



Rapport

Datum: 13 oktober 2004
Rapportnummer: 2004/402

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Koninklijke Marechaussee te Schiphol op 22 oktober 2002 niet juist heeft gehandeld bij het verstrekken van een nooddocument als gevolg waarvan verzoeker schade heeft geleden.

Voorts klaagt verzoeker erover dat de Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee slechts de helft van de door hem geleden schade heeft willen vergoeden.

Beoordeling

A. Ten aanzien van de behandeling van de aanvraag om een nooddocument

1. Verzoeker boekte op 18 oktober 2003 voor zijn echtgenote, voor zichzelf en hun twee minderjarige kinderen een (last-minute) vakantiereis naar Griekenland. Hoewel er bij een reis binnen het Schengengebied geen personencontrole aan de binnengrenzen wordt uitgeoefend (zie Achtergrond, onder 1.) stelde de vliegmaatschappij zoals gebruikelijk de eis dat zij alle vier over een geldig reisdocument beschikten. Het reisbureau van verzoeker had hem er bij de bevestiging van zijn boeking op 18 oktober 2003 schriftelijk op geattendeerd dat de minderjarige kinderen voor deze reis bijgeschreven moesten zijn in het paspoort van de ouders (zie achtergrond, onder 2.)

2. Omdat het toen elf maanden oude dochtertje van verzoeker niet stond vermeld in het reisdocument van haar ouders toog verzoekers echtgenote op maandag 21 oktober 2003 naar het gemeentehuis te Amersfoort om haar dochtertje in haar paspoort te laten bijschrijven. Het bleek niet mogelijk te zijn dit diezelfde dag nog te regelen (zie achtergrond, onder 7.). De dienstdoende ambtenaar van de gemeente verwees verzoekers echtgenote om die reden naar bureau nooddocumenten van de Koninklijke Marechaussee te Schiphol.

3. Verzoeker informeerde op 21 oktober 2003 telefonisch bij het bureau nooddocumenten naar de mogelijkheid om een nooddocument voor zijn jongste dochter te krijgen. Hem werd meegedeeld dat dit geen probleem was indien hij de benodigde documenten zou meenemen. Op dinsdag 22 oktober 2003 verzocht verzoeker rond 4.30 uur aan de balie van bureau nooddocumenten om een nooddocument voor zijn dochter. Het vliegtuig vertrok omstreeks 5.25 uur. Volgens verzoeker liet de dienstdoende ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee hem weten dat vanwege een computerstoring geen aanvragen in behandeling konden worden genomen. Verzoeker kreeg niet de gelegenheid een aanvraag in te dienen. Verzoekers vakantie naar Griekenland vond geen doorgang.

4. Verzoeker klaagt erover dat de aanvraag om een nooddocument niet juist is behandeld door de functionarissen van de Koninklijke Marechaussee van het bureau nooddocumenten als gevolg waarvan hij schade heeft geleden.

5. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 (PuKMar, zie Achtergrond, onder 3.) en artikel 26, derde lid, van de Paspoortwet (zie Achtergrond, onder 2.) is onder andere de commandant van het District Koninklijke Marechaussee Schiphol aangewezen tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en verstrekking van nooddocumenten. Voordat tot afgifte van een nooddocument kan worden overgegaan dient op grond van artikel 28 van de Paspoortwet (zie achtergrond, onder 2.) de nodige zekerheid te bestaan omtrent de identiteit en nationaliteit van de aanvrager.

Volgens de operationele instructie Koninklijke Marechaussee uitgewerkt in de interne werkinstructie (zie achtergrond, onder 4 en 5.) dient de medewerker van de front-office iedere aanvraag schriftelijk in behandeling te nemen door een aanvraagformulier in te laten vullen. Dit geldt ook in die gevallen waarin al duidelijk is dat de aanvraag niet tot verstrekking zal leiden. De gegevens van het aanvraagformulier worden in het systeem opgeslagen. Bij afwijzing wordt de reden van weigering op het aanvraagformulier vermeld. Bovendien wordt, indien een aanvrager niet tevreden is over de wijze van behandeling van zijn aanvraag, daarvan een incidentennota opgesteld.

6. In reactie op de klacht heeft de minister van Defensie laten weten dat hij zich kon vinden in het oordeel van de Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee. De Bevelhebber achtte verzoeker zelf verantwoordelijk voor de bijschrijving van zijn dochter in zijn paspoort. Het op het laatste moment boeken van een reis zonder zich er goed van te overtuigen dat men over de juiste reisdocumenten beschikt houdt een risico in. In dit geval was niet duidelijk geworden waarom de aanvraag van verzoeker niet in behandeling was genomen. Niet was gebleken dat de Koninklijke Marechaussee nalatig was geweest. Niettemin gaf de Bevelhebber verzoeker het voordeel van de twijfel omdat in de geautomatiseerde bestanden niets over de aanvraag was terug te vinden. Omdat verzoeker zelf verantwoordelijk was voor de bijschrijving van zijn dochtertje in het paspoort was de Bevelhebber in dit geval bereid de helft van de totale reissom te vergoeden.

7. In dit geval lopen de lezingen van verzoeker en de medewerkers van bureau nooddocumenten over de reden waarom de aanvraag van verzoeker op 22 oktober 2003 niet in behandeling is genomen uiteen. Volgens verzoeker is de aanvraag niet in behandeling genomen vanwege de computerstoring. Naar zijn zeggen had verzoeker alle voor de aanvraag van het nooddocument benodigde documenten bij zich maar is hij niet in de gelegenheid gesteld een aanvraag in te dienen. Hem is niet het gebruikelijke aanvraagformulier ter invulling aangeboden.

De betrokken medewerkers hebben daarentegen achteraf verklaard zich wel de computerstoring op die dag maar niet het voorval te kunnen herinneren. Volgens hen kan het ook zo zijn dat de aanvraag niet in behandeling is genomen omdat verzoeker onvoldoende gegevens kon verstrekken met name over het gezag over het kind.

8. Het vereiste van administratieve nauwkeurigheid is een uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel en impliceert dat een bestuursorgaan secuur moet werken. Dit houdt onder meer in dat het betrokken bestuursorgaan een aanvraag nauwkeurig registreert en tevens bijhoudt in de administratie op welke wijze de aanvraag is afgehandeld.

9. Wat er ook zij van de reden om de aanvraag niet te behandelen, het beginsel van administratieve nauwkeurigheid brengt mee dat de medewerker van de Koninklijke Marechaussee verzoeker conform de interne werkinstructie in de gelegenheid had moeten stellen een aanvraagformulier in te vullen, tenzij er een afdoende reden was dit niet te doen. De reden om de aanvraag niet in behandeling te nemen had hij in dat geval op dit formulier moeten vermelden, en het formulier in de administratie moeten bewaren. Nu de betrokken ambtenaar dit alles heeft nagelaten, is gehandeld in strijd met de vereiste administratieve nauwkeurigheid.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

B. Ten aanzien van de afwijzing van het verzoek om volledige schadevergoeding

1. Verzoekers aanvraag om een nooddocument voor zijn dochtertje is op 22 oktober 2003 door de medewerker van Bureau Nooddocumenten niet in behandeling genomen. Verzoeker kon daardoor met het gezin die dag niet het vliegtuig nemen naar de vakantiebestemming.

2. Verzoeker klaagt erover dat de Bevelhebber het verzoek om vergoeding van de schade die naar hij stelt het gevolg is van het optreden van de betrokken ambtenaar, slechts voor de helft heeft toegewezen. Verzoeker is van mening dat de Koninklijke Marechaussee de gehele schade dient te vergoeden als gevolg van de gemiste vlucht.

