



Rapport

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat DigiD, een voorziening van de Directie Gemeenschappelijke Beheerorganisatie (GBO.overheid) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in de adressering van de brief van 25 februari 2007 waarmee de DigiD-activeringscode aan zijn moeder werd toegezonden alleen haar initialen en haar meisjesnaam heeft vermeld.

Voorts klaagt verzoeker over de wijze waarop de Servicedesk DigiD, een onderdeel van GBO.overheid, heeft gereageerd op zijn brief van 5 mei 2007.

Beoordeling

Algemeen

1. In toenemende mate kan men via internet zaken doen met overheidsinstellingen. Om zekerheid te hebben over de identiteit van iemand die digitaal een bepaalde kwestie bij een overheidsinstantie wil regelen, heeft de overheid de DigiD-inlogcode ontwikkeld. Iedereen die beschikt over een BurgerServiceNummer (BSN, voorheen Sofinummer) en ingeschreven staat bij een Nederlandse gemeente kan via internet zo'n inlogcode aanvragen. Bij de aanvraag dient men zijn BSN, naam, geboortedatum en adresgegevens te verstrekken. Het DigiD-systeem controleert vervolgens de verstrekte gegevens met gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Als deze gegevens overeenkomen, wordt binnen vijf dagen per gewone post een persoonlijke activeringscode verzonden naar het bij de GBA bekende huisadres (GBA-adres). De DigiD-activeringscode is slechts een beperkte tijd geldig. Na activering kan de DigiD-inlogcode worden gebruikt. DigiD wordt beheerd en ontwikkeld door de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie (GBO), een directie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De GBO presenteert zich naar de buitenwereld toe ook onder de namen 'GBO.overheid' en 'DigiD'.

Bevindingen

2. De moeder van verzoeker is hoogbejaard en woont in een verzorgingstehuis. Verzoeker regelt haar zaken.

3. Bij brief van 5 mei 2007 diende verzoeker een klacht in bij de Servicedesk DigiD. Op 20 februari 2007 had hij op naam van zijn moeder een DigiD-aanvraag ingediend en bij brief van 25 februari 2007 was een DigiD-activeringscode toegezonden. Zijn moeder had deze brief echter pas in de tweede helft van maart ontvangen en de activeringscode was toen al verlopen. De brief bleek enkele weken binnen het verzorgingstehuis te hebben rondgezworven omdat de tenaamstelling ervan niet duidelijk was geweest. De moeder van verzoeker was in het verzorgingstehuis namelijk alleen bekend onder de achternaam van

haar echtgenoot en die achternaam was in de tenaamstelling van de brief niet opgenomen. Daarnaast ontbrak ook de vermelding 'de heer' of 'mevrouw'. Naar aanleiding van een tweede DigiD-aanvraag op 2 april 2007 had zij helemaal geen activeringscode ontvangen. Op die manier zou het zijn moeder nooit lukken om een DigiD-inlogcode te bemachtigen en werd het haar onmogelijk gemaakt om belastingaangifte te doen.

4. Bij brief van 9 juli 2007 reageerde de DigiD Servicedesk als volgt op de klacht van verzoeker:

"...Bedankt voor uw reactie. Uw melding betreft de aanvraag van een DigiD voor een familielid of naaste bekende.

Wij willen u er op attent maken dat het gebruik van DigiD niet verplicht is. Voor een adequate beantwoording van vragen over het doen van belastingaangifte voor familieleden, adviseren wij u contact op te nemen met de BelastingTelefoon op telefoonnummer (...).

Heeft u nog vragen en/of opmerkingen, dan kunt u contact opnemen met onze helpdesk. Deze is bereikbaar van maandag tot en met vrijdag van 08.00 tot 22.00 uur op telefoonnummer (...) ..."

5.1. In haar reactie op de klacht deelde de staatssecretaris van BZK mee dat DigiD de naam- en adresgegevens voor de brief met de activeringscode niet uit de GBA zelf put, maar uit een online beschikbare, beknopte weergave daarvan: de Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling (LRD). Omdat de LRD geen informatie bevat over de familienaam van de huwelijks- of geregistreerd partner van de DigiD-gebruiker kan het DigiD-systeem gebruikers alleen aanschrijven op hun eigen familienaam. De staatssecretaris verwachtte dat DigiD begin 2009 zou worden aangesloten op een nieuwe versie van het GBA, die wel online raadpleegbaar zal zijn. Daarna zou het wel mogelijk zijn om gebruikers aan te schrijven op de achternaam die de DigiD-gebruiker voert. Verder merkte de staatssecretaris op dat DigiD brieven inmiddels wel richt aan 'de heer' of 'mevrouw'.

