



nationale ombudsman

Rapport

Oost West, thuis Best?

Over het handelen van de gemeente Best in het kader van een adresonderzoek

Het oordeel

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

De klacht

Mevrouw Cornelis¹ klaagt over de wijze waarop ambtenaren van de gemeente Best (hierna: de gemeente) een huisbezoek hebben uitgevoerd in het kader van een feitelijk adresonderzoek basisregistratie personen (hierna: BRP). Volgens mevrouw Cornelis was er geen wettelijke grondslag voor het huisbezoek en/of de machtiging tot binnentreden. Daarnaast werd volgens haar niet voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.² Zij vindt dat er sprake is van schending van het huisrecht.

Dit is er gebeurd

Mevrouw Cornelis heeft een eigen zaak in Eindhoven en zij huurt een woning van een woningcorporatie in de gemeente Best. Tot grote verrassing van mevrouw Cornelis meldden zich drie toezichthouders BRP en één buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: boa) bij haar voordeur voor een huisbezoek. Daarbij was de boa gekleed in een uniform en droeg een vuurwapen bij zich. Eén van de toezichthouders nam het woord en gaf aan dat voor de gemeente niet duidelijk is wie er op het adres woonachtig is en dat ze daarom een controle wilden doen. Mevrouw Cornelis verklaarde dat zij alleen woont en dat haar vriend weleens bij haar logeert. Toen de toezichthouders aangaven binnen te willen komen, liet mevrouw Cornelis weten dat ze dat niet wilde. Een toezichthouder stak vervolgens een voet tussen de deur en kwam met de andere toezichthouders toch haar woning binnen. Mevrouw Cornelis voelde zich hierdoor overvallen en gaf aan dat zij de politie wilde bellen. De toezichthouders lieten haar daarop weten een machtiging tot binnentreden bij zich te hebben en zij lieten haar het formulier "informed consent" (een instemmingsverklaring voor huisbezoek) ondertekenen. Vervolgens hebben twee toezichthouders de hele woning doorzocht. Daarbij hebben zij diverse kasten, lades en deuren geopend om te controleren of mevrouw Cornelis alleen woont. De uitkomst van het onderzoek was dat de vriend van mevrouw Cornelis mogelijk meerdere avonden per week bij haar verblijft. Dat was volgens de toezichthouders tegengesteld aan de verklaring van mevrouw Cornelis. Naar aanleiding van het huisbezoek adviseerden de toezichthouders om ook een onderzoek in te stellen naar het woonadres van de vriend van mevrouw Cornelis.

Mevrouw Cornelis is ontdaan door het huisbezoek. Zij vindt het huisbezoek buiten alle proporties en in strijd met wet- en regelgeving. In haar ogen is haar huisrecht geschonden. Daarom dient zij een klacht in bij de gemeente.

Klachtbehandeling door de gemeente

De gemeente stelt zich in de klachtafhandelingsbrief op het standpunt dat de klacht van mevrouw Cornelis ongegrond is. Volgens de gemeente handelden de medewerkers in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en is niet gebleken van een overschrijding van de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De gemeente geeft aan dat er een wettelijke grond aanwezig was voor het uitvoeren van het huisbezoek, namelijk adresonderzoek feitelijke woonsituatie BRP. Dat was tijdens het huisbezoek ook aan mevrouw Cornelis medegedeeld. Bovendien had zij vooraf toestemming gegeven voor het betreden van de woning en ook voor het openen van kasten en lades. Van het onrechtmatig doorzoeken van kasten en lades is daarom geen sprake geweest, aldus de gemeente. Wel erkende de gemeente dat de aanwezigheid van vier medewerkers als veel ervaren kan worden, maar dat had ermee te maken dat één medewerker in opleiding was. Hoewel de gemeente begrijpt dat mevrouw Cornelis zich met het huisbezoek overvallen voelde,

¹ Niet de echte naam.

