



Rapport

Verdwaald in een digitaal doolhof

Een onderzoek naar aanleiding van een individuele klacht over digitale samenwerking tussen de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Belastingdienst.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht gegrond.

Datum: 11 oktober 2017

Rapportnummer: 2017/114

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De klacht	3
3. Verzoekster aan het woord	3
4. De ombudsman vraagt de keten een oplossing te zoeken	4
5. De ombudsman gaat in gesprek met de voertuigketen	5
6. Beoordeling	11
Conclusie.....	15
Slotbeschouwing	16

1. INLEIDING

De aanleiding voor dit rapport is een klacht die de Nationale ombudsman ontving over de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Belastingdienst. Een vrouw klaagde erover dat zij sinds enkele jaren veel verkeersboetes ontving van het CJIB voor auto's die niet van haar waren. Ook had ze een boete ontvangen van de gemeente Leiden en Zoetermeer. Ten slotte werd ze ten onrechte aangeslagen voor de motorrijtuigenbelasting voor deze auto's. Ze klopte aan bij de Belastingdienst, het CJIB en de RDW (de zogenaamde voertuigketeninstanties). Deze erkenden dat het niet klopte en verzoekster hoefde de boetes en motorrijtuigenbelasting uiteindelijk niet te betalen. Maar toch bleven er steeds nieuwe boetes komen. Daar deden de voertuigketeninstanties niets aan. Op aanraden van een medewerker van de RDW, vroeg verzoekster de ombudsman om hulp.

De ombudsman heeft de instanties allereerst verzocht om samen tot een oplossing te komen. Dat lukte echter niet, waarna de ombudsman met de betrokken instanties gezamenlijk in gesprek is gegaan. In dit gesprek werd duidelijk waarom mevrouw steeds ten onrechte boetes ontving, hoe de instanties zijn omgegaan met de meldingen van verzoekster en is er een oplossing gevonden. Ten slotte heeft de ombudsman gevraagd welke algemene aandachtspunten de voertuigketeninstanties voor de toekomst zagen, gelet op de klacht van verzoekster.

In dit rapport doet de ombudsman verslag van zijn onderzoek en bevindingen en komt hij tot de conclusie dat de klacht van verzoekster gegrond is.

2. DE KLACHT

De Nationale ombudsman formuleert de klacht van verzoekster als volgt:

Verzoekster klaagt erover dat de Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en de Belastingdienst niet voorkomen dat zij ten onrechte boetes ontvangt voor voertuigen waarvan de kentekens niet op haar naam staan.

3. VERZOEKSTER AAN HET WOORD

"Ik word al jaren achtervolgd met boetes voor auto's die niet van mij zijn. De problemen begonnen in 2012. De Belastingdienst stuurde mij het bericht dat de automatische incasso voor de motorrijtuigenbelasting voor een aantal auto's niet was gelukt. Ik heb wel een auto, maar daarvoor betaal ik altijd alles netjes. Die andere auto's kende ik niet. Ik ben gaan bellen met de Belastingdienst. De Belastingdienst zou terugbellen, maar ik hoorde niets meer. Ik heb toen weer gebeld, maar ik werd weer niet teruggebeld.

Niet veel later vielen er boetes in mijn brievenbus van het CJIB. Ik zou snelheidsovertredingen hebben begaan. Weer ging het om auto's die absoluut niet van mij zijn. Het was ook gebeurd aan de andere kant van het land. Ik belde naar het CJIB om dit uit te leggen. Ik ging ervan uit dat ik de boetes niet hoefde te betalen. Maar de mensen bij het CJIB gaven aan dat zij het niet konden oplossen. Ik vind het lastig om het probleem goed onder woorden te brengen en omdat ik me inmiddels veel zorgen begon te maken zijn vrienden en mijn zoon gaan bellen en schrijven. En ik heb aangifte gedaan bij de politie.

Ik ben ook bij de RDW bij mij in de buurt langsgegaan. Zij konden zien dat de auto's op naam van iemand anders stonden geregistreerd. De man aan de balie zei tegen me dat dit vast mijn man of ex was, omdat die persoon dezelfde achternaam heeft als ik. Maar ik ken die persoon helemaal niet! Toch werd ik niet verder geholpen. Later trof ik iemand bij de RDW die wel heel behulpzaam was. Ik vroeg altijd naar hem, omdat ik merkte dat sommige anderen moe van mij werden. Ze deden niet vriendelijk tegen mij.

Deze man van de RDW zei dat er iets helemaal niet klopte. Elke keer als ik een nieuwe boete kreeg, belde hij met de instanties. Daardoor hoefde ik de boetes niet te betalen. De boetes bleven komen. Ik kreeg niet alleen boetes van het CJIB, maar ook van de gemeente Leiden en de gemeente Zoetermeer. De man van de RDW belde ook zijn leidinggevenden, maar de RDW kon er volgens die mensen niets aan doen. Op een gegeven moment vertelde de man van de RDW dat hij me niet verder kon helpen en dat ik maar beter naar de ombudsman kon gaan.

Elke keer als ik de brievenbus opendoe, ben ik bang dat er weer een boete ligt. Toen ik met de gemeente belde, zeiden ze dat ik nooit meer van dit probleem af zou komen. Wat als ik de boetes uiteindelijk toch moet gaan betalen?"

