

Vergaderjaar 1999–2000

**26 943**

## **Wijziging van enige wetten teneinde de aanspraak jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen afhankelijk te maken van het in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens opgenomen gegeven omtrent het adres van een ingezetene**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Algemeen**

##### *1. Inleiding*

Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Fraudebestrijding is een van de speerpunten van het kabinetsbeleid op het gebied van de rechtshandhaving. Een efficiënte en effectieve uitwisseling en afstemming van gegevens tussen overheidsorganisaties is daarbij van groot belang. De Nota Gegevensuitwisseling ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies [kamerstukken II 1991/92, 17 050, nrs. 145–146] noemt een aantal administraties tussen welke uitwisseling van gegevens zal plaatsvinden. Uit deze basisadministraties putten tal van overheidsorganisaties gegevens die zij voor hun taakuitoefening nodig hebben.

De basisadministratie voor persoonsgegevens is de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Ter uitvoering van een van de actiepunten van de hiervoor vermelde «Nota Gegevensuitwisseling» heeft het kabinet gezien op welke wijze het gebruik van de GBA kan worden bevorderd teneinde de functie van de GBA in het kader van de fraudebestrijding te optimaliseren. Daartoe is een tweetal sporen gevolgd. Het eerste spoor, waarvan dit wetsvoorstel de juridische uitwerking vormt, richt zich specifiek op de verhoging van de betrouwbaarheid van gegevens die op basis van de eigen aangifte van de burger worden opgenomen. Daarbij gaat het met name om het adresgegeven. Door de burger een belang te geven bij de juistheid van deze gegevens door bepaalde overheidsprestaties afhankelijk te maken van een juiste inschrijving in de GBA, wordt de betrouwbaarheid van deze gegevens in de GBA verhoogd en fraude met overheidsvoorzieningen tegengegaan. Het tweede spoor betreft de meer algemene verbetering van de kwaliteit van de GBA-gegevens door de ontwikkeling van een pakket kwaliteitsbevorderende maatregelen. Activiteiten in het kader van dit tweede spoor zijn onder andere de invoering van de periodieke GBA-audit, opleidingen en de verzorging van handboeken en ander voorlichtingsmateriaal van overheidswege.

In de periode 1995–1996 heeft een ambtelijke interdepartementale werkgroep zich gebogen over de vraag welke overheidsvoorzieningen, op

welke wijze afhankelijk kunnen worden gemaakt van de in de GBA opgenomen gegevens. In de gevallen waarin een dergelijke koppeling niet opportuun werd geacht, is als alternatief een terugmeldingsverplichting opgenomen. Van een terugmelding is sprake als een overheidsorgaan dat gegevens heeft vastgesteld die afwijken van de in de GBA opgenomen gegevens, deze afwijking meldt aan de GBA.

## *2. De GBA en koppeling*

Enkele uitzonderingen daargelaten is iedere burger die voor langere tijd rechtmatig in Nederland verblijf houdt, ingevolge het bepaalde in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA), verplicht zich tijdig en correct bij de GBA te doen inschrijven.

De GBA bevat een basisset van veel gebruikte, algemene en objectieve persoonsgegevens, waar registraties in tal van beleidssectoren gemeenschappelijk belang bij hebben. Wanneer instellingen en organen daartoe zijn geautoriseerd, kunnen zij aan de GBA de voor hun taak noodzakelijke algemene persoonsgegevens ontleen, teneinde door de burger verstrekte persoonsgegevens te verifiëren in de GBA.

De grondgedachte achter de koppeling is eenvoudig: als een juiste inschrijving in de GBA een voorwaarde wordt voor het verkrijgen van voorzieningen zoals uitkeringen of subsidies, krijgt de burger meer belang bij een tijdige en juiste inschrijving en zal de betrouwbaarheid van GBA-gegevens toenemen. Concreet betekent koppeling dat, indien de adresgegevens van belang zijn voor het recht op of de hoogte van een uitkering, de behandeling van een aanvraag voor een voorziening, het recht op de voorziening, dan wel de uitbetaling daarvan, wordt opgeschort als de door de aanvrager verstrekte gegevens niet overeenstemmen met de in de GBA opgenomen gegevens. Het spreekt voor zich dat de situatie waarin blijkt dat de aanvrager in het geheel niet is ingeschreven in een basisadministratie, terwijl dat ingevolge de GBA-regelgeving wel het geval had moeten zijn, moet worden gelijkgesteld met de situatie dat de aanvrager daarin met een onjuist adres is opgenomen. In dat geval zal betrokkene zich in beginsel eerst moeten laten inschrijven, alvorens het recht op (een deel van) de overheidsvoorziening waarvoor de aanvraag is ingediend ontstaat.