² Het algemene vereiste van proportionaliteit houdt in dat een middel alleen ingezet mag worden als het beoogde doel dat rechtvaardigt. Daarnaast moet het middel subsidiair zijn. Dat houdt in dat er geen lichter middel voorhanden moet zijn waarmee het doel evengoed bereikt kan worden. Bij een situatie zoals hier speelt, hebben deze beginselen zowel betrekking op de keuze die de gemeente moet maken of een huisbezoek het juiste middel is als op de uitvoering van het huisbezoek (vgl. het Protocol Huisbezoek Toezichthouder BRP van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken van 1 november 2018).

betekent dat volgens haar niet dat de medewerkers druk hadden uitgeoefend om toestemming te verkrijgen om binnen te komen. Het formulier "informed consent" is in volledige vrijheid ondertekend en voor zowel het openen van kasten en lades als voor de betreding van de woning is toestemming gegeven, waardoor het inzetten van de machtiging tot binnentreden die de toezichthouders bij zich hadden niet nodig bleek te zijn.

Klacht bij de Nationale ombudsman

Mevrouw Cornelis is niet tevreden over de reactie van de gemeente op haar klacht en neemt daarom contact op met de ombudsman. Zij geeft aan dat het huisbezoek veel impact had op haar en dat in haar ogen de toezichthouders tegen haar wil en in strijd met wet- en regelgeving haar woning zijn binnengedrongen. Zij vraagt de ombudsman om een oordeel over de situatie.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

De ombudsman stelt onderzoek in naar de klacht en stelt de gemeente vragen om te achterhalen wat er is gebeurd. Hij wil weten wat de concrete aanleiding voor de gemeente was om het adresonderzoek te starten en de overwegingen om in dit geval een huisbezoek te doen. Ook vroeg hij de gemeente toe te lichten op welke wettelijke grondslag het huisbezoek en de machtiging tot binnentreden zijn gebaseerd.

Reactie van de gemeente op vragen

Onder verwijzing naar de klachtafhandelingsbrief liet de gemeente de ombudsman weten dat het standpunt over de klacht van mevrouw Cornelis onveranderd is. De gemeente vindt de klacht nog steeds ongegrond.

In reactie op de vragen van de ombudsman liet de gemeente weten dat een melding over het vermoeden van woonfraude van de woningstichting aanleiding was geweest om een onderzoek te starten naar de juistheid van de adresgegevens in de BRP. De gemeente stuurde de ombudsman ter informatie de mailwisseling hierover met de woningstichting. Daaruit komt naar voren dat de woningstichting de gemeente in eerste instantie vroeg wie op het adres van mevrouw Cornelis staat ingeschreven. De woningstichting gaf daarbij aan dat omwonenden hebben gemeld dat zij zou samenwonen. Ook laat de woningstichting aan de gemeente weten dat mevrouw Cornelis een huurverlaging heeft aangevraagd en daarvoor een accountantsverklaring heeft overgelegd. De woningstichting spreekt ook het vermoeden uit dat mevrouw Cornelis een uitkering en toeslagen ontvangt. Uit de mailwisseling blijkt dat de woningstichting de gemeente vervolgens vroeg of de verstrekke informatie aanleiding geeft om onderzoek in te stellen. De gemeente informeerde de woningstichting in reactie hierop dat zij op huisbezoek waren geweest bij mevrouw Cornelis, maar dat er niemand thuis was. En dat zij binnenkort opnieuw bij haar zouden langsgaan. De woningstichting kreeg uiteindelijk een telefonische terugkoppeling over het huisbezoek van de gemeente.

De gemeente lichtte toe dat zij in dit geval onderzoek startte omdat door de melding van de woningstichting twijfel over de juistheid van de adresgegevens in de BRP was ontstaan. De woningstichting kon namelijk niet achterhalen of mevrouw Cornelis samenwoonde of niet. En er was sprake van een aangevraagde huurverlaging in combinatie met een mogelijke samenwoning (en daarmee mogelijk fraude). Daarom koos de gemeente ervoor om een huisbezoek af te leggen. Volgens de gemeente is dit een effectief middel om de woonsituatie in kaart te brengen. De gemeente gaf daarbij aan dat zij het huisbezoek baseerde op de Wet BRP in combinatie met de Circulaire adresonderzoek BRP.