4. DE OMBUDSMAN VRAAGT DE KETEN EEN OPLOSSING TE ZOEKEN

De Nationale ombudsman heeft de zaak in eerste instantie voorgelegd aan de RDW, die het kentekenregister beheert en de regierol heeft in de voertuigketen. Hij verzocht de RDW om in gezamenlijk overleg met de andere ketenpartners, in het zogenaamde voertuigketenoverleg, te bezien of er een oplossing mogelijk was. Dit voertuigketenoverleg is bedoeld om schrijnende gevallen te bespreken. Ruim een half jaar later, stuurde de RDW verzoekster een brief om te laten weten dat de betreffende kentekens in het kentekenregister niet op naam van verzoekster stonden, maar op een soortgelijke naam. Verzoekster werd geadviseerd om tegen alle boetes steeds bezwaar te maken bij de opleggende instantie. De RDW heeft het CJIB ingelicht, maar zag voor zichzelf geen rol weggelegd, omdat in het kentekenregister de registratie klopte. De ombudsman nam vervolgens contact op met het CJIB. Ook het CJIB was van mening dat het probleem en de oplossing niet primair bij het CJIB lagen; er waren ook geen openstaande zaken meer. Wel hadden ze in reactie op het bericht van de RDW alle zaken waarin de inning in het verleden was gestaakt een aantekening opgenomen over de voorgeschiedenis.

De ombudsman stelde vast dat de instanties niet betwistten dat er iets misging en dat het voor verzoekster niet was na te gaan bij wie de fout lag. Toch nam geen van de instanties het voortouw om samen met de andere instanties na te gaan hoe het kwam dat verzoekster werd aangesproken voor voertuigen die in het kentekenregister niet op haar naam stonden. De ombudsman vond de reacties van de RDW en het CJIB onvoldoende en vroeg de RDW alsnog het voortouw te nemen. De RDW heeft de zaak opnieuw bekeken en kwam tot de conclusie dat bij de Belastingdienst een koppeling was gelegd met het verkeerde burgerservicenummer (BSN). Dit was inmiddels verholpen, waarmee ook het probleem opgelost zou moeten zijn. Mocht het toch weer misgaan dan kon verzoekster contact opnemen met een contactpersoon van de RDW.

De ombudsman heeft navraag gedaan bij de Belastingdienst, omdat onduidelijk was hoe een verkeerde koppeling in het systeem van de Belastingdienst kon doorwerken naar andere instanties in de voertuigketen, terwijl het kentekenregister als basisregistratie leidend is. De Belastingdienst gaf aan dat er in 2012 door het systeem een verkeerde koppeling is gelegd tussen drie kentekens en de naam van verzoekster. Vrij snel daarna is deze verkeerde koppeling teruggedraaid. De verkeerde koppeling van de Belastingdienst werd alleen gelegd tussen de aanslag motorrijtuigbelastingen en de naam en het adres van verzoekster en kon daarom niet doorwerken naar de andere instanties, aldus de Belastingdienst.

Op basis van deze informatie concludeerde de ombudsman dat nog steeds niet was opgehelderd waarom verzoekster ten onrechte boetes ontving van het CJIB en twee gemeenten. Daar kwam bij dat verzoekster in april 2016 meldde dat zij wederom een boete van de gemeente Leiden had ontvangen.

5. DE OMBUDSMAN GAAT IN GESPREK MET DE VOERTUIGKETEN

Om duidelijk te krijgen wat er misging en hoe het probleem van verzoekster opgelost kon worden, heeft de Nationale ombudsman de RDW, het CJIB en de Belastingdienst uitgenodigd om met hem in gesprek te gaan. Deze instanties hebben daarnaast schriftelijke vragen beantwoord. De ombudsman heeft ten slotte telefonisch navraag gedaan bij de gemeenten Zoetermeer en Leiden.

Dit hoofdstuk schetst de bevindingen van de ombudsman ten aanzien van de RDW, het CJIB en de Belastingdienst. Omdat het onderzoek zich niet richt op de gemeente Zoetermeer en Leiden, gaat de ombudsman slechts zijdelings in op de informatie die zij gaven. Paragraaf 5.1 beantwoordt de vraag waarom verzoekster steeds ten onrechte werd aangeschreven voor auto's waarvan de kentekens niet op haar naam stonden. In paragraaf 5.2 gaat de ombudsman in op de vraag hoe de instanties reageerden toen verzoekster aan de bel trok bij de RDW, het CJIB en de Belastingdienst. In paragraaf 5.3 komt aan bod welke afspraken de voertuigketeninstanties hebben gemaakt om een oplossing te realiseren voor verzoekster. Paragraaf 5.4 beschrijft ten slotte de algemene

aandachtspunten die de voertuigketeninstanties zien voor de toekomst om soortgelijke problemen te voorkomen.

5.1 Waarom werd verzoekster ten onrechte aangeschreven?

Belastingdienst, CJIB en gemeenten kunnen kentekenhouder niet traceren

Eind 2012 heeft een man meerdere kentekens op zijn naam gezet. De man identificeerde zich met een uittreksel van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)¹ en een paspoort. De tenaamstelling is op basis van die gegevens geregistreerd in het kentekenregister. Dat betekende dat de kentekens op zijn naam en het adres dat in het GBA-uittreksel stond, werden gezet. De RDW beheert het kentekenregister, maar andere overheidsinstanties kunnen voor de uitoefening van hun taken ook gebruik maken van het kentekenregister. Sterker nog, in beginsel *moeten* ze van die gegevens gebruik maken, omdat het kentekenregister een zogenaamde basisregistratie is.

Na de tenaamstelling probeerde de Belastingdienst eind november 2012 vast te stellen wie de belastingplichtige was voor de voertuigen. Het CJIB poogde op haar beurt vanaf begin 2013 om boetes in te vorderen voor snelheidsovertredingen, die met een aantal voertuigen waren begaan. De gemeenten Zoetermeer (in oktober 2014) en Leiden (in juni 2015 en mei 2016) wilden naheffingsaanslagen invorderen voor foutief parkeren.

