

Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de Belastingdienst/Douane West (verder Douane):

1. inzake de door hem ingediende klacht over de ten aanzien van hem op 30 december 2006 uitgevoerde zogeheten 100%-controle op Schiphol, de identiteit van de betrokken ambtenaren niet heeft vastgesteld, ondanks dat er diverse getuigen waren en een vastleggingenformulier is opgemaakt van de controle waaraan verzoeker werd onderworpen;
2. bij de afhandeling van de klacht in het geheel niet is ingegaan op zijn suggestie bij de 100%-controles gebruik te maken van de sofinummers van reizigers.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Bij terugkomst van een reis naar de Nederlandse Antillen werd verzoeker op 30 december 2006 door de Douane op Schiphol aan een zogeheten 100%-controle (zie Achtergrond, onder 1.) onderworpen. Over die controle diende hij een klacht in bij de Douane. Zijn klacht hield onder meer in dat hij zich - met name door de hem gestelde vragen - geïntimideerd, vernederd en gediscrimineerd voelde door het optreden van de twee ambtenaren die bij de ten aanzien van hem uitgevoerde controle betrokken waren.
2. In het kader van de klachtbehandeling door de Douane vond er op 17 januari 2007 een hoorgesprek plaats met verzoeker. In dat gesprek gaf verzoeker een beschrijving van de twee bij zijn controle betrokken ambtenaren. Voorts deed verzoeker in dat gesprek de suggestie bij de controles gebruik te maken van de sofinummers van reizigers, dit teneinde het stellen van zijns inziens vernederende vragen naar een eventuele werksituatie ("Heeft u werk?"; "Wat voor werk doet u?") overbodig te maken. De Douane maakte van het gesprek een verslag op.
3. Bij brief van 2 april 2007 deed de Douane de klacht van verzoeker af. De Douane deelde verzoeker daarin onder meer mee dat van de hem ten deel gevallen controle een vastleggingenformulier was opgemaakt en dat daaruit is afgeleid dat hij voor een nadere controle was geïnterviewd. De door hem gegeven beschrijving van de twee betrokken ambtenaren (een vrouw en een man) had, zo liet de Douane verzoeker weten, niet geleid tot de vaststelling van hun identiteit. De vrouwelijke ambtenaar die mogelijk aan zijn beschrijving beantwoordde, had verklaard zich van zijn controle niets meer te herinneren. Daaraan voegde de Douane toe dat zulks, naast de mogelijkheid dat verzoeker niet door haar was verhoord, mogelijk ook te verklaren viel uit het feit dat een douaneambtenaar die dagelijks vele reizigers aan zich voorbij ziet gaan zich gewoonweg de betreffende reiziger niet meer herinnert, ingeval er uit een controle niets bijzonders naar voren komt.

Wat betreft de betrokken mannelijke ambtenaar deelde de Douane verzoeker mee dat aan zijn beschrijving van die persoon vele douaneambtenaren voldeden.

De Douane stelde vast dat, omdat er verder geen aanknopingspunten werden gezien in verzoekers relaas op het punt van de identiteit van de betrokken ambtenaren, de Douane zich van het geven van een oordeel over verzoekers klacht diende te onthouden.

4. Vervolgens wendde verzoeker zich tot de Nationale ombudsman, die hij overigens tijdens de procedure van klachtbehandeling door de Douane al had benaderd. Daarbij gaf hij aan dat het hem bevreemde dat men geen aanknopingspunten had om de identiteit van de betrokken ambtenaren vast te stellen. Hij wees er in dat verband op dat men hem bij het hoorgesprek, dat op 17 januari 2007 had plaatsgevonden, had meegedeeld dat men geen bewijsstuk had kunnen vinden van zijn verhoor op 30 december 2006. In de schriftelijke reactie op zijn klacht was echter gesteld dat er toch wel een zogenaamd vastleggingenformulier was opgemaakt. Voorts stelde verzoeker dat er tijdens zijn verhoor 8 á 10 douaneambtenaren in dezelfde ruimte aanwezig waren geweest, die het gesprek intensief hadden gevolgd vanwege zijn felle verbale protesten.

