

VERSLAG OVERLEG

Overleg betreft: Verzoek om geluidsopnamen van burgers bij gesprekken of gehoren
Datum: 24 juni 2014
Locatie: Bureau Nationale ombudsman
Tijd: 10.00 - 11.30 uur
Voorzitter: Addie Stehouwer (substituut-ombudsman)
Aanwezig: Namens UWV: Guus van de Heuvel en Nico Tensen
Namens de Raad voor de Kinderbescherming: Marijke Klarenberg
Namens de IND: Ed Scherps en Jorie Mulder
Namens Jeugdzorg Nederland: Jolanda van Aspert
Namens klachtencommissie BJZ Gelderland: Wilma Menken
Namens BNo: Annemarie Tuzgöl, Jeanine Stam (verslag)
Afwezig: Politie

De aanleiding voor dit overleg

Naar aanleiding van een klacht over het UWV heeft de Nationale ombudsman op 20 maart 2012 rapport 2012/041 uitgebracht waarin hij heeft geoordeeld dat het absolute verbod op het maken van geluidsopnamen door burgers van gesprekken met verzekeringsartsen in strijd is met het vereiste van transparantie. De ombudsman heeft daarbij aangegeven dat dit niet alleen geldt voor het UWV, maar ook voor andere overheidsinstanties zoals bijvoorbeeld de IND, Raad voor de Kinderbescherming en Bureaus Jeugdzorg (en de Nationale ombudsman zelf). De laatste jaren heeft de Nationale ombudsman bemerkt dat overheidsinstanties verschillend omgaan met verzoeken om het maken van geluidsopnamen. Sommige instanties hebben er in beginsel geen bezwaar tegen om het maken van geluidsopnamen toe te staan. Anderen staan het niet toe. Dat overheidsinstanties in eerste instantie terughoudend reageren als zij te maken krijgen met een burger die een gesprek met een ambtenaar wil opnemen, is begrijpelijk. Aan de andere kant moet dezelfde overheid zich ook realiseren dat voor de burger vaak veel afhangt van bepaalde gesprekken met de overheid. Het is dus niet zo verwonderlijk dat de burger zekerheid zoekt in situaties die complex en belangrijk voor hem zijn. Het gebruik van opnameapparatuur is niet meer weg te denken in onze huidige samenleving; maar omdat dit zeker invloed heeft op de relatie tussen burger en overheid vindt de Nationale ombudsman het belangrijk te verkennen wat de overheid en burgers over en weer van elkaar mogen verwachten. In dat kader heeft hij vijf (concept)spelregels geformuleerd om nader vorm te geven aan de wijze waarop overheidsinstanties met dit soort verzoeken zouden kunnen omgaan.

Tijdens de expertmeëting heeft de substituut ombudsman de aanwezige overheidsinstanties allereerst gevraagd naar het bestaan van een aantal gezamenlijk gedragen uitgangspunten. De overheidsinstanties gaven hierop aan dat burgers met name behoefte hebben aan zekerheid als het gaat om beslissingen die worden genomen op basis van gesprekken, die de overheidsinstantie met hen voert en onderzoeken die ze moeten ondergaan. Dit punt is in de bijeenkomst nader verkend.

Vervolgens hebben medewerkers van de Nationale ombudsman aan bovengenoemde vertegenwoordigers van verschillende overheidsinstanties gevraagd om hun ervaringen te delen over dit onderwerp en om aan te geven waar de eventuele zorgen en bezwaren liggen ten aanzien van het toestaan van geluidsopnamen.

Voor de overzichtelijkheid zijn de punten die in het overleg naar voren zijn gekomen, in dit verslag ondergebracht bij de vijf spelregels.

Spelregel 1 Een burger moet van tevoren duidelijk maken dat hij een geluidsopname gaat maken

Conflictsituaties

De meeste aanwezigen gaven aan dat het verzoek om het maken van een geluidsopname voornamelijk wordt gedaan in een situatie waar al een conflict is ontstaan. In deze gevallen bestaat bij de burger achterdocht, vanwege eerdere negatieve ervaringen met de overheidsinstantie in het verleden.

Bij de IND is de meest voorkomende reden van een verzoek om opname de behoefte om te controleren of de inhoud van het rapport van gehoor en de vertaling door de tolk overeen komt.

Wijze van informeren

De vraag op dit punt was hoe pro-actief een overheidsinstantie moet zijn in het informeren van de burger over de mogelijkheid tot het maken van geluidsopnamen? Alle aanwezigen waren van mening dat het voor de burger duidelijk moet zijn dat de mogelijkheid bestaat. Er wordt echter terughoudend gereageerd op het pro-actief informeren van de burger. De suggestie werd gedaan om binnen elke overheidsorganisatie te onderzoeken of dit vermeld zou moeten worden op de website of andere landelijke werkwijze-documenten, op de plek en het moment dat ook de informatie door de overheid wordt verstrekt over de mogelijkheid om een vertrouwenspersoon mee te nemen. Het initiatief wordt door alle betrokkenen bij de burger gelaten om een verzoek in te dienen. Volgende vraag was of een burger dit verzoek vooraf dient te doen. Dit ter vermindering van discussie op het moment van gesprek zelf. Hierop is geen eenduidig antwoord gegeven.

