

Rapport

Een onderzoek naar de handelwijze van de gemeente Dordrecht naar aanleiding van de aangifte van een verhuizing naar een adres waarop al andere personen stonden ingeschreven.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dordrecht gegrond.

Datum: 7 februari 2017

Rapportnummer: 20170017

WAT GING ER AAN DE KLACHT VOORAF?

De heer Vreeburg¹ koopt in oktober 2015 een huis in de gemeente Dordrecht. Hij doet vervolgens eind oktober 2015 bij de gemeente digitaal aangifte van zijn verhuizing. In december 2015 komt hij er achter dat er andere mensen op zijn adres staan ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP). De heer Vreeburg wordt als gevolg van hun inschrijving op zijn adres namelijk geconfronteerd met schuldeisers en met de politie.

De heer Vreeburg wendt zich tot de gemeente. De gemeente start daarop een adresonderzoek. Uiteindelijk worden na onderzoek de andere personen op zijn adres uitgeschreven. Ook verstrekt de gemeente een uittreksel aan de heer Vreeburg. Daarop staat vermeld dat hij en zijn vrouw de enige bewoners zijn vanaf de datum waarop ze zijn verhuisd. Dit uittreksel kan hij aan de schuldeisers van die andere personen laten zien, mochten die zich weer tot hem wenden. Voor de heer Vreeburg is dit niet afdoende. Hij vindt de handelwijze van de gemeente principieel niet juist omdat de gemeente hem bij de aangifte niet over de andere inschrijvingen heeft geïnformeerd.

WAT IS DE KLACHT?

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Dordrecht hem bij inschrijving op zijn nieuwe adres niet heeft meegedeeld dat er op dit adres nog andere personen ingeschreven stonden.

REGISTRATIE VAN HET WOONADRES IN DE BRP

De BRP is bedoeld om de feitelijke situatie te registreren. Een ieder die verhuist, is op grond van de wet verplicht daarvan aangifte te doen. De registratie van iemands woonadres in de BRP gebeurt op basis van die aangifte (artikel 2.20 Wbrp). Gemeenten kunnen aan de burger die aangifte van verhuizing doet, wel vragen om bewijsstukken te overleggen, maar zij zijn daartoe niet wettelijk verplicht (art. 2.45 Wbrp).

Als men tijdig aangifte doet, wordt men ingeschreven met ingang van de opgegeven datum van verhuizing (artikel 2.21 Wbrp). Doet men geen aangifte, dan kan het adres later na een adresonderzoek worden gewijzigd. De gemeente start volgens het zogenoemde adresonderzoeksprotocol (zie Achtergrond) een adresonderzoek als zij het signaal ontvangt dat een persoon niet (meer) op het adres woont waar hij staat ingeschreven. Afhankelijk van de uitkomst van dat onderzoek kan de gemeente proberen de betrokkene alsnog aangifte te laten doen. Als deze niet reageert, geen aangifte doet of niet achterhaald kan worden waar hij woont, moet de gemeente de registratie van de

¹ gefingeerde naam

adresgegevens ambtshalve aanpassen. Daarvoor moet eerst een voornemen worden verstuurd. Het kan, afhankelijk van de situatie, van een paar weken tot bijna drie maanden duren voordat, na adresonderzoek, een wijziging van de registratie is gerealiseerd. De wijziging vindt in principe plaats met ingang van de datum waarop het voornemen tot wijziging kenbaar is gemaakt en dus niet met terugwerkende kracht (lid 3 van de artikelen 2.20, 2.21 en 2.22 Wbrp).

HET DOEN VAN AANGIFTE VAN VERHUIZING IN DORDRECHT

Degene die verhuist naar een adres in de gemeente Dordrecht, kan dat digitaal, schriftelijk of in persoon (aan de balie) doen. In alle gevallen wordt gevraagd naar de woonsituatie c.q. of men al dan niet bij iemand gaat inwonen. Als men verhuist naar een koopwoning en daarvan eigenaar is, moet men op het digitale aangifteformulier aanvinken dat men hoofdbewoner is van een koopwoning². Ook moet bij de aangifte worden doorgegeven welke personen meeverhuizen naar het nieuwe adres. Degene die aangifte doet, moet altijd een kopie van zijn identiteitsbewijs verstrekken. Daarnaast moeten er, afhankelijk van de woonsituatie, eventueel nog andere stukken³ worden verstrekt. Als men naar een koopwoning verhuist waarvan men eigenaar is, hoeven er geen stukken te worden verstrekt.

De gemeente heeft richtlijnen opgesteld voor hoe moet worden gehandeld naar aanleiding van een verhuisaangifte. Er wordt bij de verwerking van de aangifte niet standaard nagegaan of er al personen staan ingeschreven op het adres waarnaar de aangever verhuist. Wel doet de gemeente dit in veel gevallen achteraf, na de verwerking van de verhuisaangifte. Dan stuurt zij ter controle een brief naar de persoon die al ingeschreven staat op het adres. Als men verhuist naar een koopwoning waarvan men eigenaar is, dan wordt er volgens de richtlijnen van de gemeente geen controlebrief gestuurd. Gaat men inwonen bij iemand in een koopwoning, dan wordt wel een controlebrief verstuurd. In de controlebrief wordt gevraagd of het klopt dat degene die recent zijn verhuizing naar dat adres heeft doorgegeven, ingeschreven staat op zijn adres. Als dat niet klopt, wordt de persoon gevraagd dat op de brief aan te geven en deze terug te sturen naar de gemeente.

De gemeente informeert degene die aangifte van verhuizing heeft gedaan niet over het feit dat er anderen op zijn nieuwe adres staan ingeschreven.

² Bij een digitale aangifte moet men op het webformulier bij de woonsituatie een keuze aanvinken. De keuzemogelijkheden zijn: "ik ben hoofdbewoner van een koopwoning", "ik ben hoofdbewoner van een huurwoning", "ik ga bij iemand inwonen", "ik ga antikraak wonen", "anders". Op het schriftelijke formulier dat bij schriftelijke aangifte of aangifte aan de balie moet worden verstrekt, moet onder meer worden aangegeven of men bij iemand gaat inwonen.

³ Zoals een kopie van het huurcontract, de toestemming van de eigenaar als men gaat inwonen.

HOE HEEFT DE GEMEENTE IN DEZE ZAAK GEHANDELD?

De gemeente kan niet meer nagaan op welke wijze de heer Vreeburg aangifte van verhuizing heeft gedaan en wat hij daarbij over zijn woonsituatie heeft aangegeven. Gelet op de standaard werkwijze, gaat de gemeente er van uit dat de heer Vreeburg niet is geïnformeerd over het feit dat er anderen op zijn adres staan ingeschreven. De gemeente stelt dat zij een controlebrief heeft verstuurd naar het nieuwe adres van de heer Vreeburg, gericht aan één van de personen die al op zijn adres stonden ingeschreven. Er is niet op de brief gereageerd.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE OMBUDSMAN?

Op grond van het vereiste van goede organisatie dient de overheid er voor te zorgen dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Dit impliceert dat de gemeente zorgvuldig handelt bij de verwerking van een verhuisaangifte en daarbij actief rekening houdt met de belangen van alle betrokken partijen.

De heer Vreeburg is verhuisd naar een adres waarop andere personen stonden ingeschreven. Die personen woonden daar – zo is na adresonderzoek komen vast te staan – niet (meer).

Rond de inschrijving in de BRP spelen diverse problemen. De ombudsman heeft hierover al verschillende rapporten uitgebracht. Recent heeft hij onderzoek gedaan naar problemen die burgers ondervinden bij het inschrijven in de BRP⁴. Maar ook is er onderzoek gedaan in situaties waarin, net als in deze casus, problemen ontstaan als gevolg van onjuiste inschrijvingen⁵. In die rapporten is onder meer geconstateerd dat een onjuiste inschrijving moeilijk en in principe niet met terugwerkende kracht kan worden gewijzigd. Ook is daarin vastgesteld dat een juiste inschrijving in de BRP voor de burger van groot belang is. Veel (overheids)instanties gaan bij hun handelen namelijk uit van de gegevens in de BRP. Een onjuiste inschrijving kan daardoor nadelige gevolgen hebben voor het recht op uitkeringen en toeslagen van een burger. Maar het kan ook andere vervelende gevolgen hebben, zoals blijkt uit de situatie van de heer Vreeburg.

Hoewel de BRP bedoeld is om de feitelijke situatie te registreren, zijn er verschillende situaties denkbaar waarin de registratie niet overeenstemt met de werkelijke situatie. Iemand kan bijvoorbeeld verhuizen maar daarvan geen aangifte doen (hij blijft daardoor ingeschreven staan op zijn oude adres). Of iemand doet aangifte van verhuizing, maar verhuist vervolgens niet naar het adres dat hij in de aangifte vermeldt. Het komt dus voor dat er iemand op een adres staat ingeschreven terwijl hij er niet woont.

⁴ Rapport 2016/110

⁵ Zie onder andere rapporten 2016/021, 2016/084 en 2014/146

Een gemeente kan op grond van het Adresonderzoeksprotocol (zie Achtergrond) een adresonderzoek starten als er twijfel bestaat over de juistheid van een inschrijving. Gelet op wat hierboven is overwogen over (de gevolgen van) onjuiste inschrijvingen, vindt de ombudsman het van belang dat een gemeente zich actief opstelt als er aanleiding is te twifelen over de juistheid van een inschrijving.

De gemeente Dordrecht heeft in deze zaak een adresonderzoek uitgevoerd. Zij is met dat onderzoek gestart naar aanleiding van een melding van de heer Vreeburg, zo'n twee maanden nadat zijn verhuisaangifte was verwerkt. Aanleiding voor het onderzoek was de melding van de heer Vreeburg, nadat hij met deurwaarders was geconfronteerd die op zoek waren naar de personen die op zijn adres stonden ingeschreven. De heer Vreeburg wist tot op dat moment niet dat er anderen op zijn adres stonden ingeschreven. Dat kon hij ook niet weten. De gemeente wist het wel. Ze had dit immers naar aanleiding van de verhuisaangifte van de heer Vreeburg gecheckt. De constatering van die inschrijvingen is toen voor de gemeente aanleiding geweest die andere personen te informeren.

Van de gemeente had echter een actievere houding verwacht mogen worden. De andere inschrijvingen rijmde immers niet met de gegevens die de heer Vreeburg bij zijn verhuisaangifte moest opgeven (dat hij hoofdbewoner is van een koopwoning en dat zijn gezinsleden meeverhuizen). De gemeente kon in de BRP zien dat er op het adres ook enkele andere mensen ingeschreven stonden. Het enkele feit dat de gegevens van de aangifte niet pasten bij de al bestaande inschrijvingen, doet twijfel rijzen over de juistheid van de bestaande inschrijving. Het had voor de gemeente reden moeten zijn om na te gaan of de inschrijvingen wel klopten. Het aanschrijven of informeren van degenen die al ingeschreven stonden, was daartoe niet voldoende. De heer Vreeburg had, als andere betrokkene, hierover ook benaderd moeten worden.

Dat het informeren van slechts één van beide betrokkenen na een verhuisaangifte niet voldoende is, blijkt ook uit de casus die leidde tot rapport 2016/021 van de ombudsman. Daar stuurde de gemeente juist een brief naar degene die aangifte van verhuizing had gedaan. In die casus kwam de brief ook niet bij de geadresseerde terecht. Deze persoon was uiteindelijk namelijk (nog) niet verhuisd. Degene die op het adres woonde, was onwetend van de inschrijving en werd gekort op haar huurtoeslag.

De ombudsman is van oordeel dat de gemeente gehandeld heeft in strijd met het vereiste van goede organisatie en ziet aanleiding een aanbeveling bij dit rapport op te nemen.

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de gemeente nu aan de heer Vreeburg een uittreksel heeft verstrekt waarin staat dat hij en zijn vrouw de enige bewoners zijn vanaf de datum waarop ze zijn verhuisd. De gemeente heeft zich daarmee oplossingsgericht opgesteld.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van gemeente Dordrecht is gegrond wegens schending van het vereiste van goede organisatie.

