Nu Justitie de rol van aanvoerder in het project koos, is het begrijpelijk dat de moeizame samenwerking tot teleurstelling en frustratie bij Justitie heeft geleid. Tegenvallers tijdens het project en de onduidelijke rolverdeling hebben de werkrelaties met de KMar en de Rgd onder druk gezet. En de reizigers, om wie het allemaal te doen was, hebben vele maanden langer dan toegezegd moeten wachten op de gewenste voorziening op Schiphol.

Wat valt voor de toekomst - en meer in het algemeen voor de samenwerking in projecten tussen ministeries - te leren? De Nationale ombudsman vraagt aandacht voor de volgende punten.

## A. Pragmatische aanpak Justitie

Justitie heeft in eerste instantie gekozen voor een pragmatische aanpak. De betrokken ambtenaar is direct aan de slag gegaan en heeft gebruik gemaakt van zijn eigen netwerk. Deze aanpak correspondeerde niet met die van de KMar en die van de Rgd die op een gegeven moment meer formele procedures wensten te volgen.

*"Daarnaast zijn we gehouden aan Defensieprocedures die de nodige tijd in beslag nemen."*<sup>10</sup>

Het zou goed zijn geweest indien eerst tussen de drie ministeries commitment was bereikt om dit project volgens een gestructureerd plan te realiseren. Wellicht dat daarvoor op een hoger bestuurlijk niveau binnen de ministeries overeenstemming had moeten worden bereikt. Bij stagnaties in de uitvoeringssfeer had op de gemaakte afspraken teruggevallen kunnen worden.

## B. Uiteenlopende verwachtingen

Justitie ging ervan uit dat het project op korte termijn kon worden gerealiseerd. Daarbij vertrouwde Justitie er kennelijk op dat alle partners op korte termijn konden leveren.

*"Ik ben zeer teleurgesteld over deze gang van zaken, zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat al in augustus 2006 de ruimte voor de plaatsing van de body-scan bekend werd en een eerste inspectie met het oog op de bouwtechnische aanpassingen werd uitgevoerd."*<sup>11</sup>

Bij Justitie bestond teveel optimisme over het proces. Er waren tussen de betrokken ministeries geen bindende afspraken over de planning en wat van ieder ministerie werd verwacht, zodat er onduidelijkheden ontstonden.

## C. Achtervang Justitie

De inzet van Justitie was kwetsbaar omdat slechts één ambtenaar was belast was met dit project. In de maand september 2006 heeft de Rgd met Justitie geen overleg over de nadere definiëring van het plan kunnen voeren omdat de betrokken ambtenaar afwezig was. Justitie heeft niet kunnen deelnemen aan het eerste formele overleg met SRE in verband met afwezigheid van deze ambtenaar. Er zijn om die reden ook periodes geweest waarin Justitie de voortgang niet goed kon monitoren. Het is van belang bij dit soort projecten altijd voor adequate vervanging te zorgen. Dat is hier niet gebeurd. De Nationale ombudsman vraagt zich in verband daarmee af of het Ministerie van Justitie wel de juiste prioriteit heeft toegekend aan dit project.

## D. Realistische toezeggingen

<sup>10</sup> Uit een e-mailbericht van de KMar Schiphol aan Justitie d.d. 14 juli 2006.

<sup>11</sup> Uit een brief van Justitie aan de DG van de Rgd d.d. 15 maart 2007.

Er zijn in deze zaak over en weer allerlei toezeggingen gedaan die daarna weer werden bijgesteld. Die toezeggingen waren kennelijk onvoldoende realistisch. Het is bij dit soort projecten van belang dat de afspraken die worden gemaakt, kunnen worden nagekomen, en dat zij worden vastgelegd zodat het voor betrokkenen duidelijk is wat er van hen wordt verwacht.

## E. Duidelijke rollen

Justitie was verantwoordelijk voor de realisatie van de scanfaciliteit op Schiphol. De uitvoering van het bouwproject lag in handen van de Rgd. De Rgd droeg daarbij de verantwoordelijkheid voor alle onderdelen van het bouwproces, zoals het maken van de bouwtekeningen, de planning en kostenraming, de inhuur en aansturing van een aannemer, de vergunningen en het verkrijgen van toestemming van een verhuurder voor verbouwing van ruimten. Desondanks heeft Justitie gemeend om op meerdere momenten met het oog op de gewenste snelheid handelingen te moeten verrichten die tot de taken van de Rgd behoorden.

*"Om e.e.a. te bespoedigen ben ik zelf op zoek gegaan naar een geschikt bedrijf en heb dat gevonden in de firma..."<sup>12</sup>*

De Rgd heeft de door Justitie genomen stappen niet onmiddellijk gecontroleerd en heeft onvoldoende aangegeven dat de regio voor het bouwproces bij de Rgd diende te liggen. Hierdoor werd aangenomen dat een aantal stappen in het bouwproces al genomen was door Justitie. Achteraf bleek dit niet, of niet volledig het geval te zijn. Ook hierdoor is vertraging opgetreden.

De actieve betrokkenheid van Justitie heeft ook tot ongemakkelijke situaties geleid.

*"Het lijkt me daarom niet fair om het project nu door een andere aanbieder te laten uitvoeren door tussenkomst van een externe projectmanager."<sup>13</sup>*

*"Hoewel ik niet de projectleider namens de Rgd ben, maak ik me toch enige zorgen. Ik vind het prima dat er tussen jullie beiden korte lijnen zijn zodat snel geschakeld kan worden. Belangrijker vind ik echter dat afspraken worden nagekomen. Men name die afspraken waardoor het project enigszins beheersbaar wordt."<sup>14</sup>*

Aan een heldere rolverdeling heeft het ontbroken en dat werkte vertragend.

<sup>12</sup> Uit een e-mailbericht van een Justitie-ambtenaar aan een collega d.d. 17 november 2006.

<sup>13</sup> Uit een e-mailbericht van een Justitie-ambtenaar aan de Rgd d.d. 2 januari 2007.

<sup>14</sup> Uit een e-mailbericht van de Rgd-accountmanager aan SRE en Justitie d.d. 7 februari 2007.

**F. Planmatige aanpak**

Bij de ontwikkeling en uitvoering van dit project is wel van alles gebeurd maar er is niet gewerkt vanuit een gedegen projectbeschrijving. Gezien de complexiteit van het project en de betrokkenheid van verschillende organisaties, was een doordacht en geaccordeerd projectplan volgens de Nationale ombudsman voorwaarde voor een succesvol project. De hiervoor genoemde punten zouden alle bij de opstelling van zo'n projectplan aan de orde hebben kunnen komen.

DE NATIONALE OMBUDSMAN,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer