



# Rapport

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Rijkswaterstaat IJsselmeergebied het nulniveau van hem en van zijn vrouw in het kader van het project FileMijden A6 niet heeft gewijzigd van vijf naar zeven.

Daarnaast klaagt verzoeker erover dat Rijkswaterstaat IJsselmeergebied hem met zijn klacht hierover heeft verwezen naar Arcadis, die het project voor Rijkswaterstaat uitvoert, terwijl hij er met het projectbureau niet uitkwam.

## Beoordeling

### Algemeen

FileMijden A6 is een initiatief van Rijkswaterstaat en is op 17 september 2007 officieel van start gegaan. Van 24 augustus 2007 tot ongeveer eind 2008 vinden werkzaamheden plaats aan de A6 Hollandse Brug. Een deelnemer aan het project FileMijden A6 ontvangt een financiële beloning wanneer hij gedurende de wegwerkzaamheden aan de A6 Hollandse Brug op werkdagen, dat wil zeggen van maandag tot en met vrijdag, minder dan normaal in de ochtendspits over de A6 Hollandse Brug rijdt, in zuidelijke richting naar Amsterdam en 't Gooi.

In 2006 en 2007 heeft Rijkswaterstaat diverse kentekenonderzoeken laten uitvoeren op de A6 Hollandse Brug. Elk onderzoek besloeg meerdere weken waarbij in de ochtendspits kentekens van personenauto's zijn geregistreerd die in zuidelijke richting naar Amsterdam en 't Gooi reden. De groep automobilisten die gemiddeld anderhalf keer of vaker in de week gesignaleerd zijn in deze rijrichting op de A6 Hollandse Brug zijn via een brief uitgenodigd om deel te nemen aan FileMijden A6.

Het nulniveau van een deelnemer, dat wil zeggen het normale reisgedrag wordt berekend door het projectbureau FileMijden A6 door een gemiddelde te nemen over meerdere weken uit de kentekenonderzoeken. De deelnemer ontvangt een beloning over het extra aantal passages (ten opzichte van zijn normale reisgedrag) dat hij niet tijdens de spits wordt geregistreerd. Op weekenddagen, reguliere feestdagen en tijdens door het Ministerie van OCW bekendgemaakte officiële schoolvakanties voor basisonderwijs en middelbaar onderwijs in de betreffende regio wordt geen beloning toegekend.

## Bevindingen

1. Op 26 augustus 2007 liet verzoeker het projectbureau FileMijden A6 per e-mail weten dat hij, net als zijn echtgenote, in aanmerking wilde komen voor het project FileMijden A6.
2. Verzoeker informeerde vervolgens regelmatig naar de status van zijn aanvraag.

3. Op 26 september 2007 schreef het projectbureau aan verzoeker dat zijn aanmelding nog niet bevestigd kon worden omdat er meerdere aanmeldingen op zijn adres geregistreerd stonden. Omdat de auto's binnen het project de feitelijke deelnemers zijn, dienden wel alle op het woonadres geregistreerde kentekens doorgegeven te worden, maar werd er maar met één persoon gecorrespondeerd en aan één persoon uitbetaald. Daarom vroeg het projectbureau aan te geven wie de vaste contactpersoon zou worden.

4. Verzoeker antwoordde dat hij als contactpersoon zou functioneren. Verzoeker gaf daarbij aan dat hij met zijn auto minimaal vijf keer per week over de Hollandse brug reed en dat zijn vrouw dat minimaal vier keer per week deed met haar auto.

5. Op 28 september 2007 ontving verzoeker van het projectbureau de inloggegevens voor zijn Persoonlijke Pagina.

6. Op 5 oktober 2007 ontving verzoeker per e-mail een bevestiging van zijn deelname aan het project FileMijden A6. In hetzelfde e-mailbericht legde het projectbureau de spelregels aan verzoeker uit. Ten aanzien van het nulniveau deelde het projectbureau mee dat verzoeker dit kon vinden op zijn Persoonlijke Pagina, zodra het nulniveau berekend was. Het projectbureau gaf aan hiervoor nog enige tijd nodig te hebben omdat een en ander nauwkeurig diende te gebeuren. Dat het nulniveau nog niet bekend was had echter geen consequenties voor de opbouw van de beloning. Het projectbureau zou de beloning met terugwerkende kracht vanaf de officiële startdatum van 17 september 2007 berekenen.

