

Rapport

Een onderzoek naar de handelwijze van de gemeente Katwijk rond de inschrijving van personen in de BRP op het adres van iemand die onder curatele staat

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van Katwijk (ZH) gegrond.

Datum: 7 september 2016
Rapportnummer: 2016/084

WAT IS ER GEBEURD?

Verzoeker is de curator van een persoon die in Katwijk woont en al jaren onder curatele staat. Verzoeker ontvangt in oktober 2014 de beschikking toeslagen 2013 voor deze curandus. De curandus moet een deel van de toeslag terugbetalen. De Belastingdienst gaat bij de berekening van het recht op toeslag uit van de samenstelling van een huishouding zoals deze volgt uit de Basisregistratie Personen (BRP). Vanaf augustus en oktober 2014 stonden er, behalve de curandus, ook twee andere personen op zijn adres in de BRP ingeschreven.

Toen deze personen zich inschreven op dat adres, stelde de gemeente Katwijk een voorwaarde bij verhuizing naar een adres waar al iemand woont (hierna: de hoofdbewoner). De hoofdbewoner moest toestemming geven voor inwoning. Op het formulier waarmee aangifte van de verhuizing wordt gedaan, moest de naam van de hoofdbewoner worden ingevuld en moest diens handtekening staan. Ook moest er een kopie van het identiteitsbewijs van de hoofdbewoner worden verstrekt. De curandus bleek op de voorgeschreven wijze toestemming te hebben gegeven voor inwoning van deze personen op zijn adres.

Volgens verzoeker hebben deze personen nooit op het adres van de curandus gewoond en heeft de curandus tegen betaling aan de inschrijving meegewerkt. Verzoeker neemt daarom herhaaldelijk contact op met de gemeente en de Belastingdienst opdat de inschrijving en de terugvordering van de toeslag ongedaan worden gemaakt.

De gemeente besluit naar aanleiding van verzoekers klacht een onderzoek in te stellen. Dat onderzoek leidt er toe, dat de inschrijving van beide personen op het adres van de curandus met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt¹.

Verder neemt de gemeente maatregelen om ervoor te zorgen dat er bij toekomstige verhuisaangiften op het adres van deze curandus niet zonder meer tot inschrijving wordt overgegaan.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Katwijk niet zorgvuldig heeft gehandeld rond de inschrijving in de Basisregistratie personen (BRP) van personen op het adres van de persoon van wie verzoeker curator is.

¹ De gemeente Katwijk wijzigt de inschrijving van één van beide personen. De inschrijving van de andere persoon wordt ongedaan gemaakt door de gemeente waar die persoon op dat moment woont. Dit gebeurt, nadat Katwijk haar bevindingen ten aanzien van de inschrijving aan die gemeente heeft doorgestuurd.

WAT IS HET STANDPUNT VAN VERZOEKER?

Verzoeker vindt dat de gemeente principieel fout heeft gehandeld door tot inschrijving over te gaan. Een curandus is volgens hem niet bevoegd om te tekenen juist omdat hij onder curatele staat. De gemeente had naar aanleiding van de verhuisaangifte van de betrokken personen dan ook niet mogen afgaan op de toestemming die door de curandus was gegeven. Ze had moeten nagaan of de hoofdbewoner onder curatele stond en vervolgens contact moeten zoeken met de curator.

HOE REAGEERDE DE GEMEENTE?

Curatele in de BRP

Of iemand onder curatele staat, staat vermeld op de persoonslijst van die persoon in de BRP. De persoonslijst is het geheel van bepaalde, in de Wet basisregistratie personen (Wbrp) genoemde, gegevens die over één persoon in de basisregistratie zijn opgenomen. De gemeente zet de curatele op de persoonslijst nadat ze van de rechtbank de beschikking over de curatele en een uittreksel uit het curateleregister heeft ontvangen.

Bij een aangifte van een verhuizing checkt de gemeente Katwijk in de BRP de persoonslijst van de aangever en het adres waarnaar hij verhuist. Door het adres te checken kan de gemeente zien of er al iemand woont en of dat de hoofdbewoner is die op het aangifteformulier staat vermeld. De gemeente gaat vervolgens niet standaard na of de hoofdbewoner onder curatele staat. Daarvoor zou een extra stap nodig zijn: de persoonslijst van de hoofdbewoner moet dan worden geraadpleegd. Binnen de gemeente worden jaarlijks ongeveer 4000 verhuisaangiften verwerkt.

Standpunt ten aanzien van de klacht

De gemeente vindt dat ze niet fout of onzorgvuldig heeft gehandeld door in deze zaak over te gaan tot inschrijving. De Wbrp regelt niets over toestemming tot inwoning. De gemeente vindt verder dat zij niet heeft gehandeld in strijd met de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek rond curatele, waarin onder meer staat dat een curandus geen rechtshandelingen mag verrichten zonder toestemming van de curator. De gemeente stelt zich op het standpunt dat het geven van toestemming tot inwoning geen rechtshandeling is. Overigens werd de toestemming met name gevraagd om fraude tegen te gaan.

De gemeente ziet geen aanleiding om haar werkwijze bij het verwerken van verhuisaangiften aan te passen door in alle gevallen na te gaan of de hoofdbewoner onder curatele staat. Daarbij wijst de gemeente er nog op dat als een hoofdbewoner de vereiste toestemming had gegeven (en aan de andere vereisten voor inschrijving was voldaan) de gemeente op grond van de Wbrp in beginsel moest overgaan tot inschrijving, ongeacht of deze hoofdbewoner onder curatele staat of niet. In het kader van het

veranderproces dat binnen de gemeente gaande is, is de curatele wel een aandachtspunt.

Maatwerkoplossing

Voor deze specifieke curandus heeft de gemeente naar aanleiding van de klacht voor een maatwerkoplossing gezorgd. Zij heeft in de BRP op de persoonslijst en het adres van de curandus een aantekening geplaatst. Zodra de persoonsgegevens of het adres van hem worden ingetoetst door een medewerker van de gemeente, verschijnt die aantekening op het scherm. Als gevolg van die aantekening wordt er voortaan bij verhuisaangiften op het adres van de curandus altijd eerst telefonisch contact met verzoeker opgenomen om na te gaan of de aangifte klopt en of hij er mee instemt. Dat werkt goed. Verzoeker is namelijk sindsdien al eens gebeld na een verhuisaangifte. De gemeente is na het contact met verzoeker niet tot inschrijving overgegaan.

Nu geen toestemming meer

De gemeente vraagt sinds het najaar van 2015 bij verhuisaangiften niet langer de toestemming van de hoofdbewoner voor inwoning². Sindsdien moet degene die verhuist bij de aangifte zelf op het inschrijfformulier de gegevens van de hoofdbewoner (naam, telefoonnummer) aanleveren. De gemeente controleert dan of die gegevens kloppen met de informatie in het systeem. Als dat niet het geval blijkt of de medewerker heeft de indruk dat er iets aan de hand is, wordt er verder gekeken. Als deze informatie wel klopt, wordt de betrokkene ingeschreven op het adres. De hoofdbewoner (ongeacht of deze onder curatele staat) krijgt vervolgens, als de inschrijving in de BRP heeft plaatsgevonden, een brief van de gemeente. Daarin staat dat en wanneer zich een of meerdere personen op zijn adres hebben ingeschreven en wat het totaal aantal ingeschrevenen op het adres is. In de brief staat ook dat men contact met gemeente moet opnemen als dat niet klopt.

Maatwerkoplossing voor alle curandi

Naar aanleiding van het onderzoek van de ombudsman heeft de gemeente bij nader inzien besloten om in 2016 voor alle curandi binnen de gemeente, net als voor de curandus in deze zaak, een aantekening te plaatsen in de BRP. Als gevolg daarvan zal voortaan bij verhuisaangiften op het adres van een curandus altijd eerst contact worden gezocht met de betreffende curator.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het is een vereiste van goede voorbereiding dat de overheid alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen, verzamelt. Dit kan in voorkomende gevallen betekenen dat overheidsinstanties contact opnemen met de curator van een

² De gemeente heeft dit vereiste om praktische redenen laten vervallen.

persoon, voordat ze een beslissing nemen die vergaande gevolgen kan hebben voor deze persoon.

De principiële vraag die in dit onderzoek beantwoord moet worden is, of de gemeente bij de inschrijving van de betrokken personen destijds behoorlijk heeft gehandeld door geen rekening te houden met het feit dat de hoofdbewoner die toestemming heeft verleend voor die inschrijving, een persoon is die onder curatele staat.

Als iemand zich op het adres inschrijft waar een ander woont, kan dat voor die ander grote gevolgen hebben. Dat is de reden waarom de ombudsman in een eerder rapport 2016/021 heeft geoordeeld dat van een gemeente extra inspanningen mogen worden verwacht om zeker te stellen dat een inschrijving juist is als er al iemand op het adres staat ingeschreven. Veel overheidsinstanties gaan bij het nemen van beslissingen immers af op de gegevens uit de BRP. Daar komt bij dat een onjuiste inschrijving achteraf moeilijk ongedaan gemaakt kan worden (zie ook rapport 2016/021).

Op grond van de Wbrp mag een curandus zelf geen aangifte doen van zijn eigen verhuizing³. Maar er is in die wet niets geregeld ten aanzien van de situatie waarin iemand gaat verhuizen naar een adres waar een curandus woont. Uitgangspunt voor de registratie van een adreswijziging is de aangifte en de wet stelt geen eisen aan een verhuisaangifte, anders dan dat dit binnen een bepaalde termijn moet gebeuren⁴. Wel biedt de wet gemeenten de mogelijkheid voorwaarden te stellen⁵. De gemeente Katwijk had dat ten tijde van deze casus gedaan door toestemming te vragen van de hoofdbewoner. Overigens doen meer gemeenten in Nederland dat.

In het Burgerlijk Wetboek (BW) is geregeld wanneer iemand door de rechter onder curatele kan worden gesteld. Het gaat om een persoon die zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand of gewoonte van drank- of drugsmisbruik⁶. Op grond van het BW kan iemand die onder curatele staat in beginsel geen rechtshandelingen verrichten⁷.

Belangrijker dan de vraag of met het zetten van de handtekening onder de toestemmingsverklaring een rechtshandeling wordt verricht⁸, is - althans wat de Nationale ombudsman betreft - het feit dat die handtekening in dit geval is gezet door een kwetsbare persoon. Hij is niet voor niets onder curatele gesteld en wordt niet in staat

³ artikel 2.39 jo. 2.48 Wbrp

⁴ artikel 2.20 en 2.39 Wbrp

⁵ artikel 2.45 Wbrp

⁶ artikel 378 BW

⁷ artikel 381 lid 2 BW

⁸ Deze vraag is, voor zover kan worden nagegaan, vooralsnog niet in jurisprudentie expliciet aan de orde gekomen en door een rechter beantwoord.

geacht in alle gevallen zijn eigen belangen (materieel of immaterieel) goed te vertegenwoordigen. In veel gevallen moet hij tegen zichzelf beschermd worden.

De overwegingen van de gemeente om in haar standaardwerkwijze bij verhuisaangiften niet te voorzien in een check op de curatele (door de persoonslijst van de hoofdbewoner te raadplegen) is vanuit haar oogpunt bezien begrijpelijk. Immers, het is veel extra werk en het gaat om uitzonderlijke situaties, gelet op het aantal verhuisaangiften op jaarbasis en het geringe aantal curandi⁹ dat in de gemeente woont. Feit is echter, dat de gemeente bij inschrijving is afgegaan op toestemming die is gegeven door iemand die onder curatele staat. De gemeente had bovendien kunnen weten dat deze persoon onder curatele staat. De informatie daarover staat immers in de BRP. Daar komt nog bij, dat de gemeente er destijds bewust voor heeft gekozen om toestemming van de hoofdbewoner te verlangen, juist om extra zekerheid te krijgen of iemand er ook daadwerkelijk gaat wonen. Dat laatste bleek hier nu juist niet te zijn gebeurd.

Gelet op de gevolgen van een inschrijving voor een hoofdbewoner en gelet op de reden en het doel van een ondercuratelestelling, vindt de ombudsman het wenselijk, dat een gemeente niet tot inschrijving overgaat zonder dat de betreffende curator daarin gekend is. De gemeente heeft dat in deze zaak niet gedaan.

Daarom acht de ombudsman de klacht gegrond. De gemeente heeft bij de verwerking van de verhuisaangifte ten onrechte geen rekening gehouden met het feit dat de hoofdbewoner onder curatele stond en daarmee niet behoorlijk gehandeld.

Tegelijkertijd stelt de ombudsman vast dat de gemeente naar aanleiding van verzoekers klacht voor een mooie maatwerkoplossing heeft gezorgd. Een oplossing die ook goed blijkt te werken en die bovendien voor alle curandi binnen de gemeente zal worden getroffen. Zo wordt voorkomen dat een situatie als deze zich nogmaals zal voordoen.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Katwijk te Katwijk is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede voorbereiding.

INSTEMMING

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van de maatwerkoplossing die de gemeente naar aanleiding van deze casus heeft getroffen voor de betreffende curandus en gaat treffen voor alle andere curandi in de gemeente Katwijk.

⁹ Ongeveer 1 promille van het aantal inwoners

SLOTBESCHOUWING

Een situatie als deze zal zich in de gemeente Katwijk niet meer voordoen, nu de gemeente een oplossing heeft getroffen. Een vergelijkbare situatie zal zich nog wel in andere gemeenten kunnen voordoen. Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin bij de verwerking van een verhuisaangifte geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat de hoofdbewoner onder curatele staat. De maatwerkoplossing van de gemeente Katwijk zou ook in andere gemeenten kunnen werken. Maar mogelijk zijn er ook andere manieren, afhankelijk van welke eisen een gemeente stelt bij een aangifte van een verhuizing.

Het is aan een gemeente, niet aan de Nationale ombudsman, om te bepalen hoe het werkproces rond de verwerking van een verhuisaangifte er uit moet zien. Wel signaleert de ombudsman nadrukkelijk dat een inschrijving grote gevolgen kan hebben voor een hoofdbewoner, die moeilijk terug te draaien zijn. Als die hoofdbewoner onder curatele staat en dus niet in staat wordt geacht zijn eigen belang goed te vertegenwoordigen, acht de ombudsman het daarom van belang dat gemeenten zich dit realiseren en er bij het behandelen van een verhuisaangifte rekening mee houden. Het feit dat slechts bij een gering aantal verhuisaangiften sprake is van een hoofdbewoner die onder curatele staat, doet daar niet aan af.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND

Wet basisregistratie personen

"Artikel 1.1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. ...
- b. ...;
- c. de persoonslijst: het geheel van gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, en 2.69, eerste lid, over één persoon in de basisregistratie;

Artikel 2.7

1. In de basisregistratie worden over de ingeschrevene uitsluitend de volgende gegevens opgenomen:

a. algemene gegevens:

1° gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam, de geboorte, het geslacht, de ouders, het huwelijk, dan wel geregistreerd partnerschap en eerdere huwelijken of eerder geregistreerde partnerschappen, de echtgenoot dan wel geregistreerd partner en eerdere echtgenoten of geregistreerde partners, de kinderen en het overlijden;

2° gegevens over curatele;

...

Artikel 2.13

1. De gegevens over curatele worden ontleend aan het curatele- en bewindregister.

Artikel 2.20

1. Aan de aangifte van een ingezetene die zijn adres heeft gewijzigd, worden gegevens betreffende het adres ontleend, tenzij aannemelijk is dat de gegevens onjuist zijn.

...

Artikel 2.39

1. De ingezetene die zijn adres wijzigt doet hiervan schriftelijk aangifte bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn nieuwe adres heeft.

2. Hij doet niet eerder aangifte dan vier weken vóór de beoogde datum van adreswijziging en niet later dan de vijfde dag na de adreswijziging. Hij doet in de aangifte mededeling van de datum van adreswijziging en van de gegevens over het nieuwe en het vorige adres.

...

Artikel 2.45 (Externe link)

<http://wetten.ove>

<http://linkeddata.c>

1. Degene die aangifte heeft gedaan als bedoeld in de artikelen 2.38 tot en met 2.40 en artikel 2.43, geeft op verzoek van het college van burgemeester en wethouders de inlichtingen ter zake van zijn aangifte die van belang zijn voor de bijhouding met

betrekking tot hem van de basisregistratie. Deze verplichting is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het overleggen van geschriften. De betrokkene verschijnt hierbij desgevraagd in persoon.

Artikel 2.48

De verplichtingen, vermeld in de artikelen 2.38, 2.39 en 2.43 tot en met 2.47, rusten op:

- a. ...
- b. ...
- c. curatoren voor onder curatele gestelden.
- ..."

Burgerlijk Wetboek boek 1

"Artikel 378

1. Een meerderjarige kan door de kantonrechter onder curatele worden gesteld, wanneer hij tijdelijk of duurzaam zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, als gevolg van
 - a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
 - b. gewoonte van drank- of drugsmisbruik,
 en een voldoende behartiging van die belangen niet met een meer passende en minder verstreckende voorziening kan worden bewerkstelligd.

Artikel 381

1. De curatele werkt met ingang van de dag waarop zij is uitgesproken. In het geval, bedoeld in artikel 378, tweede lid, werkt de curatele met ingang van het tijdstip waarop de onder curatele gestelde meerderjarige wordt.
2. Vanaf deze tijdstippen is de onder curatele gestelde onbekwaam rechtshandelingen te verrichten voor zover de wet niet anders bepaalt.
3. Een onder curatele gestelde is bekwaam rechtshandelingen te verrichten met toestemming van zijn curator, voor zover deze bevoegd is die rechtshandelingen voor de onder curatele gestelde te verrichten. De toestemming kan slechts worden verleend voor een bepaalde rechtshandeling of voor een bepaald doel. De toestemming voor een bepaald doel moet schriftelijk worden verleend.
4. Met betrekking tot aangelegenheden betreffende verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van een onder curatele gestelde zijn de artikelen 453 en 454 van dit boek van overeenkomstige toepassing.
- ...

Artikel 453

1. Tenzij uit wet of verdrag anders voortvloeit, is de betrokkene tijdens het mentorschap onbevoegd rechtshandelingen te verrichten in aangelegenheden betreffende zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding.
2. Met betrekking tot de in het eerste lid bedoelde rechtshandelingen vertegenwoordigt de mentor de betrokkene in en buiten rechte, tenzij op grond van wet of verdrag

vertegenwoordiging uitgesloten is. De mentor kan de betrokkene toestemming verlenen deze rechtshandelingen zelf te verrichten.

3. ...

4. De mentor geeft aan de betrokkene raad in hem betreffende aangelegenheden van niet-vermogensrechtelijke aard en waakt over diens belangen ter zake.

Artikel 454

1. De mentor is gehouden degene ten behoeve van wie het mentorschap is ingesteld zo veel mogelijk bij de vervulling van zijn taak te betrekken. De mentor bevordert dat de betrokkene rechtshandelingen en andere handelingen zelf verricht, indien deze tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake in staat kan worden geacht. Hij betracht de zorg van een goed mentor.

... "