

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX5382
Datum uitspraak	22 augustus 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 september 2010 heeft het college een verzoek van [appellant] om de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: gba) van zijn dochter op het adres van haar moeder in de periode van 2 maart 2006 tot 22 juni 2007 te wijzigen, afgewezen.

Volledige tekst

201109346/1/A3.

Datum uitspraak: 22 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Purmerend,

tegen de uitspraak van de rechtbank Haarlem van 15 juli 2011 in zaak nr. 11-1371 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Purmerend.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2010 heeft het college een verzoek van [appellant] om de inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: gba) van zijn dochter op het adres van haar moeder in de periode van 2 maart 2006 tot 22 juni 2007 te wijzigen, afgewezen.

Bij besluit van 7 februari 2011 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 juli 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brieven van 26 oktober 2011 en 2 april 2012.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 juli 2012, waar [appellant] en het college, vertegenwoordigd door K. Mol en J.M. Dekker-Koenders, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), voor zover thans van belang, heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Ingevolge artikel 1:12, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), voor zover thans van belang, volgt een minderjarige de woonplaats van hem die het gezag over hem uitoefent. Oefenen beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uit, doch hebben zij niet dezelfde woonplaats, dan volgt het kind de woonplaats van de ouder bij wie het feitelijk verblijft, dan wel laatstelijk heeft verbleven.

Ingevolge artikel 1:245, eerste lid, staan minderjarigen onder gezag.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, wordt onder gezag verstaan ouderlijk gezag.

Ingevolge het derde lid, voor zover thans van belang, wordt ouderlijk gezag door de ouders gezamenlijk of door één ouder uitgeoefend.

Ingevolge het vierde lid heeft het gezag betrekking op de persoon van de minderjarige, het bewind over zijn vermogen en zijn vertegenwoordiging in burgerlijke handelingen, zowel in als buiten rechte.

Ingevolge artikel 1:247, eerste lid, omvat het ouderlijk gezag de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden.

Ingevolge het vierde lid, voor zover thans van belang, behoudt een kind over wie de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen, na ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed, recht op een gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders.

Ingevolge artikel 1:251, tweede lid, blijven de ouders die gezamenlijk het gezag hebben, na ontbinding van het huwelijk anders dan door de dood of na scheiding van tafel en bed, dit gezag gezamenlijk uitoefenen.

Ingevolge artikel 1:253a, eerste lid, kunnen, in geval van gezamenlijke uitoefening van het gezag, geschillen hieromtrent op verzoek van de ouders of van een van hen aan de rechtbank worden voorgelegd. De rechtbank neemt een zodanige beslissing als haar in het belang van het kind wenselijk voorkomt.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, kan de rechtbank eveneens op verzoek van de ouders of een van hen een regeling vaststellen inzake de uitoefening van het ouderlijk gezag. Deze regeling kan omvatten de beslissing bij welke ouder het kind zijn hoofdverblijfplaats heeft.

Ingevolge artikel 1:253i, eerste lid, voeren ingeval van gezamenlijke gezagsuitoefening de

ouders gezamenlijk het bewind over het vermogen van het kind en vertegenwoordigen zij gezamenlijk het kind in burgerlijke handelingen, met dien verstande dat een ouder alleen, mits niet van bezwaren van de andere ouder is gebleken, hiertoe ook bevoegd is. Ingevolge artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: Wet gba), voor zover thans van belang, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder woonadres:

- a. het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten;
- b. het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder a, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd zal overnachten.

Ingevolge artikel 47, eerste lid, worden aan de aangifte van een ingezetene die zijn adres heeft gewijzigd gegevens betreffende het adres ontleend, tenzij aannemelijk is dat hij het vermelde adres niet heeft.

Ingevolge artikel 66, eerste lid, voor zover thans van belang, is de ingezetene die zijn adres wijzigt verplicht binnen vijf dagen na de wijziging van het adres bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn nieuwe adres heeft, schriftelijk aangifte van adreswijziging te doen.

Ingevolge artikel 73, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, rusten de verplichtingen, vermeld in artikel 66, op ouders voor minderjarigen jonger dan 16 jaar.

Ingevolge artikel 82, eerste lid, voor zover thans van belang, voldoet het college van burgemeester en wethouders binnen vier weken kosteloos aan het verzoek van betrokkene hem betreffende gegevens in de basisadministratie te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen, indien deze feitelijk onjuist dan wel onvolledig zijn of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

In de door het college op 5 augustus 2003 vastgestelde beleidsregels "Eigen Beleid afdeling Burgerzaken" is onder 1.1 "Verhuizing (binnenverhuizing en vestiging) en emigratie" onder meer opgenomen dat, indien voor een kind aangifte van adreswijziging naar de andere ouder wordt gedaan, de ouder vanwaar het kind vertrekt schriftelijk toestemming voor de verhuizing dient te geven (hierna: de beleidsregel).

2.2. Op 2 maart 2006 is de ex-partner van [appellant] bij de afdeling Burgerzaken van de gemeente verschenen en heeft zij deze dochter, die sinds 2002 in de gba op het adres van [appellant] stond ingeschreven, zonder zijn toestemming op haar adres laten inschrijven. Op 22 juni 2007 is deze dochter op grond van een door haar gedane aangifte weer op [appellant] adres ingeschreven. [appellant] heeft het college verzocht om correctie van de inschrijving van deze dochter op het adres van haar moeder in de tussenliggende periode. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat terecht gevolg is gegeven aan de aangifte van die adreswijziging. Weliswaar is in strijd met de beleidsregel verzuimd te controleren of [appellant] kennis had van en instemde met deze aangifte, maar dit verzuim heeft geen invloed gehad op de situatie zoals die na de inschrijving van de dochter op het adres van de moeder is ontstaan, aangezien [appellant] niet heeft kunnen aantonen dat die inschrijving onjuist is geweest. [appellant]'s verzoek de inschrijving te wijzigen is daarom terecht afgewezen, aldus het college.

2.3. [appellant] bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat geen wettelijke grondslag bestaat op grond waarvan het college gehouden was de inschrijving in de gba van de adreswijziging van zijn dochter op grond van de aangifte door haar moeder te weigeren om de enkele reden dat hiervoor aan hem geen instemming is gevraagd, zodat daarin geen grond is gelegen voor de conclusie dat het college ten onrechte heeft geweigerd die inschrijving te wijzigen. Hij betoogt daartoe dat in strijd met de beleidsregel is gehandeld door tot die inschrijving over te gaan zonder dat hiervoor zijn schriftelijke toestemming was verkregen, terwijl artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dwingendrechtelijk voorschrijft dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel moet handelen. Volgens hem is de ratio van de beleidsregel dat zonder toestemming van de tweede ouder niet aannemelijk is dat een adreswijziging heeft plaatsgevonden. Nu niet van zijn instemming met de door de moeder van zijn dochter opgegeven adreswijziging was gebleken, mocht die wijziging derhalve niet aannemelijk worden geacht, maar diende te worden uitgegaan van de juistheid van de bestaande inschrijving in de gba van zijn adres als hoofdverblijfplaats van de dochter. Op grond van artikel 47 van de Wet gba bestond daarom geen verplichting de adreswijziging in de gba in te schrijven, aldus [appellant]. Voorts is die inschrijving volgens hem in strijd met het bepaalde in artikel 1:253i van het BW, dat een ouder ingeval van gezamenlijke gezagsuitoefening slechts bevoegd is het kind in burgerlijke handelingen alleen te vertegenwoordigen, indien niet van bezwaren van de andere ouder is gebleken. Hij bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat deze bepaling in dit geval niet opgaat, omdat het hier niet om een burgerlijke handeling, maar een bestuursrechtelijke verplichting van de ouders gaat. Met dit oordeel heeft de rechtbank miskend dat uit de memorie van toelichting bij de Wet gba volgt dat ter zake van de aangifte van een adreswijziging de in de wet neergelegde regels met betrekking tot de vertegenwoordiging van toepassing zijn, aldus [appellant]. Hij voert verder aan dat hij in 2002 met zijn ex-partner heeft afgesproken dat zijn adres als de hoofdverblijfplaats van de dochter zou gelden. Volgens hem is op grond van de artikelen 1:247 en 1:251 van het BW wijziging van die overeengekomen hoofdverblijfplaats alleen mogelijk indien daarover overeenstemming bestaat tussen de ouders die gezamenlijk het ouderlijk gezag uitoefenen, dan wel indien de rechtbank hierover een beslissing, als bedoeld in artikel 1:253a, tweede lid, van het BW heeft genomen. Nu de familierechter bij beschikking van 29 augustus 2006 een verzoek van zijn ex-partner om haar adres als de hoofdverblijfplaats van de dochter vast te stellen, heeft afgewezen en van voormelde onderlinge overeenstemming over dat adres als die verblijfplaats evenmin is gebleken, moest de dochter op grond van artikel 1:12, eerste lid, van het BW worden geacht nog altijd bij hem te wonen, aldus [appellant]. Hij betoogt dat die bepaling leidend is, zodat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in de periode dat de dochter op haar moeders adres was ingeschreven, vanwege haar gelijkelijke verblijf op dat adres en op zijn adres, beide adressen als haar woonadres, als bedoeld in artikel 1 van de Wet gba, konden worden aangemerkt. Dat de dochter in die periode haar hoofdverblijf bij hem had, blijkt volgens hem ook uit het feit dat hij de financiële verantwoordelijkheid voor haar droeg.

De rechtbank heeft miskend dat het college op grond artikel 82 van de Wet gba gehouden was zijn verzoek om correctie van de inschrijving in te willigen, omdat deze in strijd met voormelde wettelijke voorschriften is verwerkt en feitelijk onjuist is, aldus [appellant].

2.3.1. Vaststaat dat de afdeling Burgerzaken van de gemeente bij de inschrijving van de in geding zijnde adreswijziging ten onrechte niet overeenkomstig de beleidsregel heeft gezien of [appellant] met de adreswijziging van de destijds minderjarige dochter instemde. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat deze handelwijze in strijd met de beleidsregel echter niet leidt tot de conclusie

dat het college deze inschrijving in de gba reeds daarom had moeten corrigeren. Het college heeft toegelicht dat de beleidsregel om praktische redenen is opgesteld teneinde te voorkomen dat minderjarige kinderen steeds opnieuw op de onderscheidenlijke adressen van hun ouders worden in- en uitgeschreven. Op grond van artikel 73, aanhef en onder a, van de Wet gba, gelezen in samenhang met artikel 66 van deze wet, zijn ouders tot het doen van aangifte van een adreswijziging van een minderjarig kind verplicht. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat deze verplichting op elk van beide ouders rust en dat uit de Wet gba noch uit de beleidsregel volgt dat inschrijving van een adreswijziging van een minderjarige op aangifte van een ouder dient te worden geweigerd, indien daarvoor geen toestemming van de andere ouder wordt verkregen.

Nu in de Wet gba niet is bepaald dat een aangifte door een ouder van adreswijziging van een minderjarig kind niet wordt ingeschreven indien de andere ouder daarmee niet instemt, kan artikel 82 van deze wet niet aldus worden uitgelegd dat wegens strijd met de door [appellant] aangehaalde artikelen uit het BW vanwege het ontbreken van die instemming het college is gehouden de betrokken gegevens in de gba te corrigeren.

Het college heeft uiteengezet dat, indien een ouder weigert in te stemmen met de inschrijving van een adreswijziging van een minderjarig kind, nader onderzoek naar de juistheid van de aangifte van die adreswijziging wordt verricht. De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat daarom grond tot correctie van de inschrijving van [appellant]s dochter op het adres van haar moeder zou bestaan, indien het college die inschrijving had dienen te weigeren wanneer conform de beleidsregel [appellant]s toestemming voor de adreswijziging was gevraagd, hij die toestemming had geweigerd en een hierop volgend onderzoek tot de conclusie zou hebben geleid dat dat adres niet het woonadres van de dochter was, als bedoeld in de Wet gba. Anders dan [appellant] betoogt, heeft het college bij de beslissing op zijn verzoek om correctie van de inschrijving van de dochter op dat adres daarom terecht mede van belang geacht of dat als haar woonadres kon worden aangemerkt.

[appellant] betoog dat, nu in afwijking van de beleidsregel tot inschrijving van de aangifte van adreswijziging door zijn ex-partner is overgegaan, het college bij de beoordeling van zijn verzoek om correctie van die inschrijving in strijd met artikel 4:84 van de Awb niet heeft getoetst of die tot onevenredige benadeling, bijvoorbeeld financieel nadeel, voor een of meer van de betrokkenen heeft geleid, faalt. Ingevolge deze bepaling dient het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel te handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. In dit geval stond evenwel niet ter beoordeling of vanwege bijzondere omstandigheden, die tot onevenredige nadelen voor [appellant] of een of meer andere betrokkenen zouden leiden, reden heeft bestaan om niet conform de beleidsregel te handelen, maar of vanwege de omstandigheid dat niet overeenkomstig de beleidsregel is gehandeld de inschrijving diende te worden gecorrigeerd.

De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat geen grond bestond om de inschrijving van [appellant]s dochter op het adres van haar moeder te weigeren om reden dat dit feitelijk niet haar woonadres was. Daarbij heeft zij terecht in aanmerking genomen dat de rechtbank, sector familie- en jeugdrecht, bij beschikking van 29 augustus 2006 in zaak nr. 122276/2006-844, op een verzoek van [appellant] ex-partner om haar adres als hoofdverblijfplaats van hun beide minderjarige kinderen vast te stellen, heeft overwogen dat op basis van hetgeen partijen ter zitting hebben verklaard het ervoor wordt gehouden dat de kinderen met inbegrip van de vakanties en vrije dagen ongeveer 50% bij [appellant] en 50% bij de moeder verblijven en er

geen aanwijzingen zijn dat zulks binnen afzienbare tijd anders zal zijn. De rechtbank heeft in deze beschikking geoordeeld dat er in de praktijk derhalve een regeling is die gelijkgesteld kan worden aan een co-ouderschap, zodat geen aanleiding bestaat te bepalen dat de kinderen hun hoofdverblijfplaats ofwel bij de moeder ofwel bij [appellant] hebben. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak met juistheid overwogen dat op grond van deze beschikking ervan moet worden uitgegaan dat [appellant]s dochter in de periode dat zij op het adres van haar moeder stond ingeschreven evenveel nachten op dat adres als op het adres van [appellant] verbleef, zodat niet kan worden geconcludeerd dat de dochter ten tijde van de aangifte tot de bestreden adreswijziging naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen, dan wel gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd op [appellant]s adres zou overnachten. Zij heeft terecht geoordeeld dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat op grond van artikel 1 van de Wet gba in de periode hier van belang de adressen van beide ouders als het woonadres van deze dochter konden worden aangemerkt. Op grond van dat artikel is voor inschrijving in de gba het feitelijke woonadres bepalend en is niet van belang of en welke financiële regelingen ten aanzien van een minderjarig kind zijn overeengekomen. Van strijd met artikel 1:12, eerste lid, van het BW is voorts geen sprake, nu [appellant] dochter feitelijk evenveel bij [appellant] als bij zijn ex-partner verbleef. Dat [appellant] en zijn ex-partner op 28 juni 2007 een zorgregeling zijn overeengekomen, onder meer inhoudende dat de dochter bij hem ingeschreven zal staan, maakt het vorenstaande niet anders, aangezien zij op dat moment weer op zijn adres was ingeschreven.

De rechtbank heeft derhalve terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college ten onrechte heeft geweigerd te voldoen aan [appellant] verzoek de inschrijving in de gba van de adreswijziging van de dochter in de periode van 2 maart 2006 tot 22 juni 2007 te wijzigen.

Het betoog faalt.

2.4. [appellant] verzoekt in hoger beroep om schadevergoeding, omdat volgens hem de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM in deze procedure is geschonden. Daartoe voert hij aan dat geruime tijd is verstreken alvorens het college op zijn verzoek om correctie van de inschrijving heeft beslist.

2.4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 12 maart 2008 in zaak nr. 200704888/1), kan een beroep op overschrijding van de redelijke termijn op elk moment van de procedure worden gedaan, omdat artikel 6 van het EVRM ziet op de redelijke termijn waarbinnen de totale procedure moet zijn afgerond.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop deze door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 1 juli 2009 in zaak nr. 200805262/1/M2), blijft de duur van de primaire besluitvormingsprocedure buiten beschouwing bij de beoordeling of zich een overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM voordoet.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer uitspraak van 24 december 2008 in zaak nr. 200802629/1) vangt de redelijke termijn in beginsel aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. In een zaak als deze, die uit een

bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaat, acht de Afdeling in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren, waarbij de hiervoor vermelde omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

In het geval van het uitblijven van een besluit, als hier aan de orde, vangt volgens de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer uitspraak van de Afdeling van 3 juni 2009 in zaak nr. 200804819/1/H2) de redelijke termijn aan bij het indienen van het bezwaar tegen het uitblijven van een besluit.

[appellant] heeft geen bezwaar gemaakt tegen het niet-tijdig beslissen op zijn schriftelijke verzoek om correctie van 14 oktober 2006.

Dat betekent dat in dit geval de redelijke termijn aanvangt bij het indienen van het bezwaar tegen het besluit van 27 september 2010. De periode tussen de ontvangst van het bezwaarschrift door het college op 2 november 2010 en het besluit op bezwaar van 7 februari 2011 bedraagt minder dan één jaar. Bij de behandeling van de zaak bij de rechtbank en de Afdeling zijn voormelde behandelingsduren evenmin overschreden. De redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is daarom niet geschonden.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Klein
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 22 augustus 2012

176-598.