De aanvrager krijgt dan een bepaalde termijn om hetzij de GBA-inschrijving of de in de GBA opgenomen gegevens, hetzij de aan het uitvoeringsorgaan verstrekte gegevens zo te corrigeren dat zij overeenstemmen met de werkelijkheid. Als blijkt dat een gegeven in de GBA niet (meer) juist is, dan wordt het bewuste gegeven in de GBA geactualiseerd. Vervolgens wordt het nieuwe gegeven gemeld aan alle afnemers, waaronder het betrokken uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan kan vervolgens een inhoudelijke beslissing nemen over de gevraagde voorziening dan wel tot uitbetaling overgaan.

De koppeling veronderstelt dat het uitvoeringsorgaan de door de aanvrager verstrekte gegevens kan vergelijken met de gegevens uit de GBA. Met andere woorden: het uitvoeringsorgaan dient te beschikken over actuele GBA-gegevens. Dit is het geval als het uitvoeringsorgaan afnemer is in de zin van de Wet GBA. Voorwaarde voor de koppeling is ook dat de gemeenten zorgen voor een snelle en adequate verwerking van mutaties. Anders kan de overheid haar prestaties in redelijkheid niet opschorten totdat de GBA-gegevens in overeenstemming met de werkelijkheid zijn gebracht. Ook aan deze voorwaarde is voldaan. Verwerking van mutaties binnen één werkdag is één van de beheerseisen van de GBA die in het Logisch Ontwerp is opgenomen.

Een derde belangrijke voorwaarde is dat regelmatig feitelijk wordt gecontroleerd of de gegevens die in de GBA zijn opgenomen overeenstemmen met de werkelijkheid. Dat gebeurt enerzijds door feitelijke controle door de gemeenten en de reeds bestaande terugmeldingsverplichting van de belastingdienst, de provinciale entadministraties en de sociale verzekeringsbank. Anderzijds levert de in dit wetsvoorstel vervatte koppeling een bijdrage daaraan.

De verantwoordelijkheid voor de juistheid van GBA-gegevens berust primair bij de gemeenten als beheerders van de GBA. Dit laat echter onverlet dat uitvoeringsorganisaties zelf verantwoordelijk blijven voor de juistheid van de gegevens waarop zij hun beslissingen baseren. Zij kunnen deze gegevens verifiëren bij de GBA, maar ook bij de burger zelf. Daarnaast dragen de uitvoeringsorganen een zekere medeverantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de GBA, die immers een basisadministratie voor de gehele publieke sector is. Uitvoeringsorganen kunnen aan deze verantwoordelijkheid uitdrukking geven door hun eigen gegevens te vergelijken met GBA-gegevens en discrepanties aan de GBA te melden, maar ook door resultaten van eigen controles aan de GBA door te geven. Omdat van geen enkel uitvoeringsorgaan, noch van de gemeenten als beheerders van de GBA, gevergd kan worden dat zij alle adresmutaties fysiek controleren, is het van groot belang dat de verschillende onderdelen van de overheid zoveel mogelijk profiteren van elkaars bevindingen.

Het gaat er om te voorkomen dat de burger zich aan ieder uitvoeringsorgaan kan presenteren op de wijze die voor hem het voordeligst is. Juist daarom is het van belang dat de burger op zijn verantwoordelijkheid voor een juiste inschrijving wordt gewezen. De koppeling kan daaraan bijdragen. Op zichzelf garandeert een koppeling niet dat burgers in alle gevallen het feitelijk juiste adres opgeven; zij maakt calculerend gedrag slechts moeilijker. Benadrukt moet echter worden dat de koppeling niet meer – maar ook niet minder – is dan een nuttige aanvulling op fysieke en andere controles. Zij kan op zichzelf dergelijke controles niet vervangen.

### *3. De gegevens*

De GBA bevat een reeks van persoonsgegevens. Naast de zogenoemde NAW-gegevens (naam, adres, woonplaats) bevat zij gegevens over onder meer geboortedatum, burgerlijke staat en dergelijke. Veel van deze gegevens kunnen onder omstandigheden van belang zijn voor het recht op of de hoogte van een overheidsprestatie. Zo is de leeftijd van een persoon van belang voor het recht op een uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet en de Algemene Kinderbijslagwet.