5. In reactie op het door de Nationale ombudsman ingestelde onderzoek liet de Douane onder meer weten dat verzoekers klacht volgens de interne procedure op 2 februari 2007 binnen de organisatie was uitgezet. Uit het ingestelde onderzoek was gebleken dat er twee vrouwelijke ambtenaren mogelijk aan de door verzoeker gegeven beschrijvingen beantwoordden. Omdat één van de twee inmiddels niet meer werkzaam was bij de Douane, kon, aldus de Douane, geen verder onderzoek plaatsvinden. De andere ambtenaar die mogelijk aan de gegeven beschrijving beantwoordde, had in eerste instantie aangegeven dat zij zich de controle van verzoeker niet meer kon herinneren en in een ambtsbericht van 13 maart 2007 had gesteld dat zij verzoeker niet had gecontroleerd.

6. Verder deelde de Douane mee dat het onderzoek van de Nationale ombudsman aanleiding was geweest het onderzoek te heropenen. Daaruit was naar voren gekomen dat verzoeker op 30 december 2006 bij de gate was geïnterviewd en vervolgens was geselecteerd voor een nadere controle. Uit het verkregen beeld dat de controlerende ambtenaren zich tijdens de controle van verzoeker hadden gevormd, was niet het vermoeden ontstaan dat hij mogelijkverwijs verdovende middelen met zich voerde.

Het als gevolg van zijn klacht ingestelde onderzoek naar de identiteit van de controlerende ambtenaren geschiedde volgens de daarvoor geldende procedure aan de hand van de beschikbare informatie, zoals persoonsbeschrijvingen en planning van de vluchtindeling van 30 december 2006. Dat onderzoek had niet geleid tot de vaststelling van de identiteit van de vrouwelijke ambtenaar die verzoeker bij de gate had geïnterviewd en ook niet tot de vaststelling van de identiteit van de ambtenaar die de nadere controle had uitgevoerd. Bij dit laatste merkte de Douane op dat de beschrijving die verzoeker op dit punt had gegeven zeer globaal is.

Overigens meldde de Douane een onvolkomenheid in de klachtafhandelingsbrief van 2 april 2007. Daarin is ten onrechte vermeld dat er volgens de interne instructie bij de uitvoering van de 100%-controles geen vastleggingen plaatsvinden. Op dit uitgangspunt wordt echter een uitzondering gemaakt in het geval van een nadere controle, zo ook in het geval van verzoekers controle. Daarbij gaf de Douane aan dat men verzoeker op dit punt alsnog volledig zou informeren en hem zou meedelen dat bij zijn nadere controle zijn naam, de datum, het vluchtnummer en de aanduiding "negatief" is genoteerd.

7. In reactie op in het onderzoek gestelde vragen gaf de Douane aan dat bij het interview en de nadere controle conform de toen geldende procedure niet was vastgelegd wie de betrokken ambtenaren waren. Daardoor kon - zoals ook in andere situaties het geval was geweest - de identiteit van de controlerende ambtenaren niet meer worden vastgesteld.

Overigens is, zo liet de Douane weten, de desbetreffende procedure begin 2007 geëvalueerd en met ingang van 2 juli 2007 aangepast. Thans wordt bij de nadere controle onder andere de naam van de interviewer en de controlerend ambtenaar op een formulier vastgelegd zodat problemen ter vaststelling van de betrokken ambtenaren nu kunnen worden voorkomen.

8. Waar verzoekers klacht inhield dat de Douane bij de klachtafhandeling in het geheel niet was ingegaan op de door hem gedane suggestie om bij de 100%-controles gebruik te maken van de sofinummers van reizigers, liet de Douane weten dat dat bij de klachtafhandeling ten onrechte over het hoofd was gezien. Daarbij deelde de Douane mee dat men verzoeker op dit punt alsnog zou informeren.

9. Desgevraagd gaf de Douane in het onderzoek aan om - uitgaande van de overeenkomst tussen de door verzoeker beschreven feitelijke gang van zaken en de gebruikelijke werkwijze - toch bereid te zijn een oordeel te geven over verzoekers klacht, ook al was niet bekend wie de betrokken ambtenaren waren. Dat oordeel hield in dat binnen de opzet en werkwijze van de 100%-controles de Douane de aan verzoeker gestelde vragen behoorlijk vond. De Douane beargumenteerde dit met het standpunt dat die vragen "...noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van een zo juist en volledig mogelijk beeld van de betrokken reiziger, opdat zoveel mogelijk vermeden wordt dat de passagier onnodig wordt aangemerkt als verdachte van een Opiumwetdelict en als gevolg daarvan in een aanmerkelijk meer belastend opsporingsonderzoek betrokken wordt...". De Douane gaf in het onderzoek verder aan zich er bewust van te zijn dat de controles als belastend kunnen worden ervaren door de reizigers en dat de Douane daarom zo zorgvuldig en efficiënt mogelijk te werk gaat.

10. In reactie op hetgeen de Douane tijdens het onderzoek naar voren had gebracht over het niet kunnen vaststellen van de identiteit van de betrokken ambtenaren, wees verzoeker er nog eens op dat van zijn nadere controle 8 á 10 andere douane-ambtenaren getuige waren geweest, omdat die in dezelfde ruimte verbleven en omdat hij verbaal fel

protesteerde.

11. De Douane liet in reactie daarop weten dat in de eerdere reactie onderbelicht was gebleven dat het destijds uitgevoerde interne onderzoek zich mede had gericht op de andere eventueel in de controleruimte aanwezige ambtenaren. Verder had nader onderzoek, onder meer bestaande in het aanschrijven van diverse douane-ambtenaren belast met het "toewijzen" van vluchten aan controlerend ambtenaren, geen enkele reactie opgeleverd die leidde tot het eventueel vaststellen van de identiteit van de twee betrokken ambtenaren. Gebleken was overigens dat niet alle relevante stukken die benodigd zijn om te komen tot een goede klachtafhandeling bewaard waren gebleven. De Douane liet weten dat te betreuren evenals het feit dat de gepleegde inspanningen niet tot resultaat hebben gehad dat de identiteit van de betrokken ambtenaren kon worden vastgesteld.

12. Desgevraagd gaf de Douane aan alsnog de niet meer in dienst zijnde vrouwelijke ambtenaar, die mogelijk bij verzoekers controle betrokken was geweest, te gaan benaderen. Nadat dat was gebeurd deelde de Douane mee dat betrokkene in het geheel niet had gereageerd, ook niet na een rappel.

II. Beoordeling

I. Ten aanzien van het niet vaststellen van de identiteit van de betrokken ambtenaren.

13. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dat betekent onder meer dat een burger die een klacht indient, moet kunnen rekenen op een behoorlijke en inhoudelijke klachtafhandeling.

14. In dit geval is komen vast te staan dat de toen geldende procedure een zodanige lacune bevatte dat daarmee een behoorlijke en inhoudelijke klachtafhandeling onmogelijk werd. Ten tijde van de controle van verzoeker maakte van het protocol der controle nog geen deel uit dat - bijvoorbeeld ten dienste van een eventuele klachtbehandeling - werd vastgelegd welke ambtenaren bij welke controle betrokken waren. Dit heeft tot gevolg gehad dat bij de behandeling van verzoekers klacht - noch in de fase van klachtbehandeling door de Douane noch tijdens het onderzoek van de Nationale ombudsman - vastgesteld kon worden welke twee ambtenaren de desbetreffende controle hebben uitgevoerd. Daardoor is er geen sprake geweest van een volledige inhoudelijke behandeling van verzoekers klacht. Dat maakt dat jegens verzoeker gehandeld is in strijd met het beginsel van fair play. De onderzochte gedraging is daarom niet behoorlijk.

15. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat een evaluatie van de procedure heeft geleid tot een zodanige aanpassing daarvan dat thans wel wordt geregistreerd welke ambtenaren bij de nadere controle zijn betrokken.

II. Ten aanzien van het bij de klachtafhandeling niet ingaan op verzoekers

suggestie.

16. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan bij zijn reactie op een klacht ingaat op alle klachtonderdelen.

17. Vaststaat dat verzoeker in het hoorgesprek van 17 januari 2008 expliciet de suggestie heeft gedaan om - in plaats van het stellen van de zijns inziens vernederende vragen - gebruik te gaan maken van de sofinummers van de te controleren personen omdat dan naar zijn mening vanzelf blijkt wie de betreffende persoon is en of, en zo ja welk werk hij of zij doet.