Verder lichtte de gemeente toe dat zij bij het tweede huisbezoek een machtiging tot binnentreden meenamen, omdat toezichthouders die eerder ter plaatse waren constateerden dat mevrouw Cornelis een videodeurbel heeft en er niet werd gereageerd. Volgens de gemeente werd de machtiging tot binnentreden afgegeven op grond van de Algemene wet bestuursrecht in combinatie met de Algemene wet op het

binnentreden en de Grondwet.³ De gemeente geeft aan dat machtiging aan het begin van het huisbezoek getoond en gelezen is door mevrouw Cornelis. Formeel is de machtiging volgens de gemeente echter niet gebruikt, omdat mevrouw Cornelis toestemming gaf om de woning te betreden door het formulier "informed consent" te ondertekenen. De machtiging hoefde dus niet ingezet te worden. De gemeente kon de ombudsman geen kopie van de machtiging verstrekken, omdat deze inmiddels was vernietigd. Volgens de gemeente gebeurde dit omdat van de machtiging formeel geen gebruik was gemaakt en daarom geen onderdeel hoefde uit te maken van het dossier.

Gesprek en aanvullende vragen

De ombudsman ging naar aanleiding van de reactie op de vragen ook in gesprek met de gemeente en stelde aanvullende vragen. Onder andere over de stappen die de gemeente had gezet richting mevrouw Cornelis na ontvangst van de melding van de woningstichting over het vermoeden van woonfraude.

De gemeente vertelde dat er na ontvangst van de melding van de woningstichting geen concrete stappen zijn gezet richting mevrouw Cornelis, op het huisbezoek na. En dat er voorafgaand aan het huisbezoek geen (e-mail) correspondentie was met mevrouw Cornelis, althans dat daarvan geen stukken beschikbaar zijn. De gemeente herhaalde dat de melding van de woningstichting aanleiding was om te onderzoeken of mevrouw Cornelis samenwoonde, omdat in de BRP opgenomen stond dat zij alleen op het adres woonachtig was. Daarbij lichtte de gemeente toe dat zij op basis van de Verordening basisregistratie personen gegevens uit de BRP aan woningcorporaties kan verstrekken in verband met een eerlijke verdeling van sociale woonruimte en het tegengaan van woonfraude als gewichtig maatschappelijk belang.

De toezichthouder BRP van de gemeente maakte de afweging om een huisbezoek af te leggen, omdat op die manier kon worden vastgesteld of er al dan niet een extra persoon bij mevrouw Cornelis woonde. De gemeente gaf aan dat zij in de regel bij onderzoeken op grond van de BRP probeert om eerst contact op te nemen met de betrokkene zelf, alvorens een huisbezoek af te leggen. Omdat het in deze zaak ging om mogelijke fraude werd echter besloten een onaangekondigd huisbezoek af te leggen. De gemeente staat achter deze beslissing van de toezichthouder BRP.

De bevindingen van het tweede huisbezoek waren voor de toezichthouders van de gemeente aanleiding om onderzoek te adviseren naar het woonadres van de vriend van mevrouw Cornelis. En pas op dat moment contact op te nemen met de betreffende gemeente. Eerder was het adres van de vriend van mevrouw Cornelis ook niet bekend, aldus de gemeente. Uit het onderzoek bleek dat de vriend van mevrouw Cornelis op het adres woonde waarop hij in de BRP staat ingeschreven.

Verder kwam tijdens het gesprek de brief aan de orde die mevrouw Cornelis intussen ontving van de woningstichting. Zij stuurde een kopie van deze brief aan de ombudsman. Uit deze brief blijkt dat de woningstichting achteraf vaststelt dat zij zonder grondslag de persoonsgegevens van mevrouw Cornelis met de gemeente deelde. En dat de woningstichting van het datalek melding maakte bij de Autoriteit Persoonsgegevens.