7. Op 13 oktober 2007 stuurde verzoeker een e-mailbericht aan het projectbureau, waarin hij aangaf dat hij het vervelend vond dat hij nog geen duidelijkheid had over zijn nulniveau.

8. In reactie daarop stuurde het projectbureau op 15 oktober 2007 een e-mailbericht waarin het uiteenzette hoe de berekening van het nulniveau tot stand kwam:

"De berekening van het nulniveau is gebaseerd op drie verschillende meetperiodes in het afgelopen jaar. Elk onderzoek besloeg meerdere weken achtereen om zo een waarheidsgetrouw beeld te verkrijgen. Er is bij deze berekening geen rekening gehouden met individuele vakanties, reparaties en andere specifieke situaties, maar wel met de reguliere vakanties. Tijdens uw deelname wordt er tenslotte ook geen rekening gehouden met dergelijke specifieke situaties, anders dan dat u tijdens reguliere schoolvakanties geen beloning kunt verdienen.

(...)

Dit nulniveau is zeer zorgvuldig vastgesteld. Dit wordt eerst objectief berekend en daarna door twee experts onafhankelijk van elkaar beoordeeld. Daarna wordt het ten slotte door Rijkswaterstaat geaccordeerd. Uw nulniveau wordt daarbij naar boven afgerond op een geheel aantal passages per week. Dat compenseert ruimschoots eventuele onderschattingen van het normale rijgedrag."

Het projectbureau gaf aan dat het nulniveau van verzoeker die dag per e-mail zou worden toegezonden.

9. Op 15 oktober 2007 schreef verzoeker het projectbureau dat naar zijn mening de berekening van de opgebouwde beloning niet juist was. Volgens het projectbureau hoorde bij verzoeker een nulniveau van vijf. Verzoeker vermoedde echter dat er iets was misgegaan bij de registratie van het kenteken van de auto van zijn vrouw, want naar zijn mening had hij al ruim € 30,- opgebouwd, terwijl het volgens het systeem pas € 8 euro was.

10. Op 22 oktober 2007 antwoordde het projectbureau dat uitsluitend verzoeker stond geregistreerd als deelnemer aan FileMijden A6. De registratie van zijn echtgenote kwam niet meer apart voor in de database. Onder de deelname van verzoeker vielen echter zowel de auto van verzoeker als de auto van zijn echtgenote. Het projectbureau had het 'normale rijgedrag' (nulniveau) van deze twee auto's bepaald en bij elkaar opgeteld. Dit nulniveau was vijf. Beide kentekens kwamen dus in aanmerking voor de beloning wanneer ze op werkdagen de ochtendspits op de Hollandse Brug in de richting van Amsterdam of het Gooi mijden.

11. Op 22 en 23 oktober 2007 uitte verzoeker per e-mail zijn grieven over het nulniveau dat aan hem was toegekend en vroeg het projectbureau hem inzicht te geven in de meetgegevens.

12. Op 25 oktober 2007 antwoordde het projectbureau:

"Wij begrijpen verder uit uw e-mail dat uw perceptie van uw normale reisgedrag anders is dan hoe dit wordt berekend door FileMijden A6. We hebben de metingen van uw kentekens nogmaals kritisch bekeken. Dit heeft echter niet geleid tot aanpassing van uw nulniveau, hetgeen wij als een definitief eindoordeel beschouwen.

(...)

Wij geven geen enkele deelnemer inzicht in de meetgegevens. Dit om fraude te voorkomen. Helaas kunnen we voor u dan ook geen uitzondering maken."

Verder gaf het projectbureau aan dat het handelde volgens de voorwaarden van FileMijden A6. Bij de aanmelding had verzoeker deze voorwaarden geaccepteerd. Het projectbureau wees erop dat, indien verzoeker zich niet meer naar deze voorwaarden kon voegen, hij zijn deelname te allen tijde kon beëindigen.

13. Verzoeker had vervolgens op 31 oktober 2007 een persoonlijk gesprek met de projectleider FileMijden A6, waarin hij zijn klacht naar voren bracht. Tijdens dat gesprek liet de projectleider aan verzoeker de meetgegevens zien.

14. Na bestudering van de meetgegevens gaf verzoeker aan dat zijn echtgenote en hij gemiddeld zeven keer per week over de brug rijden, terwijl het volgens de meetgegevens in sommige weken maar één keer is geweest. Bovendien, zo stelde verzoeker, ontbreken arbitrair weken in de meting. De projectleider van FileMijden A6 verwees verzoeker met deze klachten naar de omgevingsmanager van het Project Hollandse Brug van Rijkswaterstaat.

15. Op 26 november 2007 had verzoeker contact met de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat. Deze gaf aan niet tot bijstelling van het nulniveau over te willen gaan. Wel vroeg deze aan verzoeker en zijn echtgenote om urenbriefjes te overhandigen waaruit zou blijken dat verzoeker en zijn echtgenote wel gewerkt hadden op de dagen dat zij niet waren geregistreerd. De omgevingsmanager van Rijkswaterstaat wilde op die manier nagaan of het systeem wel goed functioneerde.

16. Per e-mail van 27 november 2007 stuurde de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat een memo met de meetgegevens aan verzoeker. De omgevingsmanager van Rijkswaterstaat constateerde in dat e-mailbericht dat verzoeker nog twee keer na 10.00 geregistreerd was. Die metingen telden echter niet mee omdat Rijkswaterstaat de grens op 10.00 heeft gesteld. Overigens zou, ook als de metingen wel zouden meetellen, het gemiddelde onder de vijf blijven, zo lichtte de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat toe.

17. Op 2 december 2007 schreef verzoeker een e-mailbericht aan zowel de projectleider van FileMijden A6 als aan de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat. Verzoeker gaf hierin aan dat het hem opgevallen was dat de apparatuur waarmee het nulniveau was vastgesteld, was vervangen door andere apparatuur. Daarnaast gaf hij aan dat arbitrair drukke werkweken waren weggelaten uit zijn meting en dat de reden hiervan hem niet duidelijk was.

Ten aanzien van de urenbriefjes deelde verzoeker mee dat hij wel in staat was om urenbriefjes te leveren, maar zijn echtgenote niet. Verzoeker stelde daarom voor om salarisstroken over te leggen waaruit kon worden opgemaakt dat hij en zijn vrouw vier respectievelijk drie dagen werken.

18. Op 7 december 2007 liet de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat verzoeker weten dat een salarisstrook onvoldoende bewijs was dat mensen ook daadwerkelijk over de brug hadden gereden.

19. Op 22 december 2007 diende verzoeker per e-mail een klacht in bij Rijkswaterstaat over het vastgestelde nulniveau. In het e-mailbericht gaf verzoeker aan dat hij na uitvoerig contact met het projectbureau FileMijden A6 en met de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat de klacht ook had voorgelegd aan de Nationale ombudsman. In reactie op de klacht verwees Rijkswaterstaat verzoeker echter naar het Projectbureau FileMijden A6.

20. Op 4 februari 2008 legde de Nationale ombudsman de kwestie per e-mail voor aan Rijkswaterstaat met de vraag of er een oplossing mogelijk was.

21. In reactie hierop liet Rijkswaterstaat op 25 februari 2008 het volgende weten:

"Naast verzoeker zijn er meerdere mensen geweest die het niet eens waren met de vastgestelde nulmeting. Het bureau ARS (Arcadis; N.o.) heeft deze klachten onderzocht en gekeken of aan de ten grondslag liggende vraag van deze klachten voldaan kon worden. Toen bleek dat niet aan alle vragen voldaan kon worden heeft Rijkswaterstaat als extra service getracht voor de personen die het nadien nog steeds niet eens waren met de vaststelling van de nulmeting een oplossing te vinden. Dit heeft erin geresulteerd dat er enkele mensen zijn waarvoor niet een voor hen bevredigende oplossing is gevonden."

22. In het kader van het onderzoek van de Nationale ombudsman liet de minister van Verkeer en Waterstaat per brief van 16 mei 2008 onder meer weten dat de omgevingsmanager van het Project Hollandse Brug, contact had gehad met enkele deelnemers om vast te stellen of het systeem goed functioneerde. Verzoeker had aangegeven dat hij hieraan wilde meewerken. De minister benadrukte dat de contacten tussen verzoeker en de omgevingsmanager enkel tot doel hadden de werking van het systeem te controleren. Totnogtoe, zo stelde de minister, is echter niet gebleken dat het systeem niet goed werkt. Urenbriefjes van verzoeker en zijn echtgenote hadden een indicatie kunnen geven voor het mogelijk gebruik van de Hollandse Brug, en dus ook over de werking van het systeem. Volgens de minister zijn salarisstroken hiervoor niet bruikbaar omdat op een salarisstrook niet staat aangegeven op welke tijden een deelnemer heeft gewerkt. Voorts schreef de minister dat hij op basis van een verklaring van de werkgever de nulmeting niet opnieuw kon vaststellen. De minister achtte het niet juist een werkgever enige tijd na dato een exacte verklaring te laten afleggen op welke tijden een werknemer werkzaam is geweest.

23. Op de vraag van de Nationale ombudsman wat was ondernomen om verzoeker tegemoet te komen, antwoordde de minister dat wanneer gebleken was dat in geval van verzoeker het systeem niet goed gewerkt zou hebben, de minister het projectbureau zou hebben verzocht deze constatering te onderzoeken en zo nodig het nulniveau aan te passen. Het projectbureau, zo stelde de minister, voert FileMijden A6 zelfstandig uit en maakt dus ook de uiteindelijke afweging over de nulniveaus.

24. Ten aanzien van de opmerking van verzoeker dat de niet goed functionerende meetapparatuur was vervangen, stelde de minister:

"De apparatuur voor het meten van de nulniveaus is nooit vervangen. Immers de camera's van Econrys hangen naast die van ARS op het portaal Almere zijde. De organisatie Verkeeradvies heeft (voor de 1e groep mensen die is aangeschreven) met deze camera's een groot deel van de nulmetingsweken verzorgd.

Met ingang van week 35 van 2007 zijn de camera's van ARS operationeel geworden in het kader van FileMijden A6. De aanvullende actuele data die de camera's vanaf dat moment verzamelden is ook ingezet om de data voor de nulmetingsweken uit te breiden."

25. Ten aanzien van de klachtbehandeling deelde de minister mee dat het projectbureau het Project FileMijden A6 zelfstandig in opdracht van Rijkswaterstaat uitvoert. De klachtafhandeling rond het filemijden vindt plaats aan de hand van de Algemene Voorwaarden FileMijden A6. De minister was van mening dat het projectbureau de klachten conform de voor het project geldende 'Algemene Voorwaarden FileMijden A6' had afgehandeld. De minister achtte de klacht van verzoeker ongegrond.

## Beoordeling

### I. Ten aanzien van het vastgestelde nulniveau

1. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Ten aanzien van de te hanteren methode voor de berekening van nulniveaus bij het project FileMijden A6 brengt het redelijkheidsvereiste mee dat Rijkswaterstaat enerzijds vanuit het organisatiebelang mag kiezen voor een werkbare berekeningsmethode, maar er anderzijds voor dient te waken dat deze methode voor individuele burgers niet tot onevenredige nadelige gevolgen leidt.

2. Het projectbureau FileMijden A6 berekent het nulniveau van de deelnemers door een gemiddelde te nemen over meerdere weken uit de kentekenonderzoeken. Deze berekening wordt door twee experts, onafhankelijk van elkaar beoordeeld. Daarna wordt het door Rijkswaterstaat geaccordeerd. Het nulniveau wordt daarbij naar boven afgerond op een geheel aantal passages per week.

3. Naar aanleiding van de grieven van verzoeker van 22 en 23 oktober 2007 over zijn nulniveau, heeft het projectbureau FileMijden A6 de metingen van de kentekens die op verzoekers naam staan opnieuw kritisch bekeken. Vervolgens heeft verzoeker een gesprek gehad met de projectleider waarin ze samen naar de meetgegevens hebben gekeken. Daarna heeft de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat de meetgegevens van verzoeker nogmaals bestudeerd. Er zijn echter geen onregelmatigheden aangetroffen.

4. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de methode van de vaststelling van het nulniveau met voldoende zorgvuldigheid is omgeven. Daarnaast is er geen reden om aan te nemen dat het systeem niet goed zou functioneren. Immers de bewering van verzoeker dat de meetapparatuur zou zijn vervangen, omdat deze niet goed zou werken was niet houdbaar en ook de stelling dat tijdens het kentekenonderzoek zonder reden drukke werkweken zijn weggelaten, is niet juist.