18. Gelet op de brief waarmee de Douane verzoekers klacht afdeed staat vast dat de Douane toen niet is ingegaan op de door verzoeker gedane suggestie. Derhalve wordt geconcludeerd dat de Douane gehandeld heeft in strijd met het motiveringsvereiste. Een behoorlijke klachtbehandeling brengt namelijk (ook) met zich mee dat wordt ingegaan op alle in het licht van de klacht essentiële door verzoeker naar voren gebrachte punten. De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

19. Op dit punt heeft de Nationale ombudsman met instemming kennis genomen van het feit dat de Douane - tijdens het onderzoek - zijn feilen in dit opzicht heeft erkend en alsnog verzoeker op dat punt heeft geïnformeerd.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van Belastingdienst/Douane West te Hoofddorp, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Financiën is

gegrond ten aanzien van het niet vaststellen van de identiteit van de betrokken ambtenaren wegens schending van het beginsel van fair play;

gegrond ten aanzien van het bij de klachtafhandeling niet ingaan op verzoekers suggestie wegens schending van het motiveringsvereiste.

De Nationale ombudsman heeft er met instemming kennis van genomen :

dat een evaluatie van de procedure heeft geleid tot een zodanige aanpassing daarvan dat thans wel wordt geregistreerd welke ambtenaren bij de nadere controle zijn betrokken;

dat de Douane - tijdens het onderzoek - zijn feilen heeft erkend op het punt van het niet ingaan op verzoekers suggestie en verzoeker alsnog op dat punt heeft geïnformeerd.

Onderzoek

Op 10 april 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer J. te Amsterdam, met een klacht over een gedraging van Belastingdienst/Douane West te Hoofddorp.

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

In het kader van het onderzoek werd de Belastingdienst/Douane West verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Tijdens het onderzoek kregen Belastingdienst/Douane West en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De reactie van de Belastingdienst/Douane West gaf aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen. Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

het door de Belastingdienst/Douane opgestelde verslag van het hoorgesprek van 17 januari 2007;

de aan verzoeker gerichte brief van de Belastingdienst/Douane van 2 april 2007;

verzoekers aan de Nationale ombudsman gerichte brief van 10 april 2007;

de aan de Nationale ombudsman gerichte brief van de Belastingdienst/Douane van 30 augustus 2007;

de aan verzoeker gerichte brief van de Belastingdienst/Douane van 30 augustus 2007;

verzoekers aan de Nationale ombudsman gerichte brief van 18 september 2007;

de aan de Nationale ombudsman gerichte brief van de Belastingdienst/Douane van 14 januari 2008;

notities van op 30 januari 2008, 12 maart 2008 en 26 maart 2008 gevoerde telefoongesprekken tussen een medewerker van de Belastingdienst/Douane en een medewerker van het Bureau Nationale ombudsman.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Rapport 2006/230. Op 27 juni 2006 bracht de Nationale ombudsman op grond van een uit eigen beweging ingesteld onderzoek rapport 2006/230 uit. Dat rapport, getiteld "100%-controles op Schiphol; over bolletjesslikkers en onschuldige slikverdachten", heeft betrekking op feiten en achtergronden van de desbetreffende controles. In de inleiding van dat rapport wordt onder meer het volgende gesteld:

"...Sinds december 2003 voert de Nederlandse overheid intensieve controles uit op vluchten die vanuit de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela arriveren op de luchthaven Schiphol. Deze controles worden uitgevoerd binnen de kaders die daarvoor in het zogenoemde Handhavingsarrangement zijn afgesproken tussen de drie betrokken ministeries: het Ministerie van Justitie (Openbaar Ministerie te Haarlem), het Ministerie van Financiën (Belastingdienst/Douane West) en het Ministerie van Defensie (Koninklijke Marechaussee District Schiphol). De controles voorzien erin dat alle passagiers en de bemanning, alle bagage alsmede de vracht en het vliegtuig zelf, systematisch worden gecontroleerd op de aanwezigheid van drugs. De werkzaamheden die met deze controles samenhangen, worden grotendeels uitgevoerd door de Douane en de Koninklijke Marechaussee. Beide organisaties zijn daartoe met meer dan honderd formatieplaatsen uitgebreid. Sinds het begin van de uitvoering van de zogenoemde 100%-controles zijn ruim 4.000 vluchten onderworpen aan een 100%-controle. Bij die controles waren meer dan 1,1 miljoen reizigers betrokken. Meer dan 8.300 personen zijn in het kader van deze controles aangehouden op verdenking van drugssmokkel, en bij deze controles is ongeveer 8.000 kg cocaïne in beslag genomen..."