Het lukte de instanties echter geen van allen om op basis van de gegevens in het kentekenregister de man te traceren. Zo vertelde het CJIB dat beschikkingen naar het adres zoals vermeld in het kentekenregister werden gestuurd. Ook na een tweede aanmaning, bleef betaling uit. De Belastingdienst gaf aan dat de gegevens in het kentekenregister onvoldoende waren om de belastingplichtige vast te stellen, omdat er geen BSN bekend was.

Op zoek naar de 'juiste' persoon in de BRP

Het kentekenregister is weliswaar leidend voor de vraag wie kentekenhouder is van een voertuig; voor bijbehorende persoonsgegevens (bijvoorbeeld het woonadres) is de Basisregistratie Personen (BRP) leidend. Omdat de informatie in het kentekenregister ontoereikend was, zijn de verschillende instanties - onafhankelijk van elkaar - via de BRP op zoek gegaan naar de juiste persoon.

De Belastingdienst maakte gebruik van een eigen bestand 'Beheer en Relaties', dat de persoonsgegevens uit de BRP bevat. Het systeem van de Belastingdienst is zodanig ingericht, dat wanneer het niet lukt een belastingplichtige vast te stellen, het systeem op basis van achternaam en geboortedatum op zoek gaat naar een ander zoekresultaat dat zeer nauw overeenkomt. Het systeem kwam uit bij verzoekster.

¹ De GBA is de voorganger van de Basisregistratie Personen (BRP). De BRP is de basisregistratie voor persoonsgegevens van inwoners in Nederland. Gemeenten registreren in de BRP de persoonsgegevens van hun inwoners.

Het CJIB en de gemeente Leiden ontvingen informatie uit de zogenaamde 'centrale voorziening BRP'. Gemeenten houden de persoonsgegevens van hun eigen inwoners bij in de BRP; in de centrale voorziening BRP zijn al die persoonsgegevens verzameld. Overheidsinstanties kunnen digitaal verzoeken om informatie uit de centrale voorziening BRP.² Ook hier kwam verzoekster als zoekresultaat naar voren, omdat de achternaam en geboortedatum overeenkwamen met de kentekenhouders.

De gemeente Zoetermeer kan niet meer terughalen wat er precies was gebeurd. Omdat het onderzoek zich niet op de gemeente Zoetermeer richt, is dit niet nader onderzocht.

Waarom kwam verzoekster telkens als zoekresultaat naar boven?

In de zaak van verzoekster zijn verschillende dingen misgegaan. Allereerst is gebleken dat de kentekenhouders bij de tenaamstelling van de voertuigen valse papieren heeft overlegd. De RDW kwam daar achter in voorbereiding op het gesprek met de ombudsman, door contact op te nemen met de gemeente waar de kentekenhouders volgens het destijds overlegde GBA-uittreksel zou wonen. Die gemeente gaf aan dat de man nooit op het opgegeven adres in de GBA/BRP ingeschreven heeft gestaan. Hij heeft zelfs nooit ingeschreven gestaan op een adres in Nederland.

Hoewel de voertuigketeninstanties op verschillende momenten aanwijzingen hadden dat 'iets niet klopte', is niet onderzocht wat er precies aan de hand was en bevatte het kentekenregister lange tijd onjuiste adresgegevens. Zo heeft de RDW na de tenaamstelling wel de GBA geautomatiseerd bevestigd, om zo een BSN te achterhalen. Toen dat niet lukte, leidde dat echter niet tot nader onderzoek of aanpassing van het adres. De RDW heeft in het kentekenregister geregistreerd dat de gegevens van de kentekenhouders niet waren af te stemmen met de BRP. Het valse adres bleef echter staan. Ook toen verzoekster aan de bel trok, is niet boven tafel gekomen dat er sprake was van valse gegevens in het kentekenregister (zie hierna paragraaf 5.2).

Toen de voertuigketeninstanties de kentekenhouders niet konden traceren, gingen zij op zoek naar de 'juiste' persoon. Verzoekster kwam daarbij telkens ten onrechte als zoekresultaat naar boven, omdat de kentekenhouders en verzoekster eenzelfde achternaam en fictieve geboortedatum³ hebben. De digitale zoektocht vond zowel bij het CJIB als de Belastingdienst steeds plaats op basis van deze twee gegevens.

Het CJIB en de Belastingdienst hebben bij het aanschrijven van verzoekster niet onderkend dat de overige persoonsgegevens (waaronder geslacht, voorletters en adreshistorie) verschilden. Bij de Belastingdienst is sprake van een geautomatiseerd proces, waarbij blijkbaar niet naar boven is gekomen dat er maar een beperkt aantal gegevens overeenstemden.

Het CJIB heeft aangegeven dat na het opvragen van informatie uit de centrale voorziening BRP standaard een handmatige controle plaatsvindt door medewerkers van

² Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheert de centrale voorziening BRP.

³ Mensen die naar Nederland komen, van wie de geboortedatum niet bekend is, krijgen een fictieve geboortedatum; 1 januari of 1 juli van het geboortjaar.

de afdeling 'Persoonsgegevens verrijken'. Een aantal medewerkers van die afdeling hebben in het geval van verzoekster onderkend dat de persoonsgegevens voor een belangrijk deel niet overeenkwamen en de zaken meteen afgeboekt, aldus het CJIB. Andere medewerkers hebben de gegevens in het digitale systeem van het CJIB aangepast, waarna verzoekster is aangeschreven. Dit is echter niet conform het beleid van het CJIB, benadrukt het CJIB, en had niet mogen gebeuren.

5.2 Hoe reageerden de voertuigketeninstanties op de meldingen van verzoekster?

Verzoekster klopte vanaf eind 2012 bij verschillende instanties aan voor een oplossing.

Belastingdienst

Als eerste nam ze contact op met de Belastingdienst, nadat de Belastingdienst begin december 2012 liet weten dat er voor drie kentekens per automatische incasso motorrijtuigenbelasting zou worden afgeschreven.

In reactie op de vraag van de Nationale ombudsman hoe de Belastingdienst reageerde op de meldingen van verzoekster, geeft de Belastingdienst aan dat verzoekster op 28 december 2012 de Belasting Telefoon Auto belde met de melding dat ze ten onrechte werd aangeschreven. Op 2 januari 2013 is zij teruggebeld en is haar verteld dat er sprake was van een foutieve koppeling. Verzoekster nam genoegen met de uitleg en hoefde verder geen schriftelijke bevestiging.

De Belastingdienst heeft toen het BSN van verzoekster losgekoppeld van de betreffende kentekens. Vervolgens is er een 'administratief' BSN gekoppeld aan de kentekens. Dit is bedoeld om ervoor te zorgen dat automatisch aangemaakte post vanuit de Belastingdienst wordt verzonden naar een afdeling binnen de Belastingdienst waar de motorrijtuigenbelasting wordt behandeld (er was immers geen kentekenuhouder die aangeschreven kon worden). Er vindt in dit soort situaties standaard een terugmelding plaats naar de RDW, maar de RDW en de Belastingdienst hebben afgesproken dat de RDW niets met dit soort terugmeldingen doet. Het administratieve BSN is namelijk alleen voor de Belastingdienst zelf relevant, zo begrijpt de ombudsman van de Belastingdienst.⁴

CJIB

Niet lang daarna werd verzoekster aangeschreven door het CJIB. Ook aan het CJIB legde de ombudsman de vraag voor hoe er is gereageerd op de meldingen van verzoekster. Het CJIB geeft aan dat een medewerker van de RDW namens verzoekster meermaals contact heeft opgenomen met het CJIB over onterechte boetes. In elk

⁴ Wanneer een overheidsinstantie twijfelt aan de juistheid van gegevens in een basisregistratie, zoals het kentekenregister, moeten zij daarvan een melding maken bij de beheerder van de basisregistratie. De beheerder, in dit geval de RDW, tekent na ontvangst van de melding in het kentekenregister aan dat het gegeven in onderzoek is en besluit of de gegevens in de basisregistratie wel kloppen. Op die manier wordt de kwaliteit van de gegevens in de basisregistraties bewaakt. Wanneer de melding betrekking heeft op een gegeven dat afkomstig is uit een andere basisregistratie, bijvoorbeeld de BRP, dan moet de RDW de melding doorzenden aan de beheerder van die basisregistratie (artikel 43c Wegenverkeerswet 1994).

gesprek is onderkend dat verzoekster ten onrechte was aangeschreven en de boete werd terug gedraaid. Toen er nieuwe verkeersovertredingen werden begaan door de kentekenhouders, werd verzoekster echter weer aangeschreven. Het CJIB erkent dat dit niet juist is geweest. Een mogelijke verklaring is dat medewerkers van het CJIB in het systeem zagen dat eerder persoonsgegevens waren aangepast en dachten dat dit de juiste persoon betrof. Er zijn op deze manier in totaal negen boetes aan verzoekster verzonden. Het CJIB heeft niet toegelicht hoe er is gereageerd op de eerste telefonische meldingen van verzoekster in 2012/2013.

RDW

De ombudsman heeft van verzoekster begrepen dat een RDW-medewerker van een keuringsstation zeer behulpzaam was, maar dat de RDW het achterliggende probleem niet oploste. Hoe kijkt de RDW terug op hun reacties op de meldingen van verzoekster? De RDW bevestigt dat een medewerker van een keuringsstation van de RDW verzoekster meermaals heeft geholpen door contact op te nemen met het CJIB, de gemeente Leiden en de gemeente Zoetermeer. Daardoor heeft verzoekster nooit een aanslag of boete hoeven te betalen. Deze medewerker heeft het probleem ook aangekaart bij het hoofdkantoor van de RDW. De RDW geeft aan destijds van mening te zijn geweest dat in het kentekenregister de juiste persoon vermeld stond. Het probleem lag naar de overtuiging van de RDW bij de andere instanties die een verkeerde koppeling maakten, waardoor het niet aan de RDW was om een structurele oplossing te realiseren. De RDW had niet in het vizier dat de adresgegevens van de man in het kentekenregister niet klopten. Zou eerder duidelijk zijn geweest dat de tenaamstelling van de kentekens plaats had gevonden op onterechte gronden, dan zou eerder anders gehandeld zijn, aldus de RDW.

De ombudsman heeft aan de RDW gevraagd waarom het geen melding heeft gemaakt bij de centrale voorziening BRP. De RDW geeft aan dat het niet in de gaten had dat er een fout zat in het kentekenregister. Voor alle auto's was namelijk wel een aansprakelijkheidsverzekering voor motorrijtuigen (WAM) afgesloten en aan de verplichte Algemene Periodieke Keuring (APK) was eveneens voldaan. De RDW hoefde daarom nooit contact op te nemen met de kentekenhouders en er kwamen geen stukken onbestelbaar retour. De RDW doet in dat geval geen melding aan de BRP.