AANBEVELING

De ombudsman geeft de gemeente in overweging om het proces rond de verwerking van verhuisaangiften zodanig in te richten, dat daarbij altijd wordt nagegaan of er al inschrijvingen zijn op het adres waar de aangifte betrekking op heeft en die bestaande inschrijvingen te vergelijken met de gegevens van de aangifte. Als die vergelijking twijfel doet rijzen, dan dient te gemeente zich actief op te stellen om te beoordelen of die inschrijvingen juist zijn en de aangever en die andere personen daarbij te betrekken.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

ACHTERGROND/BIJLAGEN

1. Wet basisregistratie personen (Wbrp)

"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.
2. Indien een ingezetene die zijn adres heeft gewijzigd, in gebreke is met het doen van aangifte, draagt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar betrokkene zijn adres heeft, ambtshalve zorg voor opneming van gegevens betreffende het adres. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd de gegevens alsnog aan de aangifte van de betrokkene te ontlelen, indien de aangifte na afloop van de aangiftetermijn geschiedt.
3. Als datum van adreswijziging wordt opgenomen:
 - a. de in de aangifte vermelde datum van adreswijziging, als tijdig aangifte is gedaan;
 - b. de dag waarop de aangifte is ontvangen, in de overige gevallen waarin de gegevens aan de aangifte van de betrokkene worden ontleend;
 - c. de dag waarop van het voornemen tot opneming aan betrokkene schriftelijk mededeling is gedaan, bij ambtshalve opneming van de gegevens.
4. De gewijzigde gegevens worden niet opgenomen dan nadat de identiteit van de betrokkene deugdelijk is vastgesteld.

Artikel 2.21

- 1 Aan de aangifte van vertrek van de ingezetene die naar redelijke verwachting gedurende een jaar ten minste twee derde van de tijd buiten Nederland zal verblijven, worden gegevens betreffende het vertrek uit Nederland en het volgende verblijf buiten Nederland ontleend.
- 2 Indien de ingezetene in gebreke is met het doen van aangifte, draagt het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente ambtshalve zorg voor opneming van gegevens betreffende het vertrek en het volgende verblijf buiten Nederland. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd de gegevens alsnog aan de aangifte van de ingezetene te ontlelen, indien de aangifte na afloop van de aangiftetermijn geschiedt.
- 3 Als datum van vertrek uit Nederland en van opheffing van het adres wordt de dag opgenomen waarop de aangifte is ontvangen, dan wel de dag waarop van het voornemen tot ambtshalve opneming van gegevens over het vertrek aan de ingeschrevene schriftelijk mededeling is gedaan. (...)

Artikel 2.22

1. Indien een ingezetene niet kan worden bereikt, van hem geen aangifte van wijziging van zijn adres of van vertrek is ontvangen als bedoeld in artikel 2.20, eerste lid, of 2.21, eerste lid, en na gedegen onderzoek geen gegevens over hem kunnen worden achterhaald betreffende het verblijf in Nederland, het vertrek uit Nederland noch het volgende verblijf buiten Nederland, draagt het college van burgemeester en wethouders

van de bijhoudingsgemeente ambtshalve zorg voor de opneming van het gegeven van het vertrek van de ingezetene uit Nederland.

2. Als datum van vertrek uit Nederland en van opheffing van het adres wordt de dag opgenomen waarop het voornemen tot ambtshalve opneming van gegevens over het vertrek is bekendgemaakt.

Artikel 2.45

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.(...)"

2. Adresonderzoeksprotocol 2014 d.d. 5 juni 2014 opgesteld in samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en Koninkrijksrelaties en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)

"1. Inleiding

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente (hierna: de gemeente) start een adresonderzoek als er twijfel bestaat over de juistheid van het adres van een ingezetene zoals dat in de BRP staat geregistreerd. Het onderzoek van de gemeente dat volgt is een onderzoek naar de verblijfplaats van de betrokken persoon.
(...)

2. Aanleiding voor een adresonderzoek

De aanleiding voor een adresonderzoek is dat een gemeente een signaal ontvangt dat een persoon niet langer op het adres woont waar hij in de BRP staat ingeschreven of dat een persoon op een adres woont waar hij niet in de BRP staat ingeschreven. (...)

De gemeente kan een dergelijk signaal op verschillende manieren ontvangen, bijvoorbeeld (...) schriftelijk (via brieven, teruggekomen post), per e-mail, telefonisch, door een aangifte in persoon aan de balie of op basis van een andere eigen waarneming door de gemeente.
(...)