Voor de koppeling zijn echter niet alle gegevens even interessant. Binnen het geheel van de over een burger te registreren gegevens is een aantal daarvan als kritisch aan te merken. Dat zijn de gegevens die het recht op of de omvang (hoogte en/of duur) van de overheidsprestaties kunnen beïnvloeden, en die relatief onbetrouwbaar zijn.

Of een gegeven kritisch is, kan per doelgroep en per regeling verschillen. Het meest kritisch is in de praktijk het adresgegeven. Het adres van de aanvrager is in veel gevallen van belang voor het recht op of de omvang van een overheidsprestatie. Soms is het adres rechtstreeks relevant, bijvoorbeeld bij regelingen die onderscheid maken tussen uit- en thuiswonende kinderen, maar vaker nog is het belang indirect. Het adresgegeven kan immers een indicatie zijn voor de leefvorm van een belanghebbende. De leefvorm is op haar beurt in nogal wat gevallen van belang voor het recht op of de hoogte van een overheidsprestatie. Het adresgegeven is voor individuele overheidsinstellingen moeilijk controleerbaar en daarmee relatief onbetrouwbaar. Enerzijds doordat het relatief vaak verandert, anderzijds doordat de overheid, mede als gevolg van die

frequente wijzigingen, voor het verkrijgen van het adresgegeven sterk afhankelijk is van de eigen opgave van de burger.

In percentages uitgedrukt lijkt daarentegen ook het adresgegeven in de GBA zeer betrouwbaar. Zowel in 1994 als in 1998 is door het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek gedaan waarbij in enkele gemeenten steekproefsgewijs werd gecontroleerd of kiesgerechtigden inderdaad woonden op het adres waarnaar hun oproepkaarten waren gezonden. Daaruit bleek in 1994 dat in 97,5% van de gevallen het in de GBA geregistreerde adres juist was. In 1998 bleek dit percentage te zijn gestegen tot 98,5%. Slechts 1,5% van de geregistreerde adressen bleek onjuist of werd vermoed onjuist te zijn. Ook bij deze percentages hebben we het echter over honderdduizenden personen. Bovendien staat niet vast dat de onjuiste adressen gelijkelijk over de bevolking zijn verdeeld. Niet kan worden uitgesloten dat onjuiste registratie van het adres juist bij personen die een beroep doen op financiële voorzieningen vaker voorkomt dan gemiddeld, omdat deze personen vaker een belang hebben bij onjuiste registratie. Uit het adresonderzoek van 1998 bleek dat met name jongeren beduidend vaker op een onjuist adres in de GBA stonden ingeschreven dan andere ingeschrevenen. Het onderzoeksbureau Regioplan Stad en Land heeft een onderzoek verricht naar de effecten van een koppeling van de Wet op de studiefinanciering (WSF) en de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS) aan de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens [aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 13 maart 1998, kamerstukken II, 1997-98, 24 724, nr. 20]. Daaruit blijkt dat 27% van de uitwonende studenten zelf aangeeft onjuist in de GBA geregistreerd te staan. Overigens leek de achtergrond daarvan in het algemeen onwetendheid of laksheid bij de betreffende studenten te zijn en was fraude met overheidsvoorzieningen geen primaire oorzaak van de onjuiste inschrijving.

#### *4. Wanneer koppelen?*

De koppeling beoogt een bijdrage te leveren aan de fraudebestrijding door de betrouwbaarheid van het adresgegeven in de GBA te vergroten en te voorkomen dat burgers bij de aanvraag van overheidsvoorzieningen steeds andere (adres-)gegevens kunnen verstrekken. Bij de uitwerking van de koppeling is er voor gewaakt dat de uitvoering voor burgers en uitvoeringsorganen gelet op het te bereiken doel geen onredelijke belasting met zich brengt.

Sinds medio 1994 is de inschrijving in de GBA reeds een voorwaarde voor het verkrijgen van individuele huursubsidie. Artikel 9 van de Huursubsidiewet (voorheen artikel 3a van de Wet individuele huursubsidie) bepaalt dat individuele huursubsidie slechts wordt verstrekt indien de huurder en eventuele personen met wie hij duurzaam samenleeft op 1 juli op het adres van de woning waarvoor subsidie wordt gevraagd in de GBA staan ingeschreven, en daarnaast op dat adres geen andere personen staan ingeschreven. De wet houdt daarbij rekening met de verwerking van verhuismutaties en kent een hardheidsclausule. In andere regelgeving is een dergelijke koppeling tot op heden niet neergelegd.