In reactie op ons verzoek om mede in het licht van deze brief te reflecteren op haar handelen gaf de gemeente het volgende aan. De gemeente vindt het vervelend om achteraf te horen dat er sprake was van een datalek. Zij handelde namelijk op basis van de melding van de woningstichting. Omdat deze melding voldoende aanleiding gaf tot het instellen van onderzoek op basis van de Wet BRP, is de gemeente van mening dat haar geen verwijt te maken valt. De gemeente ziet wel aanleiding om in politiek/bestuurlijke

³ Artikel 5:15 tot en met artikel 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht jo. artikel 2 e.v. van de Algemene wet op het binnentreden jo. artikel 12 van de Grondwet.

gesprekken met de woningcorporaties aandacht te vragen voor de voorwaarden van gegevensuitwisseling. En om het proces over huisbezoeken nog eens tegen het licht te houden.

Reactie van mevrouw Cornelis

Mevrouw Cornelis reageerde als volgt op de informatie en aanvullende reactie van de gemeente. Zij bevestigde dat op geen enkele wijze voorafgaand aan het huisbezoek contact gezocht was met haar. Ook gaf zij aan dat het haar verbaast dat de aanwezigheid van een videodeurbel kon leiden tot het vermoeden dat er niet opengedaan zal worden. Ondanks de videodeurbel deed zij namelijk de deur wél open bij het huisbezoek. Zij benadrukte nogmaals dat zij erg schrok van de situatie met drie toezichthouders en een gewapende boa aan de deur. Wat haar betreft betekent de passage in het geluidsfragment waarbij zij roept dat ze de politie gaat bellen dat het binnentreden tegen haar wil was. Mevrouw Cornelis plaatste verder vraagtekens bij het meenemen van een machtiging tot binnentreden en het naderhand vernietigen ervan. De aanleiding voor het adresonderzoek is haar nog steeds niet duidelijk. Uit de e-mails van de woningstichting blijkt namelijk dat sprake is van een vermoeden van uitkeringsfraude. Dat betekent dat het de woningstichting niet ging om een eerlijke verdeling van woonruimte en/of het tegengaan van woonfraude, zoals de gemeente stelt.

Reacties op het verslag van bevindingen

Aan de hand van de informatie van mevrouw Cornelis en de gemeente stelde de ombudsman een verslag van bevindingen op. Hierop is door beide partijen gereageerd. De gemeente kan zich vinden in het verslag. Mevrouw Cornelis liet in haar reactie op het verslag weten dat voor haar nog steeds onduidelijk is wat de aanleiding en reden van de gemeente was om een huisbezoek als controlemiddel in te zetten. Verder benadrukte mevrouw Cornelis nogmaals dat zij geen toestemming gaf aan de toezichthouders om haar woning binnen te treden. Tot slot benoemde mevrouw Cornelis de impact die het binnentreden op haar had en nog steeds heeft.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

De ombudsman vindt de klacht van mevrouw Cornelis gegrond. Hij toetst de klacht aan het vereiste respecteren van grondrechten. Grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid. Het huisrecht is zo'n grondrecht en is vastgelegd in artikel 12 van de Grondwet. Dit recht beschermt burgers tegen ongewenst binnentreden in hun woning. Het betekent dat niemand zonder toestemming van de bewoner een woning mag binnengaan, tenzij dit bij of krachtens de wet is bepaald.

