



Rapport

Rapport over een klacht over de Belastingdienst/Douane te Schiphol.

Datum: 9 november 2011

Rapportnummer: 2011/332

Klacht

Verzoeker klaagt er over dat (ambtenaren van) de Belastingdienst/Douane te Schiphol:

Bij een zogeheten 100% controle, waar hij op 16 oktober 2010 aan onderworpen werd, geen identificatiebadges droegen;

Bij de afhandeling van de klacht, die hij daarover indiende, heeft aangegeven dat alleen de controlerend ambtenaar geen badge droeg, terwijl dat in werkelijkheid gold voor alle aanwezige ambtenaren;

Bij de afhandeling van de klacht de feitelijke gang van zaken niet juist heeft weergegeven, door niet aan te geven dat hij meteen mocht doorlopen toen hij naar de identiteit van de controleambtenaar ging vragen.

Bevindingen

1. Feiten

Sinds eind 2003 onderwerpen de Belastingdienst/Douane te Schiphol (verder: Douane) en de Koninklijke Marechaussee reizigers en bagage, die met "risicovluchten" vanaf bepaalde vertrekluchthavens op Schiphol aankomen, aan een intensieve controle. Deze zogeheten 100% controles zijn ingevoerd om de stelselmatige invoer van drugs tegen te gaan. Toen verzoeker op 16 oktober 2010 uit Suriname op Schiphol aankwam, kreeg hij met zo'n controle te maken. Bij de 100% controles geldt onder meer als uitgangspunt dat de Douane op basis van risicoprofielen reizigers uitzoekt voor nader onderzoek, waarbij meer dan gemiddeld de kans bestaat dat zij drugs bij zich hebben. Dit is onder meer gebaseerd op een interview dat van iedere reiziger wordt afgenomen. Verzoeker heeft het korte interview dat van hem werd afgenomen ervaren als vernederend, intimiderend en discriminerend, en als een inbreuk op zijn privacy. De Douane ambtenaar die verzoeker interviewde droeg geen identificatiebadge of naamplaat op zijn uniform. Toen verzoeker hem vroeg naar zijn identiteit, gaf hij als antwoord zijn personeelsnummer. Nadat verzoeker enkele vragen had beantwoord en na enige discussie, mocht verzoeker verder gaan.

2. Klachtbehandeling Douane

Verzoeker diende bij de Douane te Schiphol een klacht in over de gang van zaken. In een brief van 22 november 2010 deelde de Douane verzoeker de beslissing op de klacht mee. Volgens de Douane was niet gebleken van vernederend, intimiderend en discriminerend optreden. De Douane achtte de klacht op dat punt ongegrond. Ook achtte de Douane de klacht ongegrond wat betreft het feit dat de betrokken ambtenaar, toen verzoeker daarnaar vroeg, niet zijn naam heeft genoemd, maar zijn personeelsnummer. Volgens de Douane

had verzoeker er wel terecht over geklaagd dat de betrokken ambtenaar geen identificatiebadge droeg. De Douane vond dat niet professioneel van de betrokken ambtenaar. Op dat punt was de klacht wel gegrond.

Verzoeker had de Douane bij het indienen van zijn klacht tevens gevraagd om de persoonsgegevens van de ambtenaar die het korte interview afnam en van de coördinator van de controle, die getuige was van dat korte interview. Uit overwegingen van privacybescherming verstrekke de Douane die gegevens niet. Volgens de Douane hoefde dat verzoeker er bijvoorbeeld niet van te weerhouden bij de politie aangifte van discriminatie tegen de douaneambtenaren te doen.

3. Onderzoek Nationale ombudsman

Verzoeker diende vervolgens een klacht in bij de Nationale ombudsman (zie ook hierboven onder KLACHT). Verzoeker gaf aan dat ambtenaren van de Douane bij de 100% controle waar hij mee te maken kreeg geen identificatiebadges droegen. En dat de Douane bij de afhandeling van zijn klacht ten onrechte had aangegeven dat slechts één ambtenaar geen badge droeg, want dat gold volgens verzoeker voor alle aanwezige ambtenaren. Ook anderszins had de Douane in de afhandeling van de klacht naar verzoekers idee een onjuiste voorstelling van zaken gegeven. Zo mocht verzoeker, naar zijn zeggen, meteen doorlopen nadat hij naar de identiteit van de betrokken ambtenaar ging vragen. Dat komt niet naar voren in de brief van de Douane. Het verhaal van de Douane is dat de betrokken ambtenaar eerst zijn personeelsnummer gaf en daarna het korte interview afrondde.