Door de interdepartementale werkgroep is een groot aantal wettelijke regelingen bekeken, waarna het voor een aantal wetten die vallen onder de verantwoordelijkheid van een viertal ministeries zinvol werd geacht om een koppeling aan te brengen. Het gaat daarbij vooral om wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid en wetgeving met betrekking tot de studiefinanciering. De relevante wetgeving komt in de artikelsgewijze toelichting uitgebreid aan de orde.

De interdepartementale werkgroep heeft aangegeven dat een koppeling ook zinvol wordt geacht voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Een wijziging van die wet is echter niet opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat ten aanzien van de Vreemdelingenwet reeds een afzonderlijke wetswijziging is aangekondigd, waarin de koppeling zal worden gerealiseerd. In dit wetsvoorstel blijft de Vreemdelingenwet dan ook verder buiten beschouwing.

#### *5. Financiële consequenties*

De invoering van de koppeling zal vooral in de aanloopfase kosten met zich meebrengen voor de uitvoerende instellingen. Met name valt dan te denken aan wijzigingen in computerprogrammatuur en uitvoeringsprocedures. Ten slotte is het niet onaannemelijk dat het gebruik van rechtsmiddelen tegen negatieve besluiten, op grond van de geconstateerde discrepantie tussen de GBA-inschrijving en het aan een uitvoeringsinstelling verstrekte adresgegeven, een toename zal laten zien. Dat laatste is echter onvermijdelijk in een traject waarin wordt gestreefd naar een optimale fraudebestrijding.

De verwachting is echter gerechtvaardigd dat ieder departement de aan de invoering van de koppeling verbonden kosten in ieder geval zal kunnen compenseren uit de opbrengsten die ontstaan doordat fraudegevallen aan het licht worden gebracht en deze onterechte uitkeringen daarmee worden beëindigd. In het kader van de evaluatie van de wet zal bekeken worden in welke mate de fraudebestrijdende maatregelen meeropbrengsten hebben, die de incidentele en structurele kosten overstijgen.

#### *6. Voorlichting*

De gevolgen van de invoering van de koppeling kunnen voor individuele personen ingrijpend zijn. Personen die nu met onjuiste adresgegevens in de GBA zijn geregistreerd, kunnen bij de eerstvolgende beoordeling van hun recht op een overheidsvoorziening, na een waarschuwing dit te herstellen, het recht op deze voorziening kwijtraken. Daarnaast is het van belang dat toekomstige aanvragers van overheidsvoorzieningen worden gewezen op de koppeling van het recht op die overheidsvoorziening aan de in de GBA opgenomen gegevens, zodat de aanvrager deze gegevens, zonodig, voorafgaand aan de aanvraag kan verbeteren.

Een goede voorlichting is daarom van groot belang. De betrokken departementen zullen tijdig voor inwerkingtreding van de wet de voorlichting aan hun uitvoeringsinstellingen en de voor hen relevante doelgroep onder de burgers verzorgen.

#### *7. Vervolg*

De koppeling en de terugmeldingsverplichting kunnen in theorie natuurlijk ook worden toegepast ten aanzien van andere in de GBA opgenomen persoonsgegevens dan het adres. Er is in dit wetsvoorstel voor gekozen om vooralsnog de koppeling te beperken tot het in de GBA opgenomen adresgegeven. Het adresgegeven blijkt in de uitvoeringspraktijk het meest fraudegevoelig en is bovendien voor veel overheidsprestaties van belang, omdat het een – niet onbelangrijke – indicatie geeft van de leefvorm van de aanvrager. Deze leefvorm is in veel gevallen van belang voor het recht op of de omvang van de prestatie.

In verband met de intensivering van de fraudebestrijding, wordt momenteel onderzocht of de in dit wetsvoorstel voorgestelde koppeling kan worden uitgebreid tot andere overheidsvoorzieningen, waarbij tevens wordt gekeken naar de mogelijkheid om een voorziening aan andere gegevens te koppelen dan het adresgegeven in de basisadministratie.

Deze voorgenomen intensivering is eerder door de minister van Justitie aan u gemeld bij brief van 9 april 1998 [kamerstukken II 1997-98, 17 050, nr. 203, p. 9].

## **Artikelsgewijze toelichting**

### *Hoofdstuk 1. Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

#### Artikel I – IIV

Een groot deel van de te wijzigen wetten ligt op het terrein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een zevental wetten zal de koppeling worden aangebracht. Het betreft de Algemene bijstandswet (Abw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), de Toeslagenwet, de Algemene nabestaandenwet (ANW), de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW).