De ombudsman is van oordeel dat er in dit geval geen wettelijke grondslag was voor de gemeente om op grond van de Wet BRP een adresonderzoek in te stellen. Het doel van die wet is dat de persoonsgegevens van inwoners zo betrouwbaar mogelijk zijn voor instanties. Uit het onderzoek blijkt dat er bij de gemeente geen twijfel bestond over de inschrijving in de BRP en verblijfplaats van mevrouw Cornelis. De gemeente wilde juist weten of mevrouw Cornelis samenwoont met haar vriend. Aanleiding voor het adresonderzoek BRP was de melding van de woningcorporatie over het vermoeden van samenwonen en daarmee mogelijk fraude. De focus van het adresonderzoek lag dus op het achterhalen van de verblijfplaats van de vriend van mevrouw Cornelis. De Wet BRP geeft echter geen grondslag om hierop te controleren. Dit betekent dat het adresonderzoek in strijd was met het doel van de Wet BRP. In die context was er dus ook geen grond voor het afleggen van een huisbezoek bij mevrouw Cornelis. De ombudsman vindt de klacht van mevrouw Cornelis alleen daarom al gegrond.

De ombudsman is van oordeel dat de gemeente met het huisbezoek een ernstige inbreuk maakte op het huisrecht van mevrouw Cornelis. Hoewel de Wet BRP in dit geval geen grondslag geeft voor het huisbezoek in verband met een adresonderzoek, brachten de toezichthouders ook nog een machtiging tot binnentreden mee. Terwijl zo'n machtiging op grond van de Wet BRP helemaal niet kan worden afgegeven. De ombudsman vindt het handelen van de gemeente zeer dubieus. De gemeente stelt dat de machtiging niet is ingezet bij het huisbezoek. Uit het onderzoek van de ombudsman komt een ander beeld naar voren, namelijk dat de toezichthouders mevrouw Cornelis lieten weten een machtiging bij zich te hebben waarmee zij hoe dan ook toegang zouden krijgen tot haar woning. In dit verband is van belang dat de Wet BRP alleen de mogelijkheid biedt om een woning te betreden met toestemming van de bewoner. Dat was hier niet het geval. Het onderzoek wijst namelijk duidelijk uit dat mevrouw Cornelis helemaal niet wilde dat de toezichthouders haar woning binnenkwamen. Desondanks deed een toezichthouder een voet tussen de deur waarna de woning werd binnengetroten en doorzocht voor controle. De ombudsman vindt die handelwijze zeer afkeuringswaardig. Dat mevrouw Cornelis na binnenkomst van de toezichthouders een "informed consent" formulier tekende, vindt de ombudsman een volstrekt onvoldoende argument van de gemeente dat sprake zou zijn geweest van haar toestemming om binnen te komen in de woning.

De gemeente heeft naar het oordeel van de ombudsman ten onrechte een machtiging afgegeven én deze machtiging wel gebruikt om toezichthouders toegang te geven tot de woning. De machtiging is door de gemeente vernietigd, maar hoorde wel degelijk thuis in het dossier. De gemeente stelde dat een machtiging om binnen te treden kon worden afgegeven op grond van de Algemene wet bestuursrecht in combinatie met de Algemene wet op het binnentreden en de Grondwet. Dat is echter niet het geval. De gemeente had hiervoor in de Wet BRP moeten kijken. Die wet biedt echter geen grondslag om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Gelet hierop had nooit een machtiging afgegeven en gebruikt mogen worden.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat het optreden van de toezichthouders in dit geval disproportioneel en daarmee onbehoorlijk was. De ombudsman ziet niet in waarom de inzet van drie toezichthouders en een gewapende boa noodzakelijk was.

Uit het onderzoek volgt dat de gemeente zowel tijdens de klachtbehandeling als tijdens ons onderzoek geen oog had voor de impact van het onrechtmatig binnentreden op mevrouw Cornelis en bleef volharden in haar

standpunt dat zij in dit geval volledig volgens de regels handelde. De ombudsman vindt dit een ernstige zaak, omdat in dit geval sprake is van een grove schending van het huisrecht. Burgers mogen erop rekenen dat de overheid handelt in overeenstemming met de wet en grondrechten respecteert. De gemeente heeft het wat dat betreft tegenover mevrouw Cornelis laten afweten.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Best is gegrond, wegens schending van het huisrecht.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen