



Rapport

Datum: 23 september 2005
Rapportnummer: 2005/288

Klacht

Verzoeker, als vrijwilliger werkzaam voor Slachtofferhulp Nederland, klaagt erover dat de beheerder van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid hem heeft beperkt in de uitoefening van zijn vrijwilligerswerk door hem te verplichten een antecedentenonderzoek te ondergaan.

Beoordeling

Algemeen

1. Verzoeker was als vrijwilliger werkzaam bij Slachtofferhulp Nederland, en verrichtte in het verleden zijn werkzaamheden in een kantoorpand te Gorinchem.

Medio september 2004 is het kantoor van de locatie Gorinchem verhuisd, en werden de medewerkers van Slachtofferhulp tewerkgesteld in het politiebureau te Gorinchem.

2. Eind juni 2004 heeft verzoeker van de politie een brief ontvangen met het verzoek mee te werken aan een antecedentenonderzoek in verband met zijn tewerkstelling op het politiebureau te Gorinchem. Hiertoe diende verzoeker een vragenlijst in te vullen dat betrekking had op een eventueel strafrechtelijk verleden, diende verzoeker twee referenten op te geven, en diende hij een verklaring van het Bureau Krediet Registratie te verstrekken. De door verzoeker verstrekte informatie zou worden opgenomen in een persoonsregistratie.

3. In zijn brief van 25 augustus 2004 aan de korpschef heeft verzoeker laten weten bezwaren te hebben een dergelijk vergaand antecedentenonderzoek, waarbij de verkregen en verwerkte informatie in een dossier bij de politie wordt vastgelegd en opgeslagen. Verzoeker heeft hierbij aangegeven dat hij begrip heeft voor een antecedentenonderzoek in de registers van politie en justitie, maar dat een onderzoek waarbij hij informatie dient te verstrekken waarmee politiemedewerkers aan de slag gaan en waarvan zij de resultaten in een dossier vastleggen, hem te ver gaat.

Verzoeker verzocht de korpschef aan te geven wat de gronden voor een milieu- en antecedentenonderzoek zijn, en wat de toegevoegde waarde voor de organisatie is.

4. Bij brief van 8 september 2004 heeft de korpschef verzoeker uitgenodigd om met de politie in gesprek te gaan, waarna op 21 september 2004 een gesprek heeft plaatsgevonden tussen een ambtenaar van de politie en verzoeker. Tijdens dit gesprek heeft de politieambtenaar verzoeker uitgelegd dat verzoeker op basis van artikel 5 van de Regeling voor Antecedentenonderzoeken van de politie Zuid-Holland-Zuid d.d. 4 mei 1999 (zie Achtergrond, onder 2.) een antecedentenonderzoek diende te ondergaan.

5. Verzoeker heeft bij brief van 18 oktober 2004 aan de korpschef bezwaar gemaakt tegen het feit dat de politie het antecedentenonderzoek baseert op artikel 5 van de Regeling voor Antecedentenonderzoeken van de politie Zuid-Holland-Zuid en dat de politie deze regeling onverkort van toepassing verklaart voor vrijwilligers van Slachtofferhulp. Verzoeker verzocht de korpschef de inrichting van het antecedentenonderzoek te heroverwegen.

6. Nadat verzoeker de korpschef bij brief van 29 november 2004 had gerappelleerd, deelde de korpschef verzoeker bij brief van 7 december 2004 mee dat in de Leidraad Politie is bepaald dat voordat gebruik gemaakt wordt van diensten van medewerkers van externe organisaties, wordt vastgesteld dat zij geen relaties hebben met personen en/of organisaties die op enigerlei wijze betrokken of verwickeld zijn in vormen van crimineel of ongeoorloofd maatschappelijk gedrag. Deze leidraad is een uitvloeisel van de Regeling Informatiebeveiliging Politie, aldus de korpschef.

Voorts heeft de korpschef gesteld dat daarnaast voor de politie Zuid-Holland-Zuid een uitvoeringsregeling elektronische toegang politiegebouwen is vastgesteld, welke inhoudt dat alle medewerkers van het korps en alle medewerkers van externe organisaties die toegang wordt verleend tot een politiegebouw daarvoor moeten worden geautoriseerd. Deze autorisatie wordt pas verleend na het instellen van een antecedentenonderzoek, dat is gebaseerd op de Regeling Antecedentenonderzoek van 4 mei 1999. Volgens de korpschef geldt deze regeling onverkort voor een ieder.

I. Bevindingen

1. Verzoeker was als vrijwilliger werkzaam bij Slachtofferhulp Nederland, welke organisatie sinds medio september 2004 op het politiebureau te Gorinchem is gehuisvest. In dit verband klaagt verzoeker erover dat het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid hem verplichtte een antecedentenonderzoek te ondergaan alvorens hij op het politiebureau te werk zou worden gesteld.

2. De korpsbeheerder heeft de Nationale ombudsman bij brief van 19 april 2005 laten weten dat de medewerkers van Slachtofferhulp hun werkzaamheden verrichten binnen het werkgebied van de politie Zuid-Holland-Zuid. In het contact met hun cliënten maken de medewerkers van Slachtofferhulp gebruik van spreekkamers van het politiebureau. De medewerkers bevinden zich in het werkgebied van de politie, terwijl hun cliënten zich op dat moment aan de andere kant van de balie in het voor het publiek toegankelijke gedeelte van het bureau bevinden. Dat brengt volgens de korpsbeheerder met zich mee dat ook op die medewerkers de Regeling antecedentenonderzoek van toepassing is.

De korpsbeheerder heeft gesteld dat in overleg met de directeur van Slachtofferhulp voor deze werkwijze en indeling is gekozen omdat tussen de medewerkers van Slachtofferhulp en de politie informatieoverdracht en uitwisseling van dossiergegevens plaatsvindt. Het kantoor van Slachtofferhulp had volgens de korpsbeheerder om die reden niet in een

ruimte kunnen worden gehuisvest die voor het publiek toegankelijk is.

Voorts heeft de korpsbeheerder laten weten dat de medewerkers van Slachtofferzorg niet zijn aangewezen als ambtenaar van politie en evenmin ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet zijn, maar in de categorie 'personeel van derden' vallen, waarop de Regeling voor antecedentenonderzoeken van toepassing is.

Volgens de korpsbeheerder is artikel 5 van de Regeling voor antecedentenonderzoeken de wettelijke basis voor het uitvoeren van een antecedentenonderzoek.

3. Op 10 mei 2005 ontving de Nationale ombudsman verzoekers reactie op het standpunt van de korpsbeheerder. Verzoeker is van mening dat het antecedentenonderzoek onvoldoende is onderbouwd door een geldende rechtstitel, waarbij hij artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM onder de aandacht brengt.

Volgens verzoeker is toepassing van artikel 5 van de Regeling antecedentenonderzoek politie Zuid-Holland-Zuid 1999 op hem als zijnde niet-politieambtenaar niet gebaseerd op enige wet.

II. Beoordeling

4. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer (zie Achtergrond, onder 1.).

Dit betekent dat een antecedentenonderzoek slechts mag plaatsvinden wanneer dit bij of krachtens de wet is bepaald.

5. Vast is komen te staan dat verzoeker op geen enkele wijze is aangesteld als ambtenaar van politie en dat het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid verzoeker een antecedentenonderzoek wilde laten ondergaan, alvorens hij op het politiebureau werkzaam kon zijn voor Slachtofferhulp.

6.1 De Nationale ombudsman overweegt het volgende.

De korpsbeheerder heeft laten weten dat de medewerkers van Slachtofferhulp hun werkzaamheden binnen het werkgebied van de politie verrichten omdat informatieoverdracht en uitwisseling van dossiergegevens tussen medewerkers van Slachtofferhulp en de politie plaatsvindt. De medewerkers van Slachtofferhulp staan de geëigende spreekkamers van het bureau ter beschikking, welke niet voor het publiek toegankelijk zijn. De Nationale ombudsman acht de reden om de vrijwilligers van Slachtofferhulp binnen het werkgebied van de politie te werk te stellen, plausibel.

De Nationale ombudsman kan zich voorts voorstellen dat de politie voorwaarden wil stellen aan de toegang van niet-politieambtenaren tot ruimten van het politiebureau die niet voor

het publiek toegankelijk zijn. Dat de politie verzoeker niet wil toestaan zijn werkzaamheden als vrijwilliger op het politiebureau uit te voeren indien hij geen antecedentenonderzoek heeft ondergaan komt de Nationale ombudsman niet onredelijk voor. Het was niet bekend of verzoeker van onbesproken gedrag was en of hij wellicht chantabel was. In de ruimten waar hij zijn werkzaamheden zou uitvoeren zou hij immers de mogelijkheid hebben kennis te nemen van vertrouwelijke gegevens.

6.2 Het uitvoeren van een antecedentenonderzoek betekent echter een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, welk recht in artikel 10 van de Grondwet is neergelegd. Bij of krachtens de wet kunnen beperkingen op dit grondrecht worden gemaakt (zie Achtergrond, onder 1.).

De korpsbeheerder heeft gesteld dat artikel 5 van de Regeling voor antecedentenonderzoeken politie Zuid-Holland-Zuid (zie Achtergrond, onder 2.) een wettelijke basis vormt voor het ten aanzien van verzoeker uit te voeren antecedentenonderzoek.

De artikelen 8a en 8b van het Besluit algemene rechtspositie politie en de artikelen 4a en 4b van het Besluit rechtspositie vrijwillige politie (zie Achtergrond, onder 3.) geven de korpsbeheerder de bevoegdheid tot het uitvoeren van antecedentenonderzoeken ten aanzien van (aan te stellen) politieambtenaren respectievelijk vrijwillige ambtenaren van politie. De beheerder van het politiekorps Zuid-Holland-Zuid heeft in de Regeling voor antecedentenonderzoeken politie Zuid-Holland-Zuid beleidsregels vastgesteld met betrekking tot deze hem toekomende bevoegdheid. De artikelen 8a en 8b van het Besluit algemene rechtspositie politie en de artikelen 4a en 4b van het Besluit rechtspositie vrijwillige politie geven de korpsbeheerder evenwel niet de bevoegdheid tot gedelegeerde regelgeving. De Regeling voor antecedentenonderzoeken politie Zuid-Holland-Zuid is dan ook geen algemeen verbindend voorschrift. Anders dan de korpsbeheerder meent, kan deze regeling niet worden aangemerkt als een wettelijke basis voor het ten aanzien van verzoeker uit te voeren antecedentenonderzoek. Daar komt bij dat het Besluit algemene rechtspositie politie en het Besluit rechtspositie vrijwillige politie slechts betrekking hebben op ambtenaren, die al dan niet als vrijwilliger bij de politie zijn aangesteld. Nu verzoeker niet als (vrijwillig) politieambtenaar is aangesteld, zijn deze besluiten niet op hem van toepassing en kon de korpsbeheerder aan deze besluiten niet de bevoegdheid ontleen tot een ten aanzien van verzoeker uit te voeren antecedentenonderzoek. Weliswaar heeft artikel 5 van de Regeling antecedentenonderzoeken ook betrekking op personen die anderszins werkzaamheden zullen verrichten bij de politie, echter nu die bevoegdheid niet kan worden gebaseerd op het Besluit algemene rechtspositie politie respectievelijk het Besluit rechtspositie vrijwillige politie, dient de regeling in zoverre buiten toepassing te blijven. Artikel 5 van de als beleidsregel te kwalificeren Regeling antecedentenonderzoeken kan immers geen zelfstandige grondslag vormen voor een ten aanzien van verzoeker te verrichten antecedentenonderzoek. Daarom is het niet juist dat de korpschef in zijn brief van 7 december 2004 aan verzoeker heeft gesteld dat de

Regeling antecedentenonderzoek ook voor verzoeker geldt.

Voorts is de Nationale ombudsman gebleken dat er evenmin een andere wettelijke basis bestaat voor het ten aanzien van verzoeker uit te voeren antecedentenonderzoek.

De Nationale ombudsman komt tot de conclusie dat de politie het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft geschonden door verzoeker te verplichten een antecedentenonderzoek te ondergaan, alvorens hij op het politiebureau te werk zou worden gesteld.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid, is gegrond wegens schending van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Onderzoek

Op 30 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. te Sliedrecht, met een klacht over een gedraging van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de beheerder van het regionale politiekorps Zuid-Holland-Zuid (de burgemeester van Dordrecht), werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de korpsbeheerder 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.

Noch verzoeker noch de korpsbeheerder gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

Ongedateerd verzoekschrift met bijlagen die betrekking hebben op de correspondentie tussen verzoeker en de politie Zuid-Holland-Zuid, welke de Nationale ombudsman op 30 december 2005 heeft ontvangen.

Openingsbrieven van de Nationale ombudsman van 3 maart 2005.

Standpunt van de korpsbeheerder van 19 april 2005.

Ongedateerde reactie van verzoeker, welke de Nationale ombudsman op 10 mei 2005 heeft ontvangen.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Grondwet

Artikel 10

"1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens."

2. Regeling antecedentenonderzoeken politie Zuid-Holland-Zuid 1999, d.d. 4 mei 1999

Blijkens de considerans is deze regeling gebaseerd op de artikelen 8a en 8b van het Besluit algemene rechtspositie politie en de artikelen 4a en 4b van het Besluit rechtspositie vrijwillige politie.

Artikel 5

"Personeel van derden

Ten aanzien van personen die op basis van een contract of anderszins werkzaamheden zullen gaan verrichten bij de politie Zuid-Holland-Zuid, gelden de volgende bepalingen:

1. de leidinggevende informeert door tussenkomst van de werkgever, de betrokken derde vooraf over de aard en de inhoud van het antecedentenonderzoek.

2. Indien de leidinggevende naar aanleiding van het antecedentenonderzoek besluit de betrokken derde niet te werk te stellen, waarborgt de leidinggevende de privacy van de betrokken derde; aan de betrokken derde wordt geen mededeling gedaan over de aard van de afwijzing.

3. De leidinggevende stelt bij overeenkomst met derden, vooraf de volgende voorwaarden:

A de contractpartner verplicht zich bij contract, zijn personeel een antecedentenonderzoek te laten ondergaan. Indien gewenst wordt de tekst van deze regeling en het van toepassing zijnde privacyreglement ter beschikking gesteld;

B het antecedentenonderzoek vindt plaats op vrijwillige basis;

C een negatieve uitkomst van het antecedentenonderzoek mag voor de betrokkene geen andere gevolgen hebben dan uitsluiting van tewerkstelling bij de politie Zuid-Holland-Zuid.

4. Het antecedentenonderzoek kan achterwege blijven indien het incidentele werkzaamheden betreft en de betrokkene niet in afwezigheid van personeel van de politie Zuid-Holland-Zuid toegang heeft tot een gebouw en/of een geautomatiseerd systeem van de politie Zuid-Holland-Zuid.

5. Een antecedentenonderzoek naar een betrokkene op basis van dit artikel heeft een geldigheidsduur van 2 jaren. Indien de tewerkstelling onafgebroken heeft voortbestaan, wordt deze termijn verlengd tot ten hoogste 5 jaren.

6. Indien op grond van het antecedentenonderzoek tegen de tewerkstelling van de betrokkene geen bezwaar bestaat, verleent de leidinggevende hem een toegangsbewijs voor het betreffende gebouw. Ten aanzien van dit toegangsbewijs gelden de volgende bepalingen:

A het toegangsbewijs wordt verstrekt door of vanwege de leidinggevende onder wiens verantwoordelijkheid de tijdelijk tewerkgestelde wordt aangesteld;

B het toegangsbewijs dient tevens als intern legitimatiebewijs en is voorzien van een pasfoto van de betrokkene;

C degene aan wie een toegangsbewijs is verstrekt is verplicht dit in de gebouwen van de Politie Zuid-Holland-Zuid, zichtbaar te dragen;

D de leidinggevende is verantwoordelijk voor de tijdige verlenging, de inname en de vernietiging van het toegangsbewijs;

E het model van het toegangsbewijs wordt bij afzonderlijk besluit van de korpschef vastgesteld."

3.1 Besluit algemene rechtspositie politie

Blijkens de considerans is deze algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 50, eerste lid, van de Politiewet 1993.

Artikel 8a

"1. Aanstelling als ambtenaar is slechts mogelijk, indien op grond van een ten aanzien van de betrokkene ingesteld onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid geen bezwaar blijkt te bestaan tegen diens aanstelling.

2. Ten behoeve van het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, vraagt het bevoegde gezag om verstrekking van justitiële gegevens als bedoeld in artikel 23 van het Besluit justitiële gegevens en om verstrekking van gegevens als bedoeld in artikel 14 van het Besluit politieregisters.

3. Het tweede lid is niet van toepassing indien:

a. het een aanstelling betreft in een functie waarin technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie worden uitgevoerd, in een functie bij het LSOP of ITO als bedoeld in artikel 8, eerste lid, of als vakantiewerker en het bevoegde gezag heeft bepaald dat voor de functie slechts een verklaring omtrent het gedrag als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële gegevens is vereist, of

b. het een functie betreft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken.

4. Een onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid wordt ingesteld nadat het bevoegde gezag de betrokkene overigens bekwaam en geschikt acht."

Artikel 8b

"1. Indien naar het oordeel van het bevoegd gezag de aard van de functie of van de werkzaamheden hiertoe aanleiding geeft, kan ten aanzien van de ambtenaar in de volgende gevallen opnieuw een onderzoek als bedoeld in artikel 8a, eerste lid, worden uitgevoerd:

a. bij wijziging van werkzaamheden;

b. bij aanstelling in een andere functie;

c. bij de vervulling van een functie gedurende ten minste vijf dienstjaren, of

d. bij een redelijk vermoeden van ernstig plichtsverzuim dat de integriteit of de verantwoordelijkheid van de betrokkene raakt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het een functie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, of een functie waarvan het bevoegd gezag heeft bepaald dat slechts een verklaring omtrent het gedrag is vereist, betreft."

Artikel 8c

"Onze Minister stelt nadere regels vast ter uitvoering van het in de artikelen 8a en 8b bedoelde onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid voor zover ten behoeve van dat onderzoek wordt gevraagd om verstrekking van justitiële gegevens als bedoeld in artikel 23 van het Besluit justitiële gegevens en om verstrekking van gegevens als bedoeld in artikel 14 van het Besluit politieregisters. Deze nadere regels bevatten in ieder geval waarborgen omtrent een voldoende bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene."

3.2 Besluit rechtspositie vrijwillige politie

Blijkens de considerans is deze algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 50, eerste lid, van de Politiewet 1993.

Artikel 4a

"1. Aanstelling als vrijwillige ambtenaar van politie in opleiding is slechts mogelijk, indien op grond van een ten aanzien van de betrokkene ingesteld onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid geen bezwaar blijkt te bestaan tegen diens aanstelling.

2. Ten behoeve van een onderzoek als bedoeld in het eerste lid, vraagt het bevoegde gezag om verstrekking van justitiële gegevens als bedoeld in artikel 23 van het Besluit justitiële gegevens en om verstrekking van gegevens als bedoeld in artikel 14 van het Besluit politieregisters, tenzij het een functie betreft als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken.

3. Een onderzoek als bedoeld in het eerste lid, of een veiligheidsonderzoek wordt ingesteld nadat het bevoegde gezag de betrokkene overigens bekwaam en geschikt acht."

Artikel 4b

"1. Indien naar het oordeel van het bevoegd gezag de aard van de functie of van de werkzaamheden hiertoe aanleiding geeft, kan in de volgende gevallen opnieuw een onderzoek als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, worden uitgevoerd:

a. bij wijziging van werkzaamheden,

- b. bij aanstelling in een andere functie,
- c. bij de vervulling van de functie gedurende ten minste vijf dienstjaren, of
- d. bij een redelijk vermoeden van ernstig plichtsverzuim dat de integriteit of de verantwoordelijkheid van de betrokkene raakt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het een functie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, betreft."

Artikel 4c

"Onze Minister stelt nadere regels vast ter uitvoering van het in de artikelen 4a en 4b bedoelde onderzoek naar de betrouwbaarheid en geschiktheid voor zover ten behoeve van dat onderzoek wordt gevraagd om verstrekking van justitiële gegevens als bedoeld in artikel 23 van het Besluit justitiële gegevens en om verstrekking van gegevens als bedoeld in artikel 14 van het Besluit politieregisters. Deze nadere regels bevatten in ieder geval waarborgen omtrent een voldoende bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene."

3.3. Politiewet 1993

Artikel 50

"1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden voor de politie regels gegeven over de onderwerpen, genoemd in artikel 125, eerste en tweede lid, van de Ambtenarenwet.

2. Voor de toepassing van de Wet veiligheidsonderzoeken bij de politie wordt Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangemerkt als Onze Minister, bedoeld in artikel 1, onder c, van de Wet veiligheidsonderzoeken."