Welke gesprekken?

Voorts waren de aanwezigen van mening dat moeilijk is aan te geven welke gesprekken wel of niet in aanmerking komen om te worden opgenomen. Het is niet eenduidig aan te geven welke gesprekken de burger van belang vindt. Dit verschilt per overheidsinstantie. Voorts gaat het de burger in een aantal gevallen niet (alleen) om vastlegging van het feitenonderzoek, maar om de wijze waarop zij worden bejegend door de overheid.

Verklaring ter ondertekening

Door de instanties die geluidsopnamen nu al toestaan wordt ervoor gekozen om de burger een verklaring te laten ondertekenen. De ene instantie wil dat meer juridiseren, terwijl de andere instantie het juist simpel wil houden. De afspraak in de verklaring is rechtens moeilijk afdwingbaar. Het is meer een symbolische afspraak.

Hoe kun je de verklaring vormgeven, zonder dat dit al te juridisch wordt? Hoe kun je het vertrouwen laten ontstaan dat opnamen worden gebruikt voor alleen bona fide doeleinden? Geconcludeerd werd dat het een open document dient te zijn. In een vorm die over en weer vertrouwen doet ontstaan. Er zijn tijdens het gesprek meerdere punten naar voren gekomen die in een verklaring zouden moeten staan. Bijv:

- de geluidsopname is niet de basis voor de beslissing. De rapportage die de overheidsinstantie opstelt, maakt deel uit van het dossier en dat dossier vormt de grondslag voor de beslissing
- aangeven wie er een kopie krijgt
- de geluidsopname dient intact te blijven
- geluidsopname mag niet openbaar worden gemaakt of aan derden worden gegeven (dus alleen voor eigen doeleinden)

Vragen die hierbij opkwamen waren onder meer of er altijd een verslag diende te worden opgemaakt als een gesprek wordt opgenomen. Dus ook bij gesprekken waarvan gewoonlijk geen verslag wordt gemaakt. Een afsprakenlijstje zou ook voldoende moeten zijn. Er is dus geen automatische koppeling in die zin dat als iemand geluidsopnamen wil, hij/zij ook automatisch een verslag krijgt.

En moet een verklaring überhaupt wel worden opgesteld, zeker nu het geringe juridische waarde heeft? Kan wederzijds vertrouwen niet gewoon mondeling worden afgesproken?

Wie neemt op?

Wie dient de gesprekken op te nemen, de burger of de overheid? Indien dit de overheid zou moeten zijn, zouden medewerkers hier voor moeten worden opgeleid en zou de juiste apparatuur beschikbaar moeten zijn. Voorts is gesproken over de vraag hoe deze opnamen dan dienen te worden opgeslagen en wanneer ze mogen worden vernietigd. De meeste aanwezigen waren van mening dat het de taak en verantwoordelijkheid van de burger is om de gesprekken op te nemen. Hierdoor zou de overheid geen extra kosten hebben en geen taak om de gesprekken op te slaan. De IND daarentegen heeft er de voorkeur voor om bij een verzoek om opname, de gesprekken zelf op te nemen.

Rol in het besluitvormingsproces

De aanwezigen zijn het erover eens dat een besluit wordt genomen op basis van de rapportages die de overheidsinstantie opstelt, en niet op basis van de geluidsopname. Het is daarom van groot belang dat verslaglegging zorgvuldig wordt gedaan en de burger inzage- en correctierecht heeft. De geluidsopname is bedoeld voor eigen gebruik en speelt geen rol in het besluitvormingsproces.

Wel werd daarbij opgemerkt dat dit wel heel stellig is. Wanneer uit een opname blijkt dat zaken anders zijn gesteld dan vermeld in bijvoorbeeld een verslag, kan de besluitvorming mogelijk ook anders uitpakken.

Spelregel 2 Een absoluut verbod op het maken van geluidsopnamen is niet toegestaan

Ja, tenzij...

Geen enkele aanwezige instantie heeft een absoluut verbod op het maken van geluidsopnamen. De meeste instanties staan er in beginsel positief tegenover en gaan uit van een 'ja, tenzij...'.
Ten aanzien van het maken van geluidsopnamen bij het horen van vreemdelingen worden echter 'veel haken en ogen' gezien. Het zal tot meer tijdsdruk en hogere kosten leiden. Vooral omdat bij dit soort gesprekken altijd tolken betrokken zijn. Indien discussie over de vertaling ontstaat, dan kost het veel tijd om de geluidsband opnieuw af te luisteren, waarbij dan weer een andere tolk aanwezig moet zijn wat tot hoge kosten leidt. Gehoren met alleenstaande minderjarige asielzoekers onder de 12 jaar worden echter wel opgenomen, zowel op beeld als geluid. De reden om dit te doen heeft te maken met het feit dat hier sprake is van een zeer kwetsbare groep. Deze banden worden bewaard bij de IND en kunnen bij de IND worden bekeken indien daarom wordt verzocht. Net na de start van deze werkwijze werden veel verzoeken gedaan om de band - terug - te mogen zien, maar deze zijn inmiddels verminderd (overigens is de instroom van alleenstaande minderjarige asielzoekers onder de 12 jaar ook afgenomen).

Beleid

Alle aanwezigen zijn van mening dat er beleid dient te komen over hoe om te gaan met verzoeken om geluidsopnamen.

Beeldopnamen

Behalve de IND (minderjarige asielzoekers), is geen van de aanwezigen van mening dat beeldopnamen moeten worden toegestaan. Beeldmateriaal wordt gezien als disproportioneel als het doel van de opname is om het gesprek nog eens te beluisteren. Beeldmateriaal is daarbij niet nodig. Voorts is de herkenbaarheid en herleidbaarheid van de deelnemers aan het gesprek veel te groot.

Telefoongesprekken

Hoe wordt omgegaan met geluidsopnamen bij telefoongesprekken? De ervaring leert dat dit regelmatig (heimelijk) gebeurt.

Spelregel 3 De andere partij krijgt een kopie van de geluidsopname (indien gewenst)

De vraag is wie met 'de andere partij' wordt bedoeld. In beginsel wordt uitgegaan van de andere gesprekspartner. Maar zeker in jeugdzorgzaken kan bij andere partij ook gedacht worden aan de andere ouder van het kind. Wordt die ermee bedoeld? Dit kan tot onwenselijke situaties leiden en daarom wordt hiervoor aandacht gevraagd. Het is nodig om helder te expliciteren wie die andere partij is.

De IND geeft nog aan het wenselijk te vinden dat deze spelregel wordt aangevuld met 'of de geluidsopname wordt beschikbaar gesteld ter inzage' of iets degelijks, voor de situatie dat de opname in eigen beheer wordt gehouden.

Spelregel 4 In een geluidsopname mag niet worden geknipt en geplakt, tenzij dit wordt meegedeeld

Er wordt opgemerkt dat deze spelregel overbodig is. Dit is toch niet te voorkomen en ook niet te controleren. Je kunt het niet tegengaan en de vraag is ook welke problemen kunnen ontstaan als dit gebeurt. Er moet worden uitgegaan van vertrouwen (zie ook spelregel 5). Anderen vinden deze spelregel juist wel relevant omdat dit op de werkvloer vaak een issue is.

Spelregel 5 Zonder toestemming mogen geluidsopnamen niet aan derden worden verstrekt of openbaar worden gemaakt.

Youtube

De grootste angst die onder de aanwezigen bestaat, is de angst dat de opnamen bijvoorbeeld op een medium als Youtube worden gezet, waardoor de veiligheid van de medewerkers, de persoon zelf (vooral kwetsbare groepen, zoals kinderen, verwarde personen, asielzoekers), of (minderjarige) derden op het spel wordt gezet. Terwijl ook werd aangegeven dat de ervaring tot nu toe is dat dit bijna nooit gebeurt. De overheersende gedachte tijdens het overleg is dat ervan wordt uitgegaan dat de burger te vertrouwen is. Indien hij misbruik van dit vertrouwen maakt, kan dit achteraf worden aangepakt.

Ten aanzien van asielzoekers werd opgemerkt dat ook misbruik van de geluidsopname kan worden gemaakt. Door de opname op Youtube te zetten, raakt het land van herkomst bekend met de asielaanvraag, wat een extra gevaar voor terugkeer kan opleveren. Het misbruik bestaat er dan uit dat iemand door zichzelf in gevaar te brengen hoopt dat dit een grotere kans op een verblijfsvergunning oplevert. De gehoren met asielzoekers zijn onder meer daarom geheel andere gesprekken, dan die waarover het in dit overleg gaat. Graag aandacht hiervoor.

Klachtbehandeling

Ook komt de vraag op wat het betekent als de opnamen zonder toestemming niet openbaar mogen worden gemaakt of aan derden worden gegeven. Hoe verhoudt deze regel zich met het inbrengen van een geluidsopname bij de rechter, een klachten- of bezwaar/beroepsprocedure? Dient vooraf hiervoor toestemming te worden gevraagd of aan overheidsinstantie (slechts) te worden meegedeeld? De rechter kan immers geluidsopname als bewijs toelaten.

Afspraken met de aanwezigen

- de aanwezigen ontvangen het zakelijke verslag van de bijeenkomst en worden op de hoogte gehouden van het verdere verloop van het onderzoek.
- de medewerkers van de Nationale ombudsman zullen de emailadressen van de contactpersonen van de aanwezige instanties onder de andere aanwezigen verspreiden.