3. Hiervóór is onder **A.9.** overwogen dat de Koninklijke Marechaussee een verwijt valt te maken over de behandeling van de aanvraag van verzoeker om een nooddocument voor zijn dochtertje. Er kan echter niet zonder meer worden aangenomen dat het niet in behandeling nemen van de aanvraag heeft geleid tot de door verzoeker gestelde schade. Indien de aanvraag wel in behandeling was genomen, is het de vraag of dit tot afgifte van een nooddocument had geleid en of verzoeker het vliegtuig nog op tijd zou hebben gehaald.

4. Uit het onderzoek is gebleken dat de tijd tussen de aanvraag en het moment van vertrek van het vliegtuig zeer kort was (55 minuten). De verstrekking van een nooddocument met het gangbare systeem kost indien de aanvraag compleet is minimaal 25 minuten. De behandeling van aanvragen met het vervangende systeem kost in ieder geval meer tijd omdat het invoeren van gegevens apart moet gebeuren. Daarnaast is niet bekend hoe druk het was bij de balie van Bureau Nooddocumenten en hoe laat verzoeker uiterlijk

moest inchecken.

5. Het redelijkheidsbeginsel brengt mee dat bestuursorganen voorafgaand aan elk handelen, of dit nu een rechtshandeling of een feitelijke handeling betreft, het belang van het realiseren van een doelstelling afwegen tegen de belangen van de burger. In het licht van het realiseren van de doelstelling mag de uitkomst van die belangenafweging niet onredelijk zijn.

Wat betreft de gehoudenheid tot schadevergoeding brengt het redelijkheidsbeginsel met zich mee dat een bestuursorgaan alleen in die gevallen waarin de aanspraak op schadevergoeding, gezien de gronden waarop deze aanspraak berust, evident juist is, verplicht is om financiële aansprakelijkheid voor ontstane schade te aanvaarden. In alle andere gevallen staat het bestuursorgaan vrij om te betwisten dat het gehouden is tot het vergoeden van de gestelde schade en mag het zich in redelijkheid op het standpunt stellen dat de vraag naar die gehoudenheid - eventueel - moet worden beantwoord door de burgerlijke rechter (zie achtergrond, onder **8.**).

Al met al acht de Nationale ombudsman het verband tussen het niet in behandeling nemen van de aanvraag en de door verzoeker gestelde schade doordat de vakantie niet doorging, niet zonder meer aangetoond, omdat teveel onzekere factoren daarbij een rol speelden. Daarom kan ook niet worden gezegd dat de aanspraak op volledige vergoeding van de gestelde schade zo evident juist was dat de Koninklijke Marechaussee deze niet in redelijkheid had kunnen afwijzen.

6. Niettemin, ook zonder dat er sprake is van evident of vermoedelijk onrechtmatig overheidshandelen, is er ruimte voor *coulance* in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van bestuursorganen burgers uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan. Door in dit geval de helft van de gestelde schade te vergoeden, heeft het bestuursorgaan er voldoende blijk van gegeven zich bewust te zijn dat vermoedelijk fouten zijn gemaakt, die weliswaar geen evidente onrechtmatigheid opleveren, maar waarvan de gevolgen toch in redelijkheid niet geheel ten laste van verzoeker mogen blijven.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

Conclusie

De klacht dat de Koninklijke Marechaussee op 22 oktober 2002 niet juist heeft gehandeld bij het verstrekken van een nooddocument, welke gedraging wordt gezien als een handeling van de minister van Defensie, is gegrond omdat niet is voldaan aan het vereiste van administratieve nauwkeurigheid. De klacht dat de Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee slechts de helft van de door verzoeker geleden schade wilde vergoeden is niet gegrond.

Onderzoek

Op 9 januari 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Amersfoort, met een klacht over een gedraging van de Koninklijke Marechaussee.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Defensie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Defensie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Vervolgens werd verzoeker in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

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

Verzoeker en de minister van Defensie deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Bevindingen

De bevindingen van het onderzoek luiden als volgt:

A. feiten

1. Verzoeker boekte op 18 oktober 2003 voor hemzelf, zijn echtgenote en hun twee minderjarige kinderen een (last-minute) vakantiereis naar Griekenland. Per vliegtuig zouden zij op 22 oktober 2003 via de luchthaven Schiphol vertrekken. Het toen 11 maanden oude dochtertje van verzoekers stond niet vermeld in een van de paspoorten van de ouders. Op maandag 21 oktober 2003 ging verzoekers echtgenote naar het gemeentehuis te Amersfoort om het dochtertje in haar paspoort te laten bijschrijven. Het bleek niet mogelijk te zijn dit diezelfde dag nog te regelen. De dienstdoende ambtenaar van de gemeente verwees verzoekers echtgenote om die reden naar Bureau Nooddocumenten van de Koninklijke Marechaussee te Schiphol.

2. Verzoeker informeerde op 22 oktober 2003 telefonisch bij het Bureau Nooddocumenten naar de mogelijkheid om een nooddocument voor zijn jongste dochter te krijgen. Hem werd meegedeeld dat dit geen probleem was indien hij de benodigde documenten zou meenemen. Zo moest een uittreksel uit het geboorteregister worden overgelegd, het trouwboekje en de paspoorten van beide ouders.

3. Op dinsdag 22 oktober 2003 arriveerde verzoeker rond 4.30 uur bij Bureau Nooddocumenten en verzocht aan de balie om een nooddocument voor zijn dochter. Zijn

vliegtuig vertrok omstreeks 5.25 uur. Verzoeker vernam van de dienstdoende ambtenaar aan de balie dat er een computerstoring was. Door het ontbreken van een grensdocument voor zijn dochter kon verzoeker met zijn gezin niet afreizen naar Griekenland en ging de vakantie niet door.

4. Bij brief van 24 oktober 2003 diende verzoeker een klacht in bij de Koninklijke Marechaussee te Schiphol:

"...Hierbij wil ik een officiële klacht indienen. (...)

Ik ben van mening dat wanneer ik als nette burger een nooddocument wil laten maken en hiervoor de juiste papieren en gegevens bij me heb dit niet door een *computerstoring* (22-10-2002) zou mogen worden belemmerd.

In ons geval was er sprake van een computerstoring, waardoor mijn dochter van 11 maanden oud geen grensdocument kon krijgen. Als gevolg hiervan konden wij niet op vakantie met ons gezin.

Begrip heb ik wel voor de regels dat er zonder document niet gereisd kan worden (veiligheid voor ons allen). Ook heb ik respect voor de dienstdoende ambtenaar die ons netjes te woord stond op een voor ons zeer teleurstellend moment.

Ik vind het onbegrijpelijk dat in het geval van een computerstoring er geen alternatieven meer aangewend worden en er niets meer gedaan wordt om een document te maken.

Ik stel dan ook de Koninklijke Marechaussee financieel aansprakelijk voor de geleden schade. Te weten het niet doorgaan van een vakantie, kosten 670,10 Euro.

Daarnaast is er immaterieel geleden schade zoals de enorme teleurstelling van niet op vakantie gaan en het "kwijt" zijn van opgenomen vakantiedagen.

Hierbij doen wij een dringend beroep op de rechtvaardigheid van het systeem.

Wij hopen dat u onze klacht met aandacht zult behandelen en een oplossing wilt zoeken voor de geleden financiële schade..."

6. Bij brief van 27 oktober 2003 gaf de Bevelhebber van de Koninklijke Marechaussee onder meer het volgende antwoord op de klacht:

"...Klachtformulering:

Op vrijdagmiddag 18 oktober 2002 heeft u een reis geboekt naar het eiland Samos (Griekenland), met vertrek op 22 oktober 2002 via de luchthaven Schiphol. Uw 11 maanden oude dochtertje stond niet vermeld in een reisdocument. Op maandag 21 oktober 2002 is uw echtgenote naar het Gemeentehuis Amersfoort gegaan om het

dochtertje in haar paspoort bij te laten schrijven. Dit bleek helaas niet mogelijk te zijn. De dienstdoende ambtenaar heeft u voor het verkrijgen van een nooddocument verwezen naar de Koninklijke Marechaussee Schiphol. Bij telefonisch contact met Bureau Nooddocumenten kreeg u te horen dat het verstrekken van een nooddocument geen probleem zou opleveren indien u de benodigde papieren zou meenemen. Zo moest u een uittreksel uit het Bevolkingsregister overleggen alsmede het trouwboekje en uw beider paspoorten.

Op dinsdag 22 oktober 2002, omstreeks 04.30 uur, arriveert u voor de aanvraag van het nooddocument bij Bureau Nooddocumenten. De dienstdoende ambtenaar deelde u toen mee dat hij niet tot behandeling kon overgaan aangezien er vanaf 04.00 uur een computerstoring was. Zodoende kon u niet inchecken om af te reizen naar Griekenland. Omstreeks 05.00 uur heeft de behandelende ambtenaar het nogmaals geprobeerd maar het probleem was nog niet opgelost. Op dat moment werd er iemand "uit zijn bed gebeld" om het probleem op te lossen. Aangezien uw vliegtuig om 05.25 uur vertrok kwam dit voor u en uw gezin te laat. Er waren geen andere alternatieven zodat u en uw gezin met de trein naar huis moesten terugkeren. De Stichting Garantiefonds Reisgelden en het Calamiteitenfonds Reizen vergoeden de gemaakte kosten niet omdat zij hiervoor niet aansprakelijk zijn. U stelt de Koninklijke Marechaussee aansprakelijk voor het feit dat door de computerstoring u en uw gezin schade hebben opgelopen. U wenst de financiële schade, zijnde 610,10 Euro, vergoed te krijgen.

Klachtbeantwoording:

Uit het ingestelde onderzoek blijkt het navolgende:

Op vrijdag 18 oktober 2002 heeft u uw last-minute-reis geboekt bij Reisorganisatie D-Reizen. In de door D-Reizen verstrekte brief staat vermeld dat men "in het bezit dient te zijn van een geldig grens/reisdocument en dat kinderen dienen bijgeschreven te staan in het paspoort". Ik ga ervan uit dat de medewerkster van de reisorganisatie u erop gewezen heeft dat uw dochtertje in een paspoort diende te worden bijgeschreven. Indien 18 oktober 2002 de boekingsdatum is geweest, was u aan de late kant om dan nog over de vereiste reisdocumenten te beschikken, gelet op de dag van vertrek. Ik kan niet beoordelen of het voor u dan wel uw echtgenote, mogelijk was geweest om op vrijdag 18 oktober 2002 bedoelde bijschrijving door de gemeente Amersfoort te laten geschieden. Maandag 21 oktober 2002 was het in ieder geval te laat om uw dochtertje nog te laten bijschrijven. U bent toen verwezen naar Bureau Nooddocumenten van de Koninklijke Marechaussee Schiphol.

De Commandant District Koninklijke Marechaussee Schiphol is ingevolge artikel 26 lid 3 van de Paspoortwet en artikel 6 lid 1 van de Paspoort Uitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 (PUKMAR; zie achtergrond onder 3.; N.o.) aangewezen tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en verstrekking van nooddocumenten. Hij dient

daarbij wel volgens de regelgeving van de PUKMAR te handelen. Dit houdt onder andere in dat het verstrekken van een nooddocument uitsluitend kan geschieden ten behoeve van Nederlanders. Voor het verkrijgen van de nodige zekerheid over de identiteit en nationaliteit van de aanvrager, wordt gebruik gemaakt van het benodigde bewijsmateriaal. Ingevolge de Vreemdelingencirculaire van het Ministerie van Justitie dient extra aandacht te worden geschonken aan minderjarigen.

In de nacht van 21 op 22 oktober 2002 is er na de voorgeschreven back-up, inderdaad een storing opgetreden in het PAS computersysteem. Hierdoor was het voor de ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee onmogelijk om in het PAS computersysteem in te loggen en om een aanvraag in behandeling te nemen. Deze storing op 22 oktober 2002 duurde tot in de loop van de dag.

Voor noodsituaties zoals deze, beschikt de Koninklijke Marechaussee Schiphol over een zogenaamd stand alone RAAS computersysteem. Met dit systeem kunnen handmatig gegevens worden ingevoerd en noodpaspoorten gepersonaliseerd. In dit systeem zijn geen gegevens van u, uw echtgenote dan wel uw kind opgenomen.

De dienstdoende ambtenaar van de Koninklijke Marechaussee wist dat er voor noodgevallen een stand alone computersysteem aanwezig was. Waarom van deze mogelijkheid in uw geval geen gebruik is gemaakt, is mij niet duidelijk geworden. Opmerkelijk is dat er om 04.17 uur en om 04.39 uur op deze computer wel andere nooddocumenten zijn verstrekt. Ook heeft de medewerker backoffice verklaard dat hem geen aanvraag-informatieformulier is aangereikt waarop gegevens van u, uw echtgenote dan wel uw minderjarig kind stonden vermeld.

Ik kom naar aanleiding van het gestelde onderzoek tot de volgende conclusie:

D-reizen heeft u er (ook schriftelijk) op geattendeerd dat u uw dochtertje in het paspoort diende bij te schrijven. U dan wel uw echtgenote blijven te allen tijde verantwoordelijk om te beschikken over de vereiste reisdocumenten. Het eventueel op het laatste moment boeken en betalen van een reis, zonder zich er goed van te overtuigen dat men beschikt over de juiste reisdocumenten dan wel daarover kan beschikken, kan gevolgen hebben.

De stand alone RAAS computer heeft daadwerkelijk gewerkt doch vermeldt geen, op uw naam gestelde, aanvraag voor verstrekking van een nooddocument. Ondanks de voor u en uw gezin vervelende situatie, ben ik van mening dat niet duidelijk is geworden dat de Koninklijke Marechaussee nalatig is geweest. Niettemin geef ik u het voordeel van de twijfel omdat in de geautomatiseerde bestanden niets is terug te vinden. Omdat ik van mening ben dat u ook zelf een verantwoordelijkheid had voor het opnemen van uw dochtertje in uw paspoort, ben ik bereid u voor 50% van het bedrag van € 670,10, dat is € 335,05 tegemoet te komen. Ik verzoek u mij uw bankrekeningnummer te doen toekomen, zodat ik het bedrag aan u kan overmaken.

Tenslotte deel ik u mede dat de onafhankelijke Klachtencommissie van uw klacht en de daarop betrekking hebbende stukken heeft kennis genomen en mij heeft geadviseerd de klacht op bovenomschreven wijze af te doen..."

B. Standpunt verzoeker

Verzoekers standpunt staat samengevat weergegeven onder Klacht.

C. Standpunt minister van Defensie

1. De minister van Defensie gaf op 18 maart 2004 onder meer de volgende reactie op de klacht:

"Bij brief van 27 oktober 2003, kenmerk (...), heeft de Bevelhebber der Koninklijke Marechaussee verzoekers zijn oordeel gegeven op de ingediende klacht. Dit oordeel heeft mijn instemming en wordt door mij onverkort gehandhaafd. In aanvulling op de brief van 27 oktober 2003 merk ik nog het volgende op.

Indien de klanten van het Bureau Nooddocumenten ter plekke te kennen geven het niet eens te zijn met de door de ambtenaar genomen beslissing of ontevreden te zijn over de manier waarop zij zijn behandeld, wordt er volgens standaardprocedure een incidentnotitie opgemaakt. Dergelijke notities zijn echter naar aanleiding van het gebeurde niet opgemaakt en de betreffende ambtenaren hebben tijdens het onderzoek verklaard dat zij zich wel de computerstoring, maar niet dit specifieke voorval kunnen herinneren. Derhalve valt achteraf niet meer met zekerheid vast te stellen waarom de betreffende ambtenaar heeft besloten aan verzoeker geen nooddocument te verstrekken. Volgens verzoeker heeft de ambtenaar als reden gegeven dat er wegens een computerstoring geen nooddocumenten uitgegeven konden worden.

Daarentegen wordt in de onderzoeksrapportage naar voren gebracht dat het, mede gezien de gegevens die verzoeker als bijlage bij zijn klachtbrief heeft gevoegd, het tevens goed mogelijk is dat de aanvraag wegens het gebrek aan bewijs omtrent de gezagsrelatie tussen het kind en de vader, is geweigerd. Als bijlagen bij de klachtbrief van 24 oktober 2002 zijn gevoegd een reisbevestiging en factuur van D-Reizen, de kopieën van de paspoorten van beide ouders en een uittreksel uit het bevolkingsregister. Daar het uittreksel uit het bevolkingsregister niet van het kind, maar van de moeder is, blijft de gezagsrelatie tussen het kind en de vader onbewezen. Wellicht hebben verzoekers geen trouwboekje overgelegd of was het kind niet in het trouwboekje bijgeschreven. Het kunnen aantonen van de gezagsrelatie tussen het kind en beide ouders is een van de vereisten waar voor de verstrekking van een nooddocument moet worden voldaan. Dit zou tevens verklaren waarom er bij de back-office geen aanvraag-informatieformulier is aangeboden ter feitelijke aanmaak van een nooddocument, terwijl dat in andere zaken, ondanks de computerstoring, wel is geschied.

Zoals ook in de brief van 27 oktober 2003 is aangegeven kan de reden waarom er geen gebruik is gemaakt van de stand-alone computer, achteraf niet meer met zekerheid vastgesteld worden. Gelet hierop acht ik de beslissing om over te gaan tot de vergoeding van de helft van de kosten van het tickets niet onredelijk. Verzoekers hebben immers een eigen verantwoordelijkheid om de bijschrijving van het kind in het paspoort van een van de ouders tijds te regelen, c.q. voldoende bewijsmiddelen te overleggen om tot aanvraag van een nooddocument over te kunnen/mogen gaan."

2. Bij de reactie van de minister was onder meer als bijlage gevoegd een rapport van eerste-luitenant, A., aan de Commandant van de Koninklijke Marechaussee, district Schiphol van 29 december 2002. Dit rapport houdt onder meer het volgende in:

"Uit het door mij ingestelde onderzoek is het navolgende gebleken.

De Koninklijke Marechaussee te Schiphol beschikt over een gekoppeld PAS-RAAS systeem en een zogenaamde stand-alone RAAS systeem;

Normaliter worden de aanvraaggegevens voor een nooddocument in het PAS computersysteem ingevoerd dat op zijn beurt de persoonsgegevens uiteindelijk doorvoert naar het RAAS-computersysteem. Beide systemen zijn op elkaar aangesloten en kunnen niet afzonderlijk functioneren m.b.t. nooddocumenten;

Het RAAS-computersysteem personaliseert de noodpaspoorten;

In geen enkel computersystemen zijn gegevens opgenomen die betrekking hebben op klager;

Voor noodsituaties beschikt de Koninklijke Marechaussee op Schiphol over een zogenaamd stand-alone RAAS computersysteem. Met dit systeem kunnen handmatig gegevens worden ingevoerd en noodpaspoorten gepersonaliseert. Ook hierin zijn geen gegevens van klager, zijn echtgenote dan wel het minderjarige kind opgenomen;

In de nacht van 21 op 22 oktober 2002 was er na de voorgeschreven back-up inderdaad een storing opgetreden in het PAS-computersysteem. Hierdoor was het voor de ambtenaren der Koninklijke Marechaussee onmogelijk om in dat PAS computersysteem in te loggen en om een aanvraag in behandeling te nemen. Deze storing op 22-10-02 duurde tot in de loop van de dag;

De back-up procedure van het gekoppelde PAS/RAAS werkstation draaide die nacht van 01:00 tot 03:00 uur en die van de standalone van 23:00 tot 01:00 uur (zie verklaring coördinator back-office);

De medewerker back-office heeft verklaard dat hem geen aanvraag-informatieformulier is aangereikt waarop gegevens van klager, echtgenote dan wel minderjarige kind stonden

vermeld;

De dienstdoende medewerkers front-office wisten dat er voor noodgevallen een stand-alone computersysteem beschikbaar was. Waarom van deze mogelijkheid geen gebruik is gemaakt (is; N.o.) onbekend;

Niet is vast komen te staan of de reis geen uitstel gedoogde (zie artikel 8 PUKMar);

Passagiers die reizen binnen Schengenlanden zoals Nederland en Griekenland zijn uitgezonderd van de paspoortcontrole. Het is in dit soort gevallen aan de betreffende luchtvaartmaatschappij of zij een passagier willen meenemen;

Het is hoogst waarschijnlijk dat een medewerk(st)er van de reisorganisatie D-reizen heeft geadviseerd om het kind in het paspoort bij te laten schrijven met het gevolg dat klager c.q. zijn echtgenote zich heeft gewend tot haar gemeente. In de brief van D-reizen staat ook vermeld dat men "in het bezit dient te zijn van een geldig grens/reisdocument en dat kinderen dienen bijgeschreven te staan in het paspoort";

Klager heeft bij de gemeente geen gebruik gemaakt of kunnen maken van de spoedprocedure voor de bijschrijving van het kind in het paspoort van de ouder(s). Deze spoedprocedure geldt ingevolge de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 (PUN) voor alle tot afgifte bevoegde burgemeesters (...).

De bevestiging van de geboekte reis is gedateerd op 18 oktober 2002. Of dit ook de boekingsdatum is geweest is onbekend. Als dat zo is, dan is klager aan de late kant om dan nog over de vereiste reisdocumenten te kunnen beschikken, gelet op de dag van vertrek (eerstvolgende maandagmorgen 05:25 uur).

Zoals eerder vermeld zijn er van klager, zijn echtgenote dan wel het minderjarige kind geen gegevens opgenomen in het speciale afzonderlijk draaiende RAAS-stand-alone-computersysteem. Op 22 oktober 2002 zijn daarmee van 04:17 uur tot 11:07 uur een aantal noodpaspoorten uitgereikt."

Dat er reeds te 04:17 uur een document is uitgereikt impliceert overigens dat op een eerder tijdstip -daarvoor gelegen- de gegevens zijn ingevoerd, een document is gepersonaliseerd waarna uitreiking kan plaatsvinden.

Ik acht het derhalve uitgesloten dat er geen alternatief was aangeboden zoals klager in zijn klacht, beweert. De storing was inderdaad de oorzaak dat er in het reguliere PAS systeem niet kon worden gewerkt, doch de stand-alone werkte daadwerkelijk. Het moet dus een andere oorzaak hebben gehad. Kijkende naar het tijdstip waarop klager zich blijkens zijn brief vervoegde bij Bureau Nooddocumenten (04:30 uur) en het tijdstip van vertrek (05:25 uur) kan wel afgevraagd worden of klager mogelijk tijd te kort kwam om tijdig een aanvraag in te dienen. Indien de reis de 18e oktober betaald is kunnen zich twee situaties voordoen:

a. de reis is eerder geboekt en daarmee had men tijdig een bijschrijving kunnen doen bij de gemeente, al dan niet met behulp van de spoedaanvraag;

b. de reis is ook geboekt op de 18e oktober (een zogenaamde last-minute-reis) met het eerdere geschetste gevolg.

Naar alle waarschijnlijkheid heeft er echter mogelijk twijfel bestaan over het gezag te weten:

- uit de bijlagen blijkt niet wie het gezag over de kinderen heeft;

■ het uittreksel GBA staat op naam van (K; N.o.) en vermeldt 2 kinderen met de naam B. De personalia van de vader ontbreken echter. Er was een kopie van een identiteitskaart van (...) bij de klacht gevoegd. Het probleem is echter dat op het moment van de aanvraag de relatie en het gezag vastgesteld dienden te worden. Kennelijk was er geen trouwboekje overgelegd zodat vermoedelijk niet de nodige zekerheid bestond over degene die het gezag over de minderjarige uitoefenden.

Ik moge U adviseren om niet tot schadeloosstelling over te gaan en wel om de volgende redenen:

a. D-reizen heeft klaagster er (ook schriftelijk) op geattendeerd dat men het kind in het paspoort diende bij te schrijven;

b. Klager c.q. zijn echtgenote is en blijft te allen tijde verantwoordelijk om te beschikken over de vereiste reisdocumenten. Het eventueel op het laatste moment boeken en betalen van een reis, zonder zich er goed van te overtuigen dat men beschikt over de juiste reisdocumenten dan wel daarover kan beschikken, kan gevolgen hebben;

c. De stand-alone RAAS computer heeft daadwerkelijk gewerkt doch vermeldt geen aanvraag van klager;

d. Indien er niet de nodige zekerheid heeft bestaan over degene die het gezag uitoefende, is de aanvraag terecht niet in behandeling genomen.

Als bijlagen zijn hierbij gevoegd:

Schriftelijke reacties betrokken ambtenaren

Uitdraai RAAS Stand-alone

Kopie mutatieverslag nachtdienst 21/22 oktober 2002"

3. Bij de reactie van de minister bevond zich ook de niet gedateerde verklaring van de heer Ad., medewerker van de back-office van het bureau nooddocumenten van de Koninklijke

Marechaussee. Deze verklaring houdt onder meer het volgende in:

"Op 22-10-2002 omstreeks 03:00 met de nachtdienst werd mij bekend gemaakt dat er na de Back-up een storing was opgetreden in PAS, inloggen was dus niet meer mogelijk. Automatisering was op de hoogte van het probleem en er werd aan gewerkt.

Ik heb hierop de collega's van Front-Office gewaarschuwd, mocht er passagiers zijn die haast hebben dat ik dan met Stand-Alone de aanvragen zou gaan behandelen. De rest moest wachten tot alle problemen waren opgelost met PAS. Ik heb ook een paar aanvragen afgehandeld met de Stand-Alone omdat die passagiers haast hadden. Waarom zou ik dan (verzoekers; N.o.) niet hebben geholpen (alle bewijsstukken waren aanwezig). Dit betekent dat ik het aanvraag-informatieformulier als Back-Office functionaris niet heb ontvangen. Dit formulier wordt door de aanvrager zelf ingevuld.

Ik kan me die dienst nog herinneren omdat storingen met PAS niet vaak voor komt en wij een andere procedure hebben tijdens storingen met PAS. De vroege dienst zou gedraaid worden door P. en die heeft deze situatie ook niet vaak meegemaakt. Ik heb alles klaargelegd voor haar en uitgelegd hoe ze het achteraf moest verwerken (in PAS) als PAS het weer zou doen. En heb haar ook meteen verteld, passagiers die haast hadden moesten afgehandeld worden met de Stand-Alone en achteraf in PAS verwerken.

Ik kan me de nachtdienst van 22-10-2002 dus daarom nog goed herinneren. Ik heb die aanvraag niet behandeld omdat ik die nooit heb gezien of gekregen van de Front-Office."

4. Bij de reactie van de minister bevond zich verder een verklaring van de heer G. van 28 december 2002, waarnemend groepscommandant van groep 1.04, welke groep die dag dienst had bij de front-office van bureau nooddocumenten van de Koninklijke Marechaussee. Hij verklaarde onder meer:

"Geen van de groepsleden van groep 1.04 kan zich dit specifiek voorval van (verzoekers; N.o.) herinneren. Wat ik me nog wel herinner van de dienst van 22-10-2002 is dat er een grote computerstoring in het PAS-systeem is geweest. Volgens het mutatie rapport van de nachtdienst van 21-10-2002 op 22-10-2002 is het piket van het rekencentrum omstreeks 04:05 uur op 22-10-2002 in kennis gesteld van het probleem.

Er is tweemaal gebruik gemaakt van de back-up "stand alone" afdrukcomputer van de administrateur. Om 4:17 uur en om 4:39 uur zijn er nooddocumenten verstrekt. Waarom er geen document is afgegeven voor de jongste dochter van (verzoekers; N.o.) is onbekend.

Als betrokkene alleen de gegevens/papieren die hij als bijlage bij zijn brief heeft gevoegd, bij zich had, dan is het ook mogelijk dat de afgifte van een nooddocument is geweigerd. Het uittreksel van het bevolkingsregister is van de moeder en niet van het kind. Wie de vader is of het gezag heeft over het kind is hierdoor niet vast te stellen. Men kan alleen zien dat de kinderen van (verzoekster; N.o.) de achternaam B. hebben, het is niet vast te

stellen dat (verzoeker; N.o.) de daadwerkelijke vader is. Als betrokkene tevens een trouwboekje bij zich had dan zou wel worden voldaan aan de eisen tot afgifte van een document. Dit alles heb ik besproken met administrateur K.

Er is door onze groep gebruik gemaakt van de "back-up" mogelijkheid die nacht, misschien door problemen of drukte bij de dienstdoende administrateur, kon de dochter van (verzoekers; N.o.) niet worden geholpen."

5. Bij de reactie van de minister bevond zich tevens een uitdraai van het RAAS stand-alone systeem van 22 oktober 2002 van de elf op die dag afgegeven nooddocumenten:

"Periode 22-10-02 t/m 22-10-02

Documentnummer Aanvraagnummer SoortReisdocument Datum/tijd uitreiking

EA0760746 905257016 NN 22-10-2002 04:17

EA0760762 005257015 NN 22-10-2002 04:39

EA0760788 805257017 NN 22-10-2002 06:20

EA0760801 705257018 NN 22-10-2002 07:18

EA0760814 605257019 NN 22-10-2002 08:01

EA0760827 205257020 NN 22-10-2002 08:14

EA0760830 105257021 NN 22-10-2002 08:24

EA0760843 005257022 NN 22-10-2002 08:34

EA0760856 905257023 NN 22-10-2002 08:41

EA0760869 805257024 NN 22-10-2002 10:00

EA0760898 505257027 NN 22-10-2002 11:07

Totaal uitgereikt: 11"

6. Bij de reactie van de minister bevond zich tenslotte de dagrapportage van de dienstdoende groep (1.04), waarin onder meer staat vermeld:

BIJZONDERE GEBEURTENISSEN (DEFECTEN) DIENST GRENSBEWAKING

TIJDSTIP

INHOUD BERICHT

MELDING AAN

21:45

Aanvang dienst. Geen bijzonderheden.

HDLP

4:05

PAS systeem op kantoor (grensbreed) ligt eruit, de balies doen het wel. Inloggen

Piket PAS/West 1

gaat wel, maar het invoeren van gegevens lukt niet. Via West 1 piket automatisering opgeroepen. Er wordt aan gewerkt. Dringende gevallen voor nooddocumenten worden handmatig verstrekt.

4:15

4x MBG €255,26 RIDDI67. Ivm de storing van het PASsysteem en de tijd waarop

HDLP

de vlucht gaat van betrokkene, is op last van HDLP AOO F. betrokkene doorgelaten zonder inning geldboete.

5:30

Contact gehad met piket automatisering. Kon geen uitsluitsel geven wanneer het

Piket PAS

PASsysteem weer zou functioneren.

D. bezoek aan het bureau nooddocumenten van de koninklijke marechaussee te Schiphol

Op 17 mei 2004 brachten twee medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman een bezoek aan het bureau nooddocumenten van de Koninklijke Marechaussee op de luchthaven Schiphol. Zij spraken daar met een aantal ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee, alsmede met een medewerker van de back-office van het Bureau

Nooddocumenten.

Tijdens het gesprek met ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee werd door de Marechaussee, voor zover hier van belang, onder meer het volgende meegedeeld.

Algemeen

Op dit moment zijn ongeveer honderd ambtenaren bij toerbeurt werkzaam op het Bureau Nooddocumenten. Voorheen waren dat er 24. Naast de nooddocumenten heeft het bureau ook taken als visumverstrekking, visumverlengingen e.d. De verstrekking van nooddocumenten is dus maar een deel van het takenpakket. Bij het bureau zijn zowel ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee als burgers werkzaam, deze laatste vallen ook onder de verantwoordelijkheid van de Koninklijke Marechaussee. Het aantal aanvragen van nooddocumenten is de laatste tijd gedaald, het aantal verzoeken om verlenging is wel gestegen.

Volgens een ambtenaar kan de omstandigheid dat een grotere groep zich bezighoudt met de aanvragen om noodpaspoorten, mogelijk problemen opleveren op het gebied van de informatieverstrekking en de noodzakelijke kennis, wanneer hun opleiding onvoldoende uitgebreid is op dit punt.

Informatievoorziening

De informatieverstrekking over het verkrijgen van nooddocumenten is niet geregeld. Zowel Schiphol zelf, de vliegmaatschappijen als de gemeenten geven hier naast de Marechaussee informatie over. Deze informatie is niet altijd even volledig, bovendien is de materie ingewikkeld. Mensen komen daardoor wel eens met verkeerde verwachtingen bij het Bureau Nooddocumenten. De Koninklijke Marechaussee kan er niet voor zorgen dat de informatievoorziening optimaal geregeld wordt. De Marechaussee kan immers niet aan andere instanties voorschrijven welke informatie moet worden verstrekt. Dit wordt in de praktijk wel als een probleem ervaren.

De medewerkers van het Bureau Nationale ombudsman constateerden bij het bezoek aan Bureau Nooddocumenten zelf dat er in de wachtruimte en achter de balie een informatiebord hangt waarop de vereisten voor een noodpaspoort staan vermeld.

Ook op de website van de Koninklijke Marechaussee en van de luchthaven Schiphol is het een en ander te vinden.

Reizen binnen het Schengengebied

Benadrukt werd dat de luchtvaartmaatschappij het (nood)paspoort eist, niet de Koninklijke Marechaussee. Buiten het behandelen van de aanvraag om een noodpaspoort, heeft de Koninklijke Marechaussee binnen Schengen geen controlerende functie. Afschaffing van

het vereiste van een noodpaspoort binnen Schengen zou een oplossing kunnen zijn. Luchtvaartmaatschappijen voeren geen grenscontrole, zij stellen zelfstandig vereisten over identiteitscontrole. Bij inchecken moet altijd een geldig identiteitsbewijs worden getoond. Binnen Schengen is dat geen grenscontrole, maar een identiteitscontrole. De naam op het ticket moet corresponderen met de naam in het paspoort. De luchtvaartmaatschappij bepaalt steeds zelf of zij iemand meeneemt of niet.

Bij ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee is algemeen bekend dat een luchtvaartmaatschappij altijd van haar passagiers verlangt dat een (nood)paspoort kan worden overgelegd.

Vereisten voor de verkrijging van een noodpaspoort

Verder is uitgebreid gesproken over de vereisten die gesteld worden om een noodpaspoort te verkrijgen. De Koninklijke Marechaussee wijst op de Operationele Instructie. Deze instructie dient als aanvulling op de Paspoort Uitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 (PukKMar) en heeft betrekking op de afgifte van noodpaspoorten en het aanbrengen van noodverlengingen. Voor de afgifte moeten de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager bekend zijn.

Er zijn vrij weinig documenten die worden beschouwd als wettige bewijsstukken hiervoor. Het enige document dat zonder meer volstaat om de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager vast te stellen is een geldig paspoort of geldige identiteitskaart. Met een geldige identiteitskaart kan een noodpaspoort worden verstrekt voor de landen vermeld op de identiteitskaart.

Meestal hebben aanvragers een verlopen paspoort bij zich. De expiratedatum is van belang bij de vraag of het paspoort (mede) kan bijdragen aan de vaststelling van de nationaliteit. Hoe korter geleden het paspoort is verlopen des te aannemelijker is het dat de aanvrager zijn nationaliteit nog heeft behouden. Tegenwoordig speelt bij de beoordeling van de aanvraag wel mee dat mensen van de gemeente bericht krijgen dat hun paspoort binnenkort verloopt, zodat zij tijdig een nieuw paspoort kunnen aanvragen. Daarnaast bestaat er een spoedprocedure bij de gemeente (al duurt deze tegenwoordig langer dan vroeger, vroeger kon je binnen 24 uur een nieuw paspoort hebben nu gaan er minstens twee werkdagen overheen). Aanvragen van noodpaspoorten in gevallen waarin er een spoedprocedure bij de gemeente had kunnen worden gestart worden kritisch bekeken.

Voor de vaststelling van de identiteit kan het Nederlandse rijbewijs dienen, dit zegt echter niets over de nationaliteit. In zo'n geval kan een recent uittreksel uit de Gemeentelijke Basisadministratie als aanvulling dienen. Bij de vaststelling van de identiteit en het ouderlijk gezag van minderjarige kinderen wordt met uiterste zorgvuldigheid te werk gegaan.

In de Operationele Instructie is vermeld dat situaties zullen voorkomen waarin de regelgeving niet voorziet. Het komt er op neer dat als de regelgeving, zoals de Operationele Instructie in combinatie met de andere instructies ter zake niet sluitend is, de Koninklijke Marechaussee zelf voorziet. Daarom ziet de Koninklijke Marechaussee zich genoodzaakt om andere documenten in samenhang met elkaar te bezien en op die manier te kijken of de identiteit en nationaliteit (en eventueel het gezag) van de aanvrager aannemelijk zijn. Vanwege de mogelijkheid van fraude moet men hier zeer voorzichtig zijn.

Werkwijze van het Bureau Nooddocumenten.

Twee ambtenaren hebben tegelijkertijd dienst op het Bureau Nooddocumenten, dat uit een front-office, en een back-office bestaat. De front-office neemt de aanvragen van verzoekers in behandeling. Zij doen een eerste controle of de aanvrager in aanmerking komt. De aanvrager moet daartoe een aanvraagformulier invullen. Ook moet er een vliegticket worden getoond. Als op het eerste gezicht al duidelijk is dat iemand niet in aanmerking komt krijgt hij geen aanvraagformulier uitgereikt. Op het formulier moet ook worden aangegeven hoe laat de vlucht is. Vervolgens kan rekening worden gehouden met deze vertrektermijn bij de verdere afhandeling. Uit servicegerichtheid wordt getracht mensen met grote haast met voorrang te behandelen.

De ambtenaren van de KMar zijn alleen werkzaam in de front-office, en nooit in de back-office. Er zijn ongeveer zeven personen, burgers, werkzaam in de back-office. Zij controleren de aanvragen en kunnen eventuele gemaakte vergissingen door personeel van de KMar in de front-office nog corrigeren. Het personeel van de back-office heeft geen enkel contact met het publiek.

Tijdens het bezoek aan dit bureau werd geconstateerd dat het invoeren van gegevens in de computer op de front-office (waarmee het zogenoemde RAAS-document wordt aangemaakt) een tamelijk tijdrovende aangelegenheid is. De twee ambtenaren hadden tijdens ons bezoek geen tijd om de telefoon aan te nemen. Het was niet druk, want er waren geen wachtrijen, maar er was wel een constante stroom van aanvragen.

Een medewerker van de back-office bevestigde dat altijd wordt geprobeerd om degenen die het eerst met het vliegtuig moeten vertrekken, het eerst te helpen. Het behandelen van een aanvraag binnen een half uur is echter vrijwel niet mogelijk. Het komt wel eens voor dat het sneller afgehandeld is, maar dit is uitzondering. In het algemeen duurt de behandeling van de aanvraag in totaal minimaal een half uur. Deze medewerker heeft de diverse handelingen gedemonstreerd die nodig waren, zoals het controleren van de gegevens die afkomstig zijn van de computer in de front-office, het invoeren van het document en het drukken van het document, eventueel geld wisselen voor de betaling van het document etc.