5. Niet is gebleken dat er een fout is gemaakt in de berekening van het nulniveau. Ook is niet aangetoond dat het systeem niet juist zou werken. Daarnaast is niet gebleken dat verzoeker onevenredig nadeel heeft ondervonden. Gelet op het voorgaande acht de Nationale ombudsman het niet onredelijk dat Rijkswaterstaat het nulniveau niet opnieuw wil vaststellen aan de hand van bijvoorbeeld salarisstroken van verzoeker en zijn vrouw of eventuele werkgeversverklaringen. Rijkswaterstaat zou daarbij immers voorbij gaan aan het feit dat voor iedere deelnemer van het project FileMijden A6 eenzelfde objectieve berekening is gemaakt van het nulniveau op basis van metingen tijdens exact dezelfde periode voor alle deelnemers. De Nationale ombudsman acht de weigering van Rijkswaterstaat om het nulniveau van verzoeker te wijzigen niet in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

## **II. Ten aanzien van de klachtbehandeling**

1. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit impliceert dat een bestuursorgaan klachten van burgers over de uitvoering van een project dat valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan, behandelt volgens de bepalingen van titel 9.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook: Awb).

2. Het projectbureau voert het project FileMijden A6 zelfstandig uit en stelt de nulniveaus vast. Rijkswaterstaat is echter verantwoordelijk voor het project FileMijden A6. Dit brengt met zich mee dat Rijkswaterstaat is gehouden om, als iemand een klacht heeft over de handelwijze van het projectbureau en er met het projectbureau zelf niet uitkomt, die klacht volgens de procedure van hoofdstuk 9 Awb te behandelen.

3. Dat verzoeker een privaatrechtelijke overeenkomst heeft met het projectbureau, doet hieraan niet af. In de Algemene voorwaarden die verzoeker bij bevestiging van zijn deelname aan het project heeft geaccepteerd, staat beschreven dat uit de overeenkomst voortvloeiende geschillen bij uitsluiting aan de rechter worden voorgelegd. In een eerder rapport (2006/375) heeft de Nationale ombudsman echter al gesteld dat een privaatrechtelijke afspraak door acceptatie van de algemene voorwaarde dat geschillen bij uitsluiting aan een burgerlijke rechter zullen worden voorgelegd, niet in de weg staat aan toepassing van hoofdstuk 9 van de Awb. Geschillenbeslechting is immers iets anders dan klachtbehandeling. In casu konden dus ook inhoudelijke kwesties aangaande de nulmeting in een klachtprocedure behandeld worden.

4. Nu verzoeker in zijn e-mailbericht van 22 december 2007 duidelijk heeft aangegeven dat hij uitvoerig contact had gehad met het projectbureau FileMijden A6 en bovendien ook met de omgevingsmanager van Rijkswaterstaat had gesproken, maar nog niet tevreden was, had Rijkswaterstaat de klacht van verzoeker volgens de bepaling van titel 9.1 Awb in



behandeling moeten nemen. De Nationale ombudsman acht het daarom in strijd met het beginsel van fair play dat Rijkswaterstaat verzoeker met zijn klacht heeft verwezen naar het projectbureau.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, is

gegrond ten aanzien van de klachtbehandeling wegens strijd met het beginsel van fair play;

niet gegrond ten aanzien van het vastgestelde nulniveau.

## **Onderzoek**

Op 22 december 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W. te Almere, met een klacht over een gedraging van Rijkswaterstaat IJsselmeergebied.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van minister van Verkeer en Waterstaat, werd een onderzoek ingesteld.

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

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

De minister van Verkeer en Waterstaat deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

E-mailberichten van verzoeker aan het Projectbureau FileMijden A6 van 26 augustus, 3, 4 en 26 september, 13, 15, 22 en 23 oktober en 22 december 2007;

E-mailberichten van het Projectbureau FileMijden A6 aan verzoeker van 26 en 28 september, 5, 15, 22, 25 en 26 oktober 2007;

E-mailbericht van Rijkswaterstaat aan het Projectbureau FileMijden A6 van 26 november 2007;

E-mailbericht van verzoeker aan Rijkswaterstaat en aan het Projectbureau Filemijden A6 van 2 en 22 december 2007;

E-mailbericht van Rijkswaterstaat aan verzoeker van 27 november, 7 en 22 december 2007;

Memo nulniveau verzoeker van het Projectbureau FileMijden A6 van 27 november 2007;

E-mailberichten van verzoeker aan de Nationale ombudsman van 22 december 2007, 30 januari en 4 februari 2008;

E-mailbericht van Rijkswaterstaat aan de Nationale ombudsman van 25 februari 2008;

Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Nationale ombudsman van 16 mei 2008;

Algemene voorwaarden project FileMijden A6.

## **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

## **Achtergrond**

Zie onder Beoordeling.