5.3 Oplossing voor verzoekster

Voor verzoekster stonden geen boetes meer open ten tijde van het gesprek tussen de voertuigketeninstanties en de Nationale ombudsman. Wel zijn er afspraken gemaakt om te voorkomen dat verzoekster in de toekomst nieuwe boetes ontvangt. De voertuigketeninstanties hebben de volgende acties ondernomen:

- De RDW is nagegaan hoeveel auto's nog op naam stonden van de man met dezelfde achternaam als verzoekster. Dat waren er vier, van de eerdere zes auto's. De RDW heeft deze tenaamstellingen ongedaan gemaakt, omdat de tenaamstellingen zijn gedaan met een vals GBA-uittreksel. Omdat hierdoor in het kentekenregister geen naam meer is verbonden aan de kentekens, is voor de voertuigketeninstanties die het kentekenregister gebruiken duidelijk dat niemand

kan worden aangeschreven voor toekomstige boetes. Verzoekster heeft hierover een bericht ontvangen. Mocht er in de toekomst onverhoopt toch iets misgaan, dan kan zij dit bericht overleggen.

- Doordat de voertuigen niet meer op naam staan, mogen ze niet op de openbare weg komen. Het CJIB heeft ervoor gezorgd dat de politie hierover een signaal heeft opgenomen in het opsporingsregister. Wanneer de politie de voertuigen signaleert, kan zij de bestuurder aanhouden en identificeren.
- De RDW heeft het parkeerservicebureau geïnformeerd. Veel gemeenten hebben de parkeerheffingen aan het parkeerservicebureau uitbesteed. Mochten gemeenten onverhoopt gebruik maken van verouderde gegevens in hun eigen digitale systeem in plaats van het kentekenregister, dan kan het parkeerservicebureau voorkomen dat verzoekster wederom wordt aangeschreven.
- De RDW heeft namens de voertuigketen een cadeaubon en een bos bloemen aan verzoekster verstuurd.

5.4 Algemene aandachtspunten voor de toekomst

De Nationale ombudsman besprak met de voertuigketeninstanties hoe zij aankijken tegen de klacht van verzoekster en welke lessen zij hieruit trekken voor de toekomst.

De Belastingdienst, de RDW en het CJIB achten de klacht van verzoekster gegrond. De RDW voegt hieraan toe dat ernst van de zaak niet voldoende is onderkend.

In reactie op de vraag wat de voertuigketen hieruit leert voor toekomstige zaken, stellen de instanties voorop dat het om een uitzonderlijke zaak gaat, die zich niet snel weer zal voordoen. Het ging mis, omdat de kentekenhouder een vals GBA-uitreksel overlegde. Vanaf 1 januari 2014 moeten mensen voor de tenaamstelling van een voertuig een BSN hebben. Dit vereiste, in combinatie met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit,⁵ zou problemen zoals bij verzoekster in de toekomst moeten voorkomen. Het CJIB maakt daarbij de kanttekening dat de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit alleen maar werkt als stukken onbestelbaar retour komen, dus het systeem is niet waterdicht. Maar een persoonsverwisseling zoals bij verzoekster, zo geven de Belastingdienst en RDW aan, behoort niet meer tot de mogelijkheden doordat mensen een BSN moeten overleggen bij de tenaamstelling.

De voertuigketeninstanties geven wel aan dat deze zaak leert dat het belangrijk is om snel te werk te gaan en een gezamenlijke invalshoek te hebben als voertuigketen, wanneer een burger tussen wal en schip valt. Zij wijzen erop dat hiervoor al een voorziening bestaat, namelijk het voertuigketenoverleg onder leiding van de RDW. De RDW is van mening dat dit soort zaken over het algemeen goed verlopen. Tegelijkertijd werd in het gesprek met de ombudsman door de voertuigketeninstanties geopperd dat de zaak van verzoekster aanleiding geeft te bezien of verbeteringen noodzakelijk zijn. Zo

⁵ De rijksoverheid zet sterk in op de correctheid van de registratie en de controle daarop. Bij de LAA worden gemeenten gevraagd op basis van risicoprofielen tot adresonderzoeken over te gaan. Zie ook <https://www.ictu.nl/projecten/landelijke-aanpak-adreskwaliteit>.

vragen de voertuigketeninstanties zich af waarom deze zaak niet eerder terecht kwam in het voertuigketenoverleg. Als potentiële verbeteringen noemden de voertuigketeninstanties: een escalatiemogelijkheid voor de burger als een zaak niet (goed) wordt opgepakt in de voertuigketen; een 'ombudsman identiteit' met rechten om in meerdere systemen te kijken; een gekoppelde Frontoffice binnen de voertuigketen. Bij de afronding van dit rapport vroeg de ombudsman aan de voertuigketeninstanties of er inmiddels een evaluatie heeft plaatsgevonden en of die tot aanpassingen heeft geleid. Het CJIB en de RDW gaven aan dat in de reguliere overlegmomenten tussen het CJIB, de RDW en de Belastingdienst continue verbeteringen worden aangebracht in de onderlinge uitwisseling van (digitale) gegevens. Tussen het CJIB en de RDW vindt periodiek overleg plaats om de dienstverlening te verbeteren en te werken met een aanspreekpunt voor burgers.

6. BEOORDELING

6.1 Toetsingskader

De Nationale ombudsman toetst de klacht van verzoekster aan het behoorlijkheidsvereiste van 'Goede organisatie'. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

Dit betekent onder meer dat wanneer (persoons)gegevens uit verschillende databases - beheerd door verschillende overheidsinstanties – aan elkaar worden gekoppeld, overheidsinstanties niet enkel verantwoordelijk zijn voor het beheer en de kwaliteit van hun eigen digitale systeem, maar een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor betrouwbare gegevens en een zorgvuldig gebruik daarvan. Wanneer keteninstanties gegevens verrijken, dan zijn zij zich bewust van de kwetsbaarheid van de verrijkte gegevens en bouwen zij waarborgen in om fouten zo veel mogelijk te voorkomen. Keteninstanties richten hun organisatie en samenwerking zodanig in dat, wanneer er toch fouten ontstaan, burgers het probleem laagdrempelig kunnen voorleggen en het probleem voortvarend wordt opgepakt.