Wanneer de computer van de front-office niet werkt, wat wel eens een enkele keer voorkomt, is er nog een andere computer. Dit levert echter veel werk op, omdat de gegevens die normaal gesproken in de computer in de front-office worden ingevoerd, ook nog eens apart door de back-office moeten worden ingevoerd. Deze computer, een zogenaamde stand-alone, is namelijk niet gekoppeld aan de computer in de front-office, zoals bij de andere computer wel het geval is.

Op de vraag hoeveel aanvragen worden afgewezen omdat niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat de reis geen uitstel gedoogd (art.8 PuKMar) werd geantwoord dat dit zelden gebeurt. Men is er in principe op uit de aanvragers ter wille te zijn.

Achtergrond

1. Uitvoeringsovereenkomst van Schengen

Artikel 2:

"1. De binnengrenzen mogen op iedere plaats, zonder dat personencontrole wordt uitgeoefend, worden overschreden.

2. Wanneer evenwel de openbare orde of de nationale veiligheid daartoe noopt, kan een Overeenkomstsluitende Partij, na raadpleging van de overige Overeenkomstsluitende Partijen, besluiten dat gedurende een beperkte periode aan de binnengrenzen aan de situatie aangepaste nationale grenscontroles worden uitgeoefend. Vergen de openbare orde of de nationale veiligheid dat onverwijld wordt opgetreden, dan treft de betrokken Overeenkomstsluitende Partij de nodige maatregelen, en stelt zij de overige Overeenkomstsluitende Partijen hiervan zo spoedig mogelijk in kennis.

3. De afschaffing van de personencontroles aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan het bepaalde in artikel 22, noch aan de uitoefening van politiebevoegdheden door de ingevolge de nationale wetgeving daartoe bevoegde autoriteiten van een Overeenkomstsluitende Partij binnen haar gehele grondgebied, noch aan krachtens de wetgeving van die Partij geldende verplichtingen houder te zijn van titels en documenten of om deze bij zich te hebben en te tonen.

4. De goederencontroles worden verricht overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deze Overeenkomst."

2. Paspoortwet

Artikel 2:

"1. Reisdocumenten van het Koninkrijk der Nederlanden zijn:

(...)

f. nooddokument;

g. andere reisdocumenten, door Onze Minister vast te stellen."

§ 3 Andere reisdocumenten

Artikel 16:

"1. Aan degene die ingevolge deze wet recht heeft op een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen en op het moment van vertrek niet in het bezit blijkt van een geldig of voor de reis bruikbaar reisdocument, wordt indien hij aantoonbaar zwaarwegende belangen te hebben bij de reis, na een daartoe strekkende aanvraag binnen de grenzen bij deze wet bepaald een nooddokument verstrekt met een zodanige tijdelijke en territoriale geldigheid als daarvoor vereist is.

2. Ten aanzien van elke categorie van reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder g, stelt Onze Minister vast aan wie en onder welke voorwaarden deze documenten, onder overeenkomstige toepassing van deze wet, kunnen worden verstrekt."

Artikel 26:

"1. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor nationale paspoorten, reisdocumenten voor vluchtelingen en reisdocumenten voor vreemdelingen, zijn:

a. in Nederland: de burgemeester, voor zover het personen betreft die als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens van zijn gemeente zijn ingeschreven;

b. in de Nederlandse Antillen en Aruba: de Gouverneur en, voor zover het personen betreft die in de basisadministratie persoonsgegevens van de eilandgebieden van de Nederlandse Antillen dan wel van Aruba zijn opgenomen, de door de Gouverneur na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten;

c. in het buitenland: het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post, voor zover het personen betreft die zich in zijn ressort of in het ressort van een onder zijn verantwoordelijkheid staande consulaire post bevinden;

d. Onze Minister en de door hem onderscheidenlijk de door de Gouverneur na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten, in bijzondere door Onze Minister te bepalen gevallen.

(...)

3. Bevoegd tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor reisdocumenten als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f en g, zijn Onze Minister en de door hem daartoe aangewezen autoriteiten, de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba en de door hem na overleg met Onze Minister daartoe aangewezen autoriteiten en in het buitenland het hoofd van de daartoe aangewezen consulaire post."

Artikel 28:

"1. De in artikel 26 bedoelde autoriteit verschafft zich de nodige zekerheid over de identiteit en de nationaliteit van de aanvrager, en indien deze geen Nederlander is, tevens met betrekking tot diens verblijfstitel.

2. De aanvrager kan worden verzocht in verband met het in het eerste lid bedoelde onderzoek de nodige bewijsstukken over te leggen."

3. Paspoortuitvoeringsregeling Koninklijke Marechaussee 2001 (PuKMar)

Artikel 6, eerste lid:

"1. Aangewezen tot het in ontvangst nemen van aanvragen voor en verstrekking van noodpaspoorten zijn de commandant van het District Koninklijke Marechaussee Schiphol en de commandanten van de navolgende brigades: Amsterdam-IJmond, Assen, Eindhoven, Hoek van Holland, Maastricht, Rotterdam-Airport en Twente."

Artikel 8: Zwaarwegend belang bij de uitreis

"1. Het verstrekken van een noodpaspoort dan wel het aanbrengen van een noodverlenging kan uitsluitend geschieden ten behoeve van een aanvrager, die:

- a. voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zijn reis geen uitstel gedooft, en
- b. niet in staat moeten worden geacht op tijd een ander reisdocument te verkrijgen van de ten aanzien van hem tot verstrekking bevoegde autoriteit in Nederland.

2. In verband met het eerste lid kan van de aanvrager worden verlangd, dat hij reisbescheiden overlegt waaruit de spoedeisendheid van zijn reis kan worden afgeleid, zoals vlieg-, boot-, trein- of bustickets, hotelreserveringen en reisverzekeringen."

Artikel 9: Identiteit en nationaliteit

"1. Voor het verkrijgen van de nodige zekerheid over de identiteit van de aanvrager, alsmede over zijn Nederlanderschap dan wel zijn behandeling als Nederlander, indien het een persoon betreft op wie de Wet betreffende de positie van Molukkers van toepassing is, wordt gebruik gemaakt van het door hem overgelegde Nederlandse reisdocument en de gegevens die door hem bij de aanvraag zijn verstrekt.

2. Indien de aanvrager niet in staat is een eerder uitgereikt Nederlands reisdocument over te leggen, de in het overgelegde reisdocument vermelde gegevens afwijken van de gegevens die door de aanvrager bij de aanvraag zijn verstrekt, dan wel anderszins onvoldoende zekerheid bestaat over de identiteit of de nationaliteit van de aanvrager, wordt van de aanvrager verlangd dat deze andere wettige bewijsstukken overlegt, waaruit zijn identiteit en nationaliteit kunnen worden afgeleid.

3. Voor zover mogelijk vindt telefonisch of anderszins verificatie van de identiteit en de nationaliteit plaats bij de gemeente waar de betrokken aanvrager in de basisadministratie is ingeschreven.

4. In de aanvraag wordt vermeld dat de identiteit van de aanvrager is vastgesteld en met welke documenten of andere bewijsstukken de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden."

Artikel 10, eerste lid:

"1. Een aanvraag waarbij door de aanvrager niet is voldaan aan het bepaalde in de artikelen 8 en 9 wordt niet in behandeling genomen."

4. Operationele instructie III-46-A van de Koninklijke Marechaussee onder 5 en 6:

"...5. Vaststelling identiteit en nationaliteit aanvrager en verstrekking aan kinderen.

De nationaliteit en identiteit van de aanvrager wordt gecontroleerd aan de hand van overgelegde bewijsstukken. Het enige document dat zonder meer de identiteit en Nederlandse nationaliteit van de aanvrager bewijst is zijn/haar geldige Nederlandse nationale paspoort of Nederlandse identiteitskaart.