5. Resultaten van het onderzoek

5.1. Uitkomsten van het onderzoek

Als uitkomst van het adresonderzoek kan het volgende blijken:

1. Betrokkene woont nog steeds op het actuele geregistreerde adres.
2. Betrokkene heeft zich vanuit het buitenland gevestigd op een adres in de gemeente.
3. Betrokkene is verhuisd binnen de gemeente.
4. Betrokkene is verhuisd naar een adres in een andere gemeente binnen Nederland.
5. Betrokkene is vertrokken naar een adres in het buitenland.
6. Betrokkene is vertrokken met onbekende bestemming.

Is sprake van situatie 1 als uitkomst van het onderzoek, dan blijven de gegevens in de BRP ongewijzigd. De gemeente sluit het adresonderzoek af.

Is sprake van de situaties 2 t/m 5 als uitkomst van het onderzoek, dan kan mogelijk een aangifte van de betrokken persoon verkregen worden op grond waarvan er nieuwe gegevens geregistreerd kunnen worden. De verblijfplaats van de betrokken persoon is immers bekend, zodat contact kan worden opgenomen met de betrokken persoon. Desnoods moet contact worden opgenomen aan de hand van een adres in het buitenland. De betrokken persoon wordt schriftelijk benaderd en wordt gewezen op zijn aangifteplicht op grond van de Wet BRP. Indien de betrokken persoon zich meldt en aangifte doet van adres, kan het onderzoek worden afgesloten. Indien de betrokken persoon niet reageert tijdens het onderzoek, geen aangifte van verhuizing of vertrek doet of wel reageert, maar uit die reactie niet afgeleid kan worden op welk adres hij woont, dan moet inschrijving ambtshalve plaatsvinden.

De situatie onder 6 is bijzonder omdat er geen gegevens over de nieuwe verblijfplaats van betrokkene bekend zijn. Blijken er na het uitvoeren van een gedegen adresonderzoek geen gegevens over het verblijf in Nederland, het vertrek uit Nederland, noch van het verblijf buiten Nederland, dan dient de gemeente de bijhouding van de persoonslijst ambtshalve op te schorten.

(...)

5.2. Voornemen tot ambtshalve beslissing over uitkomsten

Als betrokkene niet reageert, geen aangifte van verhuizing of vertrek doet of wel reageert, maar uit die reactie niet afgeleid kan worden op welk adres hij woont, dan maakt de gemeente het voornemen bekend om gegevens over betrokkene ambtshalve te wijzigen. (...) Dit kan de gemeente doen aan de hand van een zogenaamde voornemenbrief. (...) Indien geen gegevens bekend zijn over de nieuwe verblijfplaats van de betrokkene, dan kan het actuele in de BRP geregistreerde adres worden gebruikt om de betrokken persoon te benaderen, omdat het bijvoorbeeld mogelijk is dat de post via een automatische verhuisservice wordt doorgestuurd naar het nieuwe adres van betrokkene. (...)

5.3. Besluitvorming omtrent ambtshalve wijziging

Als naar aanleiding van het verzonden of gepubliceerde voornemen geen reactie wordt ontvangen van betrokkene, dan wordt een besluit genomen overeenkomstig het voornemen. (...) Als datum van de ingang van de wijziging van het geregistreerde adres of van het vertrek geldt de datum van bekendmaking van het voornemen.

(...)

7. Procestermijnen bij het onderzoek

In veel gevallen zal het onderzoek redelijk snel kunnen worden afgerond, maar soms zal daar meer tijd voor nodig zijn. De verblijfplaats van een persoon is immers niet altijd eenvoudig te achterhalen. (...) Een voorbeeld voor te hanteren standaardtermijnen kan er als volgt uitzien.

- ☐ Geadviseerd wordt drie weken na de start van het onderzoek (het plaatsen van de aantekening in onderzoek in de BRP) het feitelijk onderzoek ter plaatse aan te laten vallen.
- ☐ Geadviseerd wordt het feitelijk onderzoek ter plaatse uiterlijk binnen vier weken af te ronden.
- ☐ Geadviseerd wordt de voornemenbrief zeven weken na de start van het onderzoek (het plaatsen van de aantekening in onderzoek in de BRP) te versturen.
- ☐ Geadviseerd wordt als reactietermijn naar aanleiding van het verzenden of publiceren van een voornemen een termijn van maximaal vier weken te hanteren.
- ☐ Geadviseerd wordt het voorgenomen besluit direct na afloop van de gehanteerde reactietermijn te nemen."