5.2. Over de wijze waarop de Servicedesk DigiD had gereageerd op de brief van verzoeker deelde de staatssecretaris mee dat de Servicedesk de brief ten onrechte niet volgens de klachtenprocedure (zie Achtergrond, onder 1.) had afgehandeld. Omdat het voor de beantwoording van de vragen van verzoeker niet nodig zou zijn om gegevens van zijn moeder te verstrekken, had de Servicedesk deze vragen ook kunnen beantwoorden zonder in strijd te handelen met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp; zie Achtergrond, onder 2.). Inmiddels was de Servicedesk DigiD geïnstrueerd om beter aandacht te besteden aan het onderscheid tussen algemene vragen afkomstig van derden, en privacygevoelige vragen afkomstig van derden. Bovendien was de Servicedesk gevraagd om vragen van algemene aard afkomstig van derden in behandeling te nemen.

Tevens deelde de staatssecretaris mee dat de klachtenprocedure was

aangescherpt om verkeerde inschattingen over de aard van een brief in de toekomst te voorkomen.

5.3. Over de verwijzing naar de Belastingtelefoon deelde de staatssecretaris mee dat de burger in persoon, schriftelijk of digitaal met de overheid kan communiceren. Als men voor digitale communicatie kiest, heeft men echter bij steeds meer overheidsinstellingen een DigiD-inlogcode nodig. Hierdoor wordt DigiD door veel burgers als een verplichting ervaren, terwijl voor burgers ook andere communicatiemogelijkheden beschikbaar zijn. Daarom attendeert de Servicedesk de burger ook op de andere communicatiemogelijkheden als het in een melding van de burger merkt dat de gebruiker moeite heeft met digitale communicatie.

6. Naar aanleiding van de reactie van de staatssecretaris merkte verzoeker op dat hij van mening bleef dat DigiD, dan wel het Ministerie van BZK, zich achter de Belastingdienst bleef verschuilen.

Beoordeling

I. Ten aanzien van de tenaamstelling van de brief

7. Het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen houdt in dat bestuursorganen hun administratieve beheer en organisatorisch functioneren inrichten op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert. Dit vereiste impliceert dat een bestuursorgaan ervoor dient te zorgen dat de tenaamstelling van brieven die het geautomatiseerd aanmaakt overeenkomt met de naam die de geadresseerde in het maatschappelijk verkeer rechtmatig voert.

8. Binnen de Nederlandse rechtsorde is het toegestaan dat een man of vrouw na het sluiten van een huwelijk of het aangaan van een geregistreerd partnerschap in het maatschappelijk verkeer enkel nog de achternaam van de (huwelijks)partner voert, of een combinatie van beide achternamen. Deze keuze wordt in de GBA vastgelegd (zie Achtergrond, onder 3.). Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het die keuze respecteert en in de adressering van brieven aan de desbetreffende burger overneemt opdat voldoende zekerheid bestaat dat brieven de geadresseerde daadwerkelijk bereiken.

9. De afhandeling van DigiD-aanvragen verloopt volledig geautomatiseerd. Gebleken is dat de GBA niet online raadpleegbaar is en dat DigiD bij de verwerking van DigiD-aanvragen daarom gebruik maakt van een deelverzameling van de GBA, de LRD. De LRD bevat echter geen informatie over de familienaam van de huwelijks- of geregistreerd partner van de DigiD-gebruiker, waardoor DigiD niet in staat is om de in de adressering van brieven een andere achternaam op te nemen dan de eigen familienaam van de DigiD-gebruiker.

Totdat een nieuwe, online raadpleegbare versie van de GBA beschikbaar zal zijn, zal DigiD niet in staat zijn rekening te houden met de achternaam die een burger in het maatschappelijk verkeer voert.

10. De moeder van verzoeker koos ervoor om na haar huwelijk met de vader van van de brief van 25 februari 2007 aan de moeder van verzoeker die achternaam niet te vermelden, schoot DigiD tekort vanuit het oogpunt van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

II. Ten aanzien van de reactie op de brief van verzoeker

11. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit beginsel brengt met zich mee dat een klachtbrief volgens de bepalingen van Titel 9.1. van Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; zie Achtergrond, onder 1.) dient te worden behandeld.

12. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Het motiveringsvereiste impliceert onder meer dat de beslissing om een brief of klacht niet inhoudelijk te behandelen logisch volgt uit de voorafgaande overwegingen. De gegeven motivering moet die beslissing kunnen dragen.

13. Verzoeker diende bij brief van 5 mei 2007 bij de Servicedesk van DigiD een klacht in over de adressering van de brief met de DigiD-activeringscode aan zijn moeder.

14. In Titel 9.1. van Hoofdstuk 9 van de Awb is onder meer bepaald dat het bestuursorgaan de klager in staat stelt om te worden gehoord over zijn klacht. Tevens stelt het bestuursorgaan een onderzoek in naar aanleiding van de klacht, vormt zich daarover een oordeel, verbindt daaraan eventueel conclusies en stelt de klager daarvan vervolgens schriftelijk en gemotiveerd in kennis. Bij die kennisgeving dient ook te worden vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen. Het bestuursorgaan behoeft niet tot inhoudelijke behandeling van de klacht over te gaan als een van de omstandigheden uit artikel 9:8 Awb (zie Achtergrond, onder 1.) zich voordoet. Dat is het geval als de klacht betrekking heeft op een gedraging waarover reeds eerder een klacht werd ingediend en die werd behandeld, de gedraging meer dan een jaar eerder plaatsvond, de klager bezwaar of beroep had kunnen instellen, of de gedraging aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan de bestuursrechter onderworpen is, of is geweest. Ook hoeft een bestuursorgaan een klacht niet in behandeling te nemen zolang naar de desbetreffende gedraging een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een

opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is. Daarnaast is het bestuursorgaan niet verplicht de klacht te behandelen als het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is. Uit artikel 9:5 Awb volgt dat een bestuursorgaan een aantal van de genoemde voorschriften naast zich neer mag leggen zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager tegemoet is gekomen aan de klacht.

15. De Servicedesk beroept zich in haar brief van 9 juli 2007 niet op een van de uitzonderingsgronden van artikel 9:8 Awb en ook tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman is niet gebleken dat een van de uitzonderingsgronden zich voordeed. Ook staat vast dat de Servicedesk niet naar tevredenheid van verzoeker tegemoet kwam aan de klacht. Dit betekent dat de Servicedesk de klacht van verzoeker had moeten behandelen overeenkomstig de bepalingen uit Titel 9.1. van Hoofdstuk 9 Awb. De Servicedesk stelde verzoeker echter niet in de gelegenheid om te worden gehoord, stelde geen onderzoek in naar aanleiding van de klacht, vormde zich daarover geen oordeel en verwees verzoeker evenmin naar, in dit geval, de Nationale ombudsman. Gelet op het voorgaande handelde de Servicedesk DigiD in strijd met het beginsel van fair play.

16. Wat betreft de inhoud van de brief van 9 juli 2007 geldt dat de Nationale ombudsman zich ook daarin niet kan vinden. Zo blijkt uit de reactie van de Servicedesk niet waarom zij de brief van verzoeker niet als klacht aanmerkte. Daarnaast sprak de Servicedesk niet uit welk gevolg zij verbond aan het gegeven dat de brief betrekking had op de DigiD-aanvraag van iemand anders. Evenmin lichtte de Servicedesk toe waarom zij verzoeker erop wees dat DigiD niet verplicht is en waarom zij verzoeker doorverwees naar de BelastingTelefoon. Hierdoor kon het gebeuren dat verzoeker de reactie van de Servicedesk op zijn klacht nietszeggend vond en dat DigiD zich verschool achter een andere overheidsdienst. Gelet op het voorgaande handelde de Servicedesk DigiD ook in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van (de Servicedesk DigiD van) GBO.Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is gegrond ten aanzien van:

het gebruik van de initialen en meisjesnaam van de moeder van verzoeker, wegens schending van het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen;

de reactie op verzoekers brief, wegens schending van het beginsel van fair play en het motiveringsvereiste.

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen:

van de mededeling van de staatssecretaris van BZK dat naar verwachting begin 2009 in de adressering van de brieven met activeringscodes de door DigiD-gebruikers gevoerde achternaam of achternamen kunnen worden vermeld;

dat de brieven met activeringscodes inmiddels worden gericht aan 'de heer' of 'mevrouw';

dat de staatssecretaris diverse maatregelen heeft genomen om de behandeling van klachten en andersoortige brieven van burgers door de Servicedesk DigiD te verbeteren.

Onderzoek

Op 6 november 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer H. te Berkel en Rodenrijs, met een klacht over een gedraging van (de Servicedesk) DigiD van de Gemeenschappelijke Beheer Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van BZK verzocht op de klacht te reageren en afschriften toe te sturen van enkele stukken die op de klacht betrekking hebben. Tevens werd aan de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

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 staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gaf binnen de gestelde termijn een reactie.

Informatieoverzicht

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

Brief van verzoeker aan de Servicedesk DigiD van 5 mei 2007;

Brief van de Servicedesk DigiD aan verzoeker van 9 juli 2007;

Brief van verzoeker aan de Nationale ombudsman, ontvangen op 6 november 2007;

Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Nationale ombudsman van 26 mei 2008;

Telefoonnotitie van gesprek tussen verzoeker en medewerkster Bureau Nationale ombudsman van 15 juli 2008.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 9:2

"Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen en over gedragingen van bestuursorganen die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn."

Artikel 9:5

"Zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, vervalt de verplichting tot het verder toepassen van dit hoofdstuk."

Artikel 9:8

"1. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien zij betrekking heeft op een gedraging:

- a. waarover reeds eerder een klacht is ingediend die met inachtneming van de artikelen 9:4 en volgende is behandeld;
- b. die langer dan een jaar voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden;
- c. waartegen door de klager bezwaar gemaakt had kunnen worden,
- d. waartegen door de klager beroep kan worden ingesteld, tenzij die gedraging bestaat uit het niet tijdig nemen van een besluit, of beroep kon worden ingesteld;
- e. die door het instellen van een procedure aan het oordeel van een andere rechterlijke instantie dan een administratieve rechter onderworpen is, dan wel onderworpen is geweest of,

f. zolang terzake daarvan een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is, dan wel indien de gedraging deel uitmaakt van de opsporing of vervolging van een strafbaar feit en terzake van dat feit een opsporingsonderzoek op bevel van de officier van justitie of een vervolging gaande is.

2. Het bestuursorgaan is niet verplicht de klacht te behandelen indien het belang van de klager dan wel het gewicht van de gedraging kennelijk onvoldoende is.

3. Van het niet in behandeling nemen van de klacht wordt de klager zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het klaagschrift schriftelijk in kennis gesteld. Artikel 9:12, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 9:10, eerste en tweede lid

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid te worden gehoord.

2. Van het horen van de klager kan worden afgezien indien de klacht kennelijk ongegrond is dan wel indien de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord."

Artikel 9:12

"1. Het bestuursorgaan stelt de klager schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht, zijn oordeel daarover alsmede van de eventuele conclusies die het daaraan verbindt.

2. Bij de kennisgeving wordt vermeld bij welke ombudsman en binnen welke termijn de klager vervolgens een verzoekschrift kan indienen."

2. Wet bescherming persoonsgegevens (wet van 6 juli 2000, Stb. 2000, 302)

In de Wet Bescherming Persoonsgegevens worden regels gesteld met betrekking tot het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van persoonsgegevens. Onder 'persoonsgegevens' wordt verstaan elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.

3. Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (wet van 9 juni 1994, Stb. 1994, 494)

Artikel 34, eerste lid, aanhef en onder a sub 1 en sub 10, en tweede lid

"1. In de basisadministratie van de gemeente van inschrijving worden over de ingeschrevene uitsluitend de volgende gegevens opgenomen:

a. algemene gegevens:

1°. gegevens over de burgerlijke staat;

10°. gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de familienaam van de echtgenoot, de eerdere echtgenoot, de geregistreerde partner of de eerdere geregistreerde partner.

2. Als algemene gegevens worden de gegevens opgenomen die als zodanig zijn vermeld in bijlage I bij deze wet en voor zover het betreft de in het eerste lid, onder a, sub 5, bedoelde gegevens, nader zijn bepaald bij algemene maatregel van bestuur."

Bijlage I. De algemene gegevens, sub 10

"10. Gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de familienaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreerde partner

de aantekening dat de ingeschrevene de eigen familienaam voert;

de aantekening dat de ingeschrevene de familienaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreerde partner voert;

de aantekening dat de ingeschrevene de familienaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner vooraf doet gaan aan de eigen familienaam;

de aantekening dat de ingeschrevene de familienaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreerde partner doet volgen op de eigen familienaam;

datum ingang van het gegeven over het naamgebruik;

datum beëindiging van het gegeven over het naamgebruik."