De identiteitskaart kan probleemloos worden geaccepteerd als het een aanvraag betreft voor een noodpaspoort om te kunnen reizen naar een ander land dan genoemd op de identiteitskaart.

Een geëxpireerd Nederlands nationale paspoort of geëxpireerde Nederlandse identiteitskaart is in formele zin geen bewijs om het Nederlanderschap aan te tonen. In alle redelijkheid dient dit toch te worden aanvaard als een document waarmee de identiteit en nationaliteit van de aanvrager kan worden vastgesteld als bedoeld in art. 9 van de PU-KMar.

In deze gevallen dient dus een en ander goed te worden afgewogen. Daartoe is de tijdsduur van het geëxpireerd zijn van het document mede bepalend. Hoe korter het paspoort of identiteitskaart verlopen is des te aannemelijker zou het kunnen zijn dat de aanvrager nog steeds de Nederlandse nationaliteit bezit.

Denk daarbij ook altijd aan het feit, zoals reeds aangegeven werd bij punt 2 van deze instructie, dat een ieder wiens paspoort/ identiteitskaart expireert hiervan schriftelijk door zijn/haar gemeente op de hoogte werd gesteld.

Bovendien wordt hem/ haar ook de mogelijkheid geboden om een spoedprocedure bij zijn/haar gemeente op te doen starten ter verkrijging van een nieuw paspoort/ identiteitskaart.

De vaststelling van de identiteit in Nederland kan ook middels overlegging van het Nederlandse rijbewijs geschieden. Dit zegt echter niets over de nationaliteit Dit betekent dat naast het rijbewijs, altijd aanvullend schriftelijk bewijs noodzakelijk is en een kopie gevoegd dient te worden bij het aanvraagformulier.

Dit aanvullende schriftelijke bewijs kan een zeer recent uittreksel uit het bevolkingsregister zijn.

Een ouder uittreksel uit het bevolkingsregister kan namelijk betekenen dat de aanvrager dit al enige tijd, voor iets anders, in zijn/haar bezit heeft. Bovendien kan de conclusie ook nog zijn dat hij/zij een spoedprocedure kan kunnen starten.

Andere wettelijke bewijsstukken (artikel 9, 2e lid van de PU-KMar) kan alleen maar een geboorteakte zijn. Deze en andere originele schriftelijke stukken dienen zeer kritisch te worden beschouwd.

Met kopieën van documenten dient uiteraard de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden betracht. Dit omdat nooit met zekerheid kan worden nagegaan of het gekopieerde document gemanipuleerd werd vóórdat het gekopieerd werd!

Bij twijfel en in zwaarwegende gevallen vindt verificatie identiteit en nationaliteit plaats in de Gemeentelijke Basisadministratie; de gemeentelijke basisadministratie waar de aanvra(a)ger/ster is ingeschreven.

Let wel: buiten de openingstijden van gemeenten, in de weekenden en op feestdagen is natrekking gegevens niet mogelijk.

6. Bevoegd tot definitieve weigering van afgifte

Om tot de weigering van de afgifte van een noodpaspoort of noodverlenging over te gaan ligt deze bevoegdheid bij de frontoffice medewerker. Dit is de KMar medewerker die aan de hand van de in de regelgeving vastgelegde criteria het door de aanvrager zelf ingevulde en ingediende 'aanvraag-informatieformulier noodpaspoort of noodverlenging' beoordeelt. Dit is het formulier dat ingevuld dient te worden door de aanvrager, teneinde de aanvraag in behandeling te kunnen nemen. Het formulier dient tevens als basis voor het invoeren van de (persoons)gegevens in het RAAS.

(...)

Alle relevante informatie dient derhalve vermeld te zijn op een door de aanvrager in te vullen 'aanvraag -informatieformulier noodpaspoort of noodverlenging'.

Ook dit formulier dient, na een definitieve weigering, in de brigadeadministratie bewaard te worden..."

5. Werkinstructie Nooddocumenten Koninklijke Marechaussee Schiphol

"De operationele instructie is nader uitgewerkt in de Werkinstructie Nooddocumenten Koninklijke Marechaussee Schiphol. De Nationale Ombudsman heeft inzage gehad in deze interne werkinstructie. Paragraaf 4 betreft de werkwijze van de frontoffice.

Hierin staat vermeld dat de frontoffice van bureau nooddocumenten iedere aanvraag schriftelijk in behandeling moet nemen. Er moet dus altijd een aanvraagformulier door de betrokkene worden ingevuld. Dit geldt ook in de situatie waarin tevoren bekend is dat de aanvraag niet tot verstrekking van een nooddocument zal kunnen leiden."

6. Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 4.7

"De Nederlander die Nederland in- of uitreist, toont en overhandigt, desgevorderd, aan een ambtenaar, belast met de grensbewaking, het in zijn bezit zijnde reis- of identiteitspapier of maakt zo nodig op andere wijze zijn Nederlanderschap aannemelijk."

7. Paspoortuitvoeringsregeling Nederland

Artikel 37

"1. De aanvrager kan verzoeken om een versnelde uitreiking van het aangevraagde reisdocument dan wel om een versnelde plaatsing van een bijschrijvingssticker in zijn reisdocument, mits hij aangeeft daarbij een dringend belang te hebben.

2. Indien de aanvrager verzoekt om de versnelde uitreiking van het aangevraagde reisdocument dan wel om de versnelde plaatsing van een bijschrijvingssticker in zijn reisdocument, wordt in de aanvraag voor het reisdocument en in de eventuele aanvragen voor de gelijktijdige bijschrijving van kinderen in dat reisdocument dan wel in de aanvraag voor de bijschrijvingssticker, een vermelding opgenomen waaruit blijkt dat het een spoedopdracht betreft.

3. In het geval van een spoedopdracht draagt de burgemeester er zorg voor dat de aanvraag nog dezelfde dag vóór 16.00 uur de leverancier bereikt, opdat het uit te reiken reisdocument dan wel de te plaatsen bijschrijvingssticker de daarop volgende werkdag op

het reguliere tijdstip, doch uiterlijk 16.00 uur, op de uitgiftelocatie kan worden afgeleverd."

8. Schadevergoeding

In het geval van een klacht over een besluit van een bestuursorgaan tot afwijzing van een verzoek om schadevergoeding dat kan worden onderworpen aan het oordeel van de bestuursrechter is de Nationale ombudsman niet bevoegd.

Staat bij zo'n klacht de weg naar de bestuursrechter niet open, zodat de Nationale ombudsman ter zake wel bevoegd is, dan stelt de Nationale ombudsman zich terughoudend op. In zo'n geval is immers de burgerlijke rechter de instantie die bij uitsluiting bevoegd is om bindend te beslissen over de vraag of, op grond van bepalingen van burgerlijk recht, het betrokken bestuursorgaan is gehouden om de gestelde schade te vergoeden.

Alleen wanneer in zo'n geval naar het oordeel van de Nationale ombudsman de aanspraak van betrokkene op schadevergoeding, gezien de gronden waarop deze aanspraak berust, zo evident juist is dat het betrokken bestuursorgaan niet in redelijkheid tot zijn afwijzende besluit heeft kunnen komen, wordt dat besluit tot weigering van de gevraagde schadevergoeding aangemerkt als een niet-behoorlijke gedraging.

In de overige gevallen gaat de Nationale ombudsman ervan uit dat het in beginsel vrijstaat aan het betrokken bestuursorgaan om te betwisten dat het gehouden is tot het vergoeden van de gestelde schade, en om zich in verband daarmee op het standpunt te stellen dat de vraag naar die gehoudenheid - eventueel - moet worden beantwoord door de burgerlijke rechter. In die gevallen zal er voor de Nationale ombudsman geen reden zijn om het besluit tot weigering van de schadevergoeding aan te merken als een niet-behoorlijke gedraging.