In een brief van 15 maart 2011 vroeg de Nationale ombudsman de Belastingdienst/Douane te Schiphol om een reactie op de klacht. Tevens stelde de Nationale ombudsman de Belastingdienst/Douane enkele specifieke vragen.

4. Zienswijze Belastingdienst/Douane

In een brief van 19 mei 2011 heeft de Douane onder meer het volgende laten weten.

Er is geen wettelijk voorschrift dat het dragen van een identificatiebadge voor douane-ambtenaren verplicht stelt. Wel maakt het dragen van zo'n badge deel uit van de kledingvoorschriften. Het is beleid van de Douane dat geüniformeerde ambtenaren een naambadge dragen. Alleen bij de 100%-controle kunnen ambtenaren ervoor kiezen in plaats van de naam het personeelsnummer op de badge te vermelden. Voor die mogelijkheid is gekozen nadat een aantal douanemedewerkers in hun privé-omgeving ongewenst werden benaderd, wat mogelijk verband hield met het zichtbaar vermelden van hun naam op de badges.

De Douane gaf toe dat in de "interne" afhandeling van verzoekers klacht er ten onrechte geen aandacht was geweest voor verzoekers opmerking dat geen enkele ambtenaar bij de controle een badge droeg.

Over het feitelijke verloop van de gang van zaken merkte de Douane op dat de betrokken medewerker destijds een kort interview had afgenomen en dat verzoeker toen zijn weg kon vervolgen. Dat nadat de betrokken ambtenaar zich aan de hand van zijn personeelsnummer bekend had gemaakt. Deze gang van zaken kwam overeen met de gebruikelijke werkwijze van de Douane.

Naar zeggen van de Douane is er geen reden om aan te nemen dat bij de 100% controles structureel wordt afgeweken van de geldende instructie inzake het niet dragen van de identiteitsbadges. De Douane verwees daarbij naar het interne onderzoek dat naar aanleiding van de klacht werd verricht. De Douane voegde bij de brief van 19 mei 2011 onder meer een verslag van een gesprek dat in dat kader op 30 oktober 2010 plaatsvond tussen de ambtenaar die verzoeker had geïnterviewd, de coördinator van de controle waar verzoeker over klaagde en de leidinggevende van die twee ambtenaren. De coördinator van de controle gaf aan dat hij getuige was geweest van het korte interview tussen verzoeker en de betrokken ambtenaar. Hij verklaarde vlak achter de betrokken ambtenaar te zijn gaan staan, toen hij hoorde dat verzoeker die ambtenaar om diens naam vroeg. De coördinator gaf verder onder meer aan dat hij zelf altijd de badge draagt, en dat hij die dus ook droeg bij de desbetreffende controle.

Wat betreft het waarborgen van het naleven van de kledingvoorschriften op het punt van het zichtbaar dragen van de badge liet de Douane het volgende weten.

In de opleiding, uitgereikte uniformboekjes (titel 'zo ziet de burger jou'), elektronische communicatiemiddelen, EP's en in het werkoverleg wordt regelmatig aandacht besteed aan het grote belang dat de Douane hecht aan het op de juiste wijze dragen van het uniform. Ambtenaren die de badge niet dragen, kunnen daarop worden aangesproken. Van medewerkers wordt verwacht dat zij elkaar op dit punt corrigeren. Ook is verzoekers klacht onder de aandacht van het management gebracht met het verzoek in het werkoverleg nog eens specifiek aandacht te besteden aan het beleid ten aanzien van het dragen van de badge.

Behalve de badge die zij dragen op het uniform, beschikken douaneambtenaren ook over een officieel legitimatiebewijs. De Douane liet verder onder meer weten dat reizigers, die worden gecontroleerd, via een verzoek om het tonen van dat legitimatiebewijs, eventueel op de hoogte kunnen komen van de naam van een controlerend ambtenaar. Omdat de douanewerkzaamheden geüniformeerd worden uitgevoerd, blijven dergelijke verzoeken in het algemeen achterwege. Ook in dit geval heeft verzoeker volgens de Douane niet een dergelijk verzoek gedaan.

5. Nadere reactie verzoeker

Naar aanleiding van de reactie van de Douane liet verzoeker kort samengevat weten dat hij het met de inhoud daarvan niet eens was en dat hij bleef bij zijn klacht. Verzoeker

bracht onder meer naar voren dat hij de betrokken douaneambtenaar bij het interview heeft gevraagd wie hij was en of hij zich kon legitimeren.

Beoordeling

6. Het dragen van identificatiebadges

Het beginsel van fair play houdt voor overheidsinstanties in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Als geüniformeerde douaneambtenaren bij gelegenheden als de 100%-controle een identificatiebadge dragen, kunnen burgers effectiever gebruik maken van hun recht om achteraf klachten over de controle in te dienen. Door de badges is het makkelijker om aan te geven welke individuele ambtenaar bij de controle betrokken was.

Gezien het feit dat de 100% controles ingrijpend van aard zijn, is de kans dat problemen of klachten ontstaan niet denkbeeldig. En is een identificatiebadge voor de controleambtenaar des te meer op zijn plaats.

7. Identificatiebadges met naam of nummer

De identificatiebadges zijn bij de Douane ingevolge de kledingvoorschriften verplicht. Bij de 100%-controles mogen de ambtenaren ervoor kiezen dat op de badges niet de naam, maar het identificatienummer van de ambtenaar is vermeld. Dit maakt naar het oordeel van de Nationale ombudsman geen verschil voor het identificeren. Het gaat er niet zozeer om dat de burger de naam van de ambtenaar te weten komt, maar vooral dat de individuele ambtenaar achteraf traceerbaar is. Dat is aan de hand van het identificatienummer het geval.

8. Feitelijke gang van zaken/ambtenaren zonder badge

Het staat vast dat niet alle ambtenaren bij de controle waar verzoeker mee te maken kreeg, de identificatiebadges droegen. De ambtenaar die verzoeker interviewde droeg immers geen badge. Dat betekent dat de Douane handelde in strijd met het beginsel van fair play.

De gedraging is niet behoorlijk

9. Klachtpunt niet behandeld

Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid houdt in dat overheidsinstanties secuur werken. Dit betekent dat overheidsinstanties bij de behandeling van klachten in principe behoren in te gaan op alle punten die de klager naar voren brengt. De Douane heeft toegegeven dat in de eigen, "interne" klachtbehandeling ten onrechte geen aandacht is geschonken aan verzoekers opmerking dat géén van de aanwezige ambtenaren een

badge droeg. De eigen, "interne" klachtbehandeling van de Douane is op dit punt tekortgeschoten.

Op grond van de beschikbare gegevens is niet meer vast te stellen wie er wel of niet een badge droeg tijdens de controle van verzoeker. Volgens verzoeker droeg niet alleen de ambtenaar die hem interviewde geen badge, maar gold dat ook voor de andere ambtenaren die bij de controle betrokken waren. De Douane heeft dat tegengesproken. Het verhaal van verzoeker en dat van de Douane staan lijnrecht tegenover elkaar.

Ook wat betreft de feitelijke gang van zaken bij de controle lopen de lezingen van verzoeker en de Douane uiteen. Volgens verzoeker werd het korte interview beëindigd en mocht hij verder lopen toen hij naar de identiteit van de ambtenaar ging vragen. Volgens de Douane is het interview op de gebruikelijke wijze afgemaakt nadat de betrokken ambtenaar zijn personeelsnummer had gegeven.

Er zijn geen omstandigheden die de ene lezing aannemelijker maken dan de andere. Of er méér ambtenaren waren die de badge niet droegen, en hoe het korte interview precies is verlopen, is niet meer exact vast te stellen. De Nationale ombudsman onthoudt zich op deze twee punten van een oordeel.

10. Verzoek om tonen officiële legitimatiebewijs

Geüniformeerde douaneambtenaren op Schiphol zijn verplicht om op verzoek hun officiële legitimatiebewijs te tonen.

Het staat niet vast of verzoeker de douaneambtenaar die hem bij de controle interviewde heeft gevraagd om zijn naam, of ook om zijn legitimatiebewijs. Verzoeker merkte in zijn klacht op dat hij had gevraagd naar de naam en identiteit van de ambtenaar. In zijn reactie op het standpunt van de Douane gaf verzoeker tevens met zoveel woorden aan te hebben gevraagd naar de legitimatie van de ambtenaar. Volgens de Douane heeft verzoeker de ambtenaar alleen gevraagd naar zijn naam. De douaneambtenaar die verzoeker interviewde en de ambtenaar die de controle coördineerde hebben op 16 oktober 2010 verklaard dat verzoeker vroeg naar de naam van de ambtenaar.

De verhalen van verzoeker en de Douane komen op dit punt niet overeen. Er is geen aanleiding om de ene lezing aannemelijker te achten dan de andere.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de Belastingdienst/Douane Schiphol is gegrond wat betreft het niet dragen van identificatiebadges en het bij de klachtbehandeling niet ingaan op verzoekers opmerking dat alle aanwezige ambtenaren geen identificatiebadge droegen. De Belastingdienst/Douane Schiphol heeft op dit punt

gehandeld in strijd met het beginsel van administratieve nauwkeurigheid.

De Nationale ombudsman onthoudt zich op de overige klachtpunten van een oordeel.

Slotbeschouwing

De 100% controles op Schiphol zijn een bekend fenomeen. Het zijn controles die door de reizigers als ingrijpend worden ervaren en zij leveren met enige regelmaat klachten op.

In het kader van de controles nemen douaneambtenaren interviews af van reizigers. Verzoeker kreeg voor zijn gevoel te maken met heftige en persoonlijke controlevragen, terwijl de ambtenaar die de vragen stelde anoniem bleef. Dit brengt de "equality of arms", het uitgangspunt van gelijke mogelijkheden van overheid en burger, in het geding.

Toen verzoeker bleef vragen naar de naam en identiteit van de betrokken ambtenaar, gaf die ambtenaar hem zijn dienstnummer. Verzoeker wilde een naam, en vroeg daar alsnog naar in de klachtenprocedure bij de Douane. Verzoeker voelde zich in de 100% controle gediscrimineerd. Hij wilde de naam van de ambtenaar eventueel gebruiken om bij de politie aangifte te doen van discriminatie. De Douane gaf die naam uiteindelijk niet, ook niet in de klachtenprocedure. Daar is iets voor te zeggen; ook een ambtenaar heeft recht op privacy. En aan de hand van het dienstnummer kon de betrokken ambtenaar bij de klachtbehandeling probleemloos worden achterhaald. Ook als verzoeker bij de politie aangifte had willen doen van discriminatie, of die aangifte had willen doorzetten, had het in beginsel geen probleem hoeven zijn dat hij alleen beschikte over het dienstnummer. Ook daar had de identiteit van de ambtenaar met behulp van het dienstnummer (uiteindelijk) achterhaald kunnen worden.

Zoals hierboven is aangegeven is niet in het onderzoek komen vast te staan of verzoeker de ambtenaar met zoveel woorden naar diens legitimatiebewijs heeft gevraagd. Daarbij komt dat verzoeker de betrokken ambtenaar niet naar zijn naam en identiteit heeft gevraagd omdat hij twijfelde aan de echtheid van de ambtenaar of de controle. Verzoeker wilde weten met welke ambtenaar hij te maken had, om later een klacht te kunnen indienen of om aangifte te doen. Verzoeker kon dat doen aan de hand van het personeelsnummer, dat hij van de ambtenaar kreeg. Overigens had de betrokken ambtenaar moeten beseffen dat hij fout was, doordat hij geen badge droeg met zijn naam of nummer. Onder de gegeven omstandigheden was het conflict mogelijk niet zo hoog opgelopen als de ambtenaar verzoeker zijn legitimatiebewijs had getoond, toen verzoeker ging doorvragen naar zijn naam en identiteit.

In de klachtbehandeling had het verder voor de hand gelegen dat de Douane niet uitdrukkelijk had aangegeven dat één ambtenaar in de fout was gegaan door de badge niet te dragen. Verzoeker had in zijn klacht opgemerkt dat volgens hem geen van de ambtenaren een badge droeg. De Douane was het daar niet mee eens. Maar of het ging

om één of meer ambtenaren was verder niet van groot belang. Ook in het geval dat slechts één ambtenaar de badge niet draagt handelt de Douane immers niet correct.

Naar aanleiding van verzoekers klacht heeft de Belastingdienst/Douane te Schiphol de uniformvoorschriften inzake het dragen van een identificatiebadge nogmaals intern onder de aandacht heeft gebracht. Dat lijkt me geen overbodige luxe.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 6 december 2010 ontving de Nationale ombudsman van verzoeker een klacht over gedragingen van de Belastingdienst/Douane te Schiphol.

Naar de gedragingen, die worden aangemerkt als gedragingen van de minister van Financiën, werd een onderzoek ingesteld.

In het onderzoek vroeg de Nationale ombudsman de Belastingdienst/Douane te Schiphol om op de klacht te reageren. Tevens stelde de Nationale ombudsman de Belastingdienst/Douane enkele specifieke vragen.

Vervolgens stelde de Nationale ombudsman verzoeker in de gelegenheid om op de verstrekte informatie te reageren.

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

Verzoeker en de Belastingdienst/Douane deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Informatieoverzicht

- elektronisch verzoekschrift van 6 december 2010
- schriftelijke toelichting van verzoeker per brief met bijlagen van 20 januari 2011
- brief met bijlagen van de Belastingdienst/Douane van 19 mei 2011
- e-mailbericht met reactie van verzoeker van 5 juni 2011