6.2 Hoe beoordeelt de Nationale ombudsman de klacht van verzoekster?

De Nationale ombudsman gaat eerst in op de vraag of de voertuigketeninstanties voldoende hebben gedaan om een zorgvuldig gebruik van gegevens te waarborgen. Hij concludeert dat dit niet het geval is en overweegt daartoe het volgende.

De voertuigketeninstanties zijn voor de uitvoering van hun taken afhankelijk van gegevens uit verschillende databases, die worden beheerd door verschillende overheidsinstanties. Naast hun eigen digitale systemen zijn het kentekenregister en de BRP belangrijk. De gegevens in deze basisregistraties, bijgehouden door de RDW respectievelijk gemeenten en het ministerie van BZK, verspreiden zich over de verschillende voertuigketeninstanties en vormen de basis voor tal van besluiten, zoals het vaststellen van de belastingplichtige en de aansprakelijke voor overtredingen. Dit biedt

voordelen voor de voertuigketeninstanties en de burger. De voertuigketeninstanties kunnen de dienstverlening aan de burger verbeteren, administratieve lasten verminderen en fraudebestrijding bevorderen.

Besluitvorming op basis van (persoons)gegevens uit deze verschillende databases kent ook kwetsbaarheden. Als er in het kentekenregister of de BRP een fout of onduidelijkheid staat, verspreidt dit zich als een olievlek binnen de voertuigketen. Als die fout zich voordoet, kan het moeilijk zijn te achterhalen wat de oorsprong van de fout is. De fout kan zitten in het eigen digitale systeem van een voertuigketeninstantie, het probleem kan liggen bij een van de basisregistraties of er kan sprake zijn van een opeenstapeling van fouten. Wanneer de voertuigketeninstanties hun eigen digitale systemen niet actueel houden ten opzichte van de basisregistraties of wanneer basisregistraties onderling niet corresponderen, neemt de kans op fouten en onduidelijkheid toe. De kans op fouten neemt ook toe als de voertuigketeninstanties gegevens uit de basisregistraties verrijken (aanpassen of aanvullen op basis van informatie uit andere beschikbare bronnen). Tegelijkertijd wordt het moeilijker om te traceren welke instantie gegevens heeft gegenereerd of aangepast.

Burgers mogen verwachten dat de voertuigketen zorgdraagt voor een zorgvuldig gebruik van hun gegevens. Wanneer gebruik wordt gemaakt van (persoons)gegevens uit databases van verschillende overheidsinstanties, vraagt dit naar het oordeel van de Nationale ombudsman iets extra's van de organisatie en samenwerking binnen de voertuigketen. Doordat gegevens zich verspreiden binnen de voertuigketen is enkel denken vanuit de verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie en eigen digitale systemen ontoereikend. Deze verticale verantwoordelijkheidsstructuren ('ik ben verantwoordelijk voor mijn eigen digitale systeem') dienen plaats te maken voor horizontale verantwoordelijkheidsstructuren ('wij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor betrouwbare gegevens en een zorgvuldig gebruik daarvan binnen de voertuigketen').⁶

Wanneer de voertuigketeninstanties gegevens verrijken dienen zij zich bewust te zijn van het risico op fouten. Dat betekent niet dat het verrijken van gegevens niet mogelijk moet zijn, maar wel dat er bijzondere aandacht is voor de waarborgen die nodig zijn om de juistheid van de verrijkte gegevens vast te stellen. Daarom dient een zoekresultaat zorgvuldig te worden gecontroleerd. Dat betekent in ieder geval dat de voertuigketeninstanties nagaan of er gegevens zijn die elkaar tegenspreken. Zo nodig nemen de voertuigketeninstanties contact met elkaar op. De voertuigketeninstanties koppelen aan de verantwoordelijke voor de basisregistratie terug dat er twijfel bestaat over de juistheid van gegevens en de verantwoordelijke voor de basisregistratie zorgt dat de andere voertuigketeninstanties hiervan op de hoogte zijn. De voertuigketeninstanties dienen er daarnaast voor te zorgen dat de oorsprong van de verrijkte gegevens herleidbaar is. Dat wil zeggen dat telkens als gegevens worden aangepast of aangevuld, duidelijk is op grond van welke bron dit is gebeurd.

De Nationale ombudsman stelt vast dat zowel de Belastingdienst als het CJIB zich onvoldoende bewust waren van de kwetsbaarheid van de verrijkte gegevens en te veel hebben gehandeld vanuit de verantwoordelijkheid voor hun eigen digitale systeem.

⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid*, rapport nr. 86, 2011.

Daardoor handelden zij richting verzoekster niet zorgvuldig. Dat de gegevens in het kentekenregister ontoereikend waren, was een eerste aanwijzing voor de Belastingdienst en het CJIB dat er 'iets niet klopte'. In de BRP zijn zij op zoek gegaan naar de juiste persoon. De ombudsman vindt het niet juist dat de Belastingdienst en het CJIB op basis van twee overeenkomende gegevens verzoekster zonder meer aanschreven, terwijl zij wisten of konden weten dat de overige gegevens, zoals voorletters en geslacht, niet overeenkwamen. Voor zover de ombudsman bekend is, vond de aanschrijving van verzoekster door de Belastingdienst geheel automatisch plaats, zonder dat het zoekresultaat op enige wijze werd gecontroleerd. Het CJIB heeft weliswaar een handmatige check uitgevoerd, maar verzoekster is desalniettemin keer op keer aangeschreven. De ombudsman concludeert dan ook dat ook de controle door CJIB-medewerkers onvoldoende zorgvuldig was.

De ombudsman stelt verder vast dat het CJIB in haar eigen digitale systeem in eerste instantie niet voldoende zorgvuldig heeft geregistreerd wat de voorgeschiedenis van de gegevens was. Daardoor kon het gebeuren dat nadat een RDW-medewerker de fout bij het CJIB onder de aandacht had gebracht, verzoekster nog meermaals is aangeschreven door het CJIB. Pas toen de ombudsman in 2015 de zaak voor het eerst voorlegde aan de voertuigketen, plaatste het CJIB een aantekening in haar systeem van de voorgeschiedenis van de zaak.

De Nationale ombudsman vindt ook dat de RDW onvoldoende zorgvuldig handelde. Voor de RDW waren er meerdere aanwijzingen dat de gegevens die gebruikt werden in de digitale voertuigketen niet juist waren. Verzoekster meldde zich bij de RDW. Een RDW-medewerker trok aan de bel bij het hoofdkantoor. De gegevens in het kentekenregister weken af van de BRP. De RDW stelde zich echter consequent op het standpunt dat de registratie in het kentekenregister klopte en dat er daarom voor de RDW geen rol was. Nog los van de vraag of de fout primair bij de RDW lag, was het aan de RDW om – als verantwoordelijke voor het kentekenregister en trekker van het voertuigketenoverleg – een regierol te nemen.

Samenvattend concludeert de ombudsman dat het CJIB en de Belastingdienst in deze zaak het zoekresultaat niet zorgvuldig hebben gecontroleerd doordat enkel op basis van twee overeenkomende gegevens verzoekster werd aangeschreven. De RDW handelde ook onvoldoende zorgvuldig, omdat de RDW meerdere aanwijzingen had dat er iets fout ging in de digitale voertuigketen, maar geen regierol op zich nam bij het zoeken naar een oplossing.

De volgende vraag die de Nationale ombudsman beantwoordt is of de voertuigketeninstanties ervoor gezorgd hebben dat verzoekster haar probleem laagdrempelig kon voorleggen aan de voertuigketeninstanties en het probleem voortvarend oploste. De ombudsman concludeert dat hier evenmin sprake van was en overweegt daartoe het volgende.

Voor burgers moet het mogelijk zijn om fouten laagdrempelig voor te leggen aan de voertuigketen. Het moet duidelijk zijn waar de burger met zijn probleem terecht kan en daarbij moet de mogelijkheid van persoonlijk contact bestaan. De burger moet niet van het kastje naar de muur worden gestuurd. Daarvoor is het nodig dat de

voertuigketeninstanties oplossingsgericht samenwerken om het probleem van de burger op te lossen. De voertuigketeninstanties dienen af te spreken wie van de instanties de regie op zich neemt en aanspreekpunt is voor de burger en andere instanties. Ook hebben de instanties een zorgplicht om correctie of verwijdering te bewerkstelligen indien gegevens niet juist of adequaat zijn. Het probleem wordt opgelost in de gehele keten. Ten slotte dienen de voertuigketeninstanties na te gaan of het signaal aanleiding is voor structurele aanpassingen in de digitale ketensamenwerking.

Verzoekster heeft jarenlang contact opgenomen met de voertuigketeninstanties. Bij de Belastingdienst leidde dit snel tot een duurzame oplossing. Een medewerker van de RDW nam meermaals contact op met het CJIB en gemeenten om te voorkomen dat verzoekster onterechte boetes moest betalen. Weliswaar stelden de voertuigketeninstanties zich dus op verschillende momenten welwillend op om verzoekster te helpen en zorgden zij voor *ad hoc* oplossingen, maar een structurele oplossing bleef uit. Die oplossing kwam pas een paar jaar later toen verzoekster contact opnam met de ombudsman. Belangrijk daarbij is dat geen van de voertuigketeninstanties blijk gaf van een gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid voor fouten in de digitale voertuigketen. Zowel in reactie op de meldingen van verzoekster als op het verzoek van de ombudsman om een oplossing te realiseren, focuste de voertuigketeninstanties zich op de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie. Naar nu blijkt, is sprake van een opeenstapeling van fouten binnen de digitale voertuigketen. Geen van de instanties nam een regierol op zich, om ervoor te zorgen dat het probleem integraal werd bekeken. Daardoor bleef het probleem onnodig lang bestaan en zonder tussenkomst van de ombudsman is het maar de vraag of er een structurele oplossing was gekomen. De ombudsman vindt dit extra schrijnend, omdat verzoekster geen enkel aandeel had in het ontstaan van de fout.

De voertuigketeninstanties onderkennen dat goede ketensamenwerking belangrijk is. Zij wijzen daarbij op het voertuigketenoverleg. De ombudsman stelt vast dat dit voor verzoekster geen soelaas bood. De zaak van verzoekster kwam niet terecht in het voertuigketenoverleg. Niet nadat een RDW-medewerker de zaak voorlegde aan het hoofdkantoor van de RDW en ook niet nadat de ombudsman in eerste instantie verzocht de zaak te bespreken in het voertuigketenoverleg. De RDW stelde zich op het standpunt dat de zaak niet thuishoorde in het voertuigketenoverleg. Ook de andere instanties hebben de zaak niet op eigen initiatief voorgelegd in het voertuigketenoverleg.

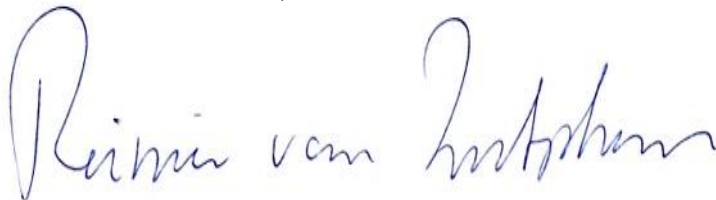
De voertuigketeninstanties wijzen verder op de uitzonderlijkheid van deze zaak. De Nationale ombudsman stelt echter vast dat de digitale ketensamenwerking onmiskenbaar het risico op fouten met zich meebrengt. De ombudsman tekent daarbij aan dat de digitalisering van de overheid voortschrijdt en dat de ICT steeds geavanceerder wordt. De ontwikkelingen rondom 'big data' zijn hiervan momenteel het meest tekenende voorbeeld. De ombudsman heeft er begrip voor dat de overheid de voordelen van digitalisering voor burger en overheid wil benutten, maar wijst erop dat deze ontwikkeling gepaard dient te gaan met laagdrempelige mogelijkheden voor burgers om problemen binnen de voertuigketen aan de orde te stellen.

De ombudsman concludeert dat de voertuigketeninstanties onvoldoende organisatorisch hebben ingebed dat verzoekster haar probleem laagdrempelig kon voorleggen aan de voertuigketen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de RDW, het CJIB en de Belastingdienst is gegrond.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in blue ink that reads "Reinier van Zutphen". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Reinier van Zutphen

Slotbeschouwing

De zaak van verzoekster is bijzonder. Een man levert valse gegevens aan bij de registratie van kentekens. Toevallig heeft hij precies dezelfde achternaam en geboortedatum als verzoekster. De voertuigketeninstanties hebben waarschijnlijk gelijk als ze zeggen dat een persoonsverwisseling zoals in deze zaak zich niet snel nog eens zal voordoen, omdat particulieren tegenwoordig verplicht zijn een BSN aan te leveren bij de tenaamstelling van een kenteken.

Tegelijkertijd komen fouten in digitale systemen regelmatig voor. De ombudsman ontvangt hierover geregeld klachten. Denk aan de aanzienlijke groep mensen die zich niet kan inschrijven in de BRP of die te maken krijgt met spookbewoners op hun adres, met alle gevolgen van dien. Een ander veelvoorkomend probleem is dat het kentekenhouders die allang niet meer in bezit zijn van een voertuig, maar niet lukt om het kenteken van naam te krijgen. Andere problemen zijn meer incidenteel. Een voorbeeld betreft een rapport van de ombudsman over de Belastingdienst die per ongeluk aan het adres van verschillende toeslaggerechtigden een extra bewoner koppelde, waardoor mensen niet meer in aanmerking kwamen voor huurtoeslag (rapport 2015/144); te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl). Binnen de voertuigketen wijst de ombudsman op het voorbeeld van een man die telkens ten onrechte werd staande gehouden, omdat er iets misging bij de koppeling van bestanden tussen het CBR en de politie (ANPR) (rapport 2015/171). In die zin staat de zaak van verzoekster dus niet op zichzelf.

In zijn rapport 'De burger gaat digitaal' uit 2013 (rapport 2013/170) concludeert de ombudsman dat wanneer dit soort fouten ontstaan burgers vaak grote moeite hebben om zaken recht te zetten die niet kloppen. Het vinden van een oplossing is vaak het probleem van de burger. Ook de ketensamenwerking tussen verschillende instanties en het feit dat instanties zich over het algemeen alleen verantwoordelijk voelen voor hun eigen gegevensbeheer, kan de burger in serieuze en langdurige problemen brengen. De overheid is zich niet altijd voldoende bewust van de impact die dit heeft op burgers. Verzoekster bijvoorbeeld voelde zich compleet machteloos doordat zij keer op keer boetes ontving en meerdere instanties het probleem bij haar teruglegde. Wat nu als zij op een gegeven moment toch zou moeten gaan betalen? Zou het probleem ooit opgelost worden?

Andere gezaghebbende instanties, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, komen tot soortgelijke conclusies. Uit een recent onderzoek van Berenschot⁷ blijkt dat de omvang van de problematiek moeilijk is in te schatten. Uitvoeringsinstanties wijzen op enkele honderden schrijnende gevallen per jaar;

⁷ Rapportage van een onderzoek door Berenschot, *Correctiepunt Basisregistraties*, 7 juli 2017. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had Berenschot verzocht om een onderzoek naar de mogelijkheden om het inzage- en correctierecht van burgers te verbeteren, omdat de huidige mogelijkheden niet altijd voldoende zijn.

onderzoek onder burgers wijst erop dat er in ongeveer 22.500 gevallen per jaar door de burger meer dan 5 keer contact opgenomen moet worden om persoonlijke gegevens te corrigeren. De ervaringen van burger en overheid lopen dus sterk uiteen. Wel is duidelijk dat een aanzienlijke groep burgers zich in ieder geval niet adequaat geholpen voelt.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat overheidsinstanties blijvend aandacht hebben voor deze problematiek en het is dan ook positief dat de voertuigketeninstanties aangeven continue hun eigen processen te evalueren om de uitwisseling van (digitale) gegevens te optimaliseren en te zorgen voor een goed aanspreekpunt voor burgers. De zaak van verzoekster laat zien dat hier nog belangrijke verbeterpunten liggen voor de voertuigketen. Opvallend is dat het zowel verzoekster, een RDW-medewerker als de ombudsman (lange tijd) niet lukte om de voertuigketeninstanties in beweging te krijgen om het probleem structureel op te lossen. Het gevoel van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de (gekoppelde) digitale systemen lijkt (nog) niet vanzelfsprekend. Ook geeft de zaak van verzoekster de indruk dat de kwetsbaarheid van verrijkte gegevens nog onvoldoende op het netvlies staat. Dat is aanleiding voor de ombudsman om de ontwikkelingen in de gaten te houden en regelmatig met de voertuigketen over de vorderingen in gesprek te gaan.