De aangebrachte wetsartikelen regelen de consequenties die verbonden moeten worden aan een constatering dat het door een rechthebbende opgegeven adres niet correspondeert met het adres dat in de GBA is opgenomen. De vraag in welke gevallen en hoe vaak de adresgegevens moeten worden geverifieerd wordt niet bepaald door de voorgestelde wijzigingen. Dit wordt bepaald door de controlemethodieken die de diverse uitvoeringsorganen hanteren, binnen het daarvoor geldende wettelijke kader.

Het afhankelijk maken van de uitkering aan een juiste inschrijving in de GBA wordt slechts ingevoerd in die wetten waar het adresgegeven medebepalend kan worden geacht voor het recht op of de hoogte van de uitkering. Veelal zal dit het geval zijn in situaties waarin het uitkeringsrecht van een uitkeringsgerechtigde mede afhankelijk is van het inkomen van andere personen (echtgenoot, partner of kinderen), waarmee de rechthebbende een gemeenschappelijke huishouding voert (zoals in de Abw, de IOAW, de IOAZ, de Toeslagenwet, de ANW en de AOW). Voorts kan het adresgegeven in het kader van de AKW relevant zijn, voor de bepaling of voor een kind al dan niet aanspraak kan worden gemaakt op meervoudige kinderbijslag.

Een discrepantie tussen de door de aanvrager verstrekte adresgegevens en de in de GBA opgenomen adresgegevens kan door het uitvoeringsorgaan worden geconstateerd in het kader van de beoordeling van een aanvraag, of nadien, bij ambtshalve heronderzoeken. Door de bepalingen betrekking te laten hebben op de schorsing van de uitbetaling, wordt met één wetsartikel voor beide situaties een voorziening getroffen. De wetsartikelen maken daarbij mogelijk dat het uitvoeringsorgaan voor een op het concrete geval afgestemde praktische handelwijze kiest, waarbij zo min mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de normale procedure van afhandeling. In gevallen waarin aannemelijk is dat de onjuiste vermelding in de GBA enkel het gevolg is van nalatigheid (betrokkene is vergeten een verhuizing te melden bij de GBA), kan de afhandeling van een aanvraag normaal worden voortgezet. Wel is het uiteraard wenselijk dat de aanvrager zo snel mogelijk er op wordt gewezen dat hij de GBA-gegevens aan het feitelijke woonadres zal hebben aan te passen, teneinde na toekenning een vertraging in de betaling te voorkomen. Indien op het tijdstip van toekenning wordt geconstateerd dat de wijziging in de GBA-gegevens inderdaad heeft plaatsgevonden, kan vervolgens normaal uitbetaling plaatsvinden.

Anders wordt het indien tijdens de behandeling van een aanvraag naar aanleiding van afwijkende adresgegevens het vermoeden rijst dat wellicht sprake is van uitkeringsfraude. In een dergelijk geval ligt het in de rede dat



de behandeling van de uitkeringsaanvraag wordt opgeschort en dat van de aanvrager met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht nadere gegevens worden verlangd.

Uit artikel 4:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vloeit voort dat niet tot schorsing van de uitbetaling kan worden overgegaan, dan nadat de belanghebbende de gelegenheid heeft gehad zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit biedt hem enerzijds de mogelijkheid aan te geven dat de onjuiste vermelding in de GBA hem niet verweten kan worden, en anderzijds de mogelijkheid om alsnog zo snel mogelijk de gegevens in de GBA aan te laten passen, in de gevallen waarin die aanpassing door een toe te rekenen nalatigheid achterwege was gebleven. Overigens bepaalt het tweede lid van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht dat wel direct tot schorsing kan worden overgegaan indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting om gegevens te verstrekken.

Er zijn situaties denkbaar waarin het juiste woonadres irrelevant is voor de vraag of en welk recht op een uitkering bestaat. Dit zijn bijvoorbeeld de uitkeringssituaties waarin de door de rechthebbende verstrekte gegevens ertoe leiden dat slechts een aanspraak bestaat op het laagste niveau. In die gevallen, waarin het adresgegeven niet relevant is voor het recht op of de hoogte van de uitkering, vindt geen opschorting van het recht op een uitkering plaats.

Een tweede uitzondering op de opschortingsplicht vloeit voort uit de in alle betrokken wetten opgenomen bepaling, die inhoudt dat niet tot opschorting wegens afwijkende GBA-gegevens mag worden overgegaan, indien de belanghebbende «van de afwijking redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt». Er zijn situaties denkbaar waarin weliswaar sprake is van een discrepantie van de door de aanvrager verstrekte adresgegevens en de in de GBA geregistreerde gegevens, maar waarin die discrepantie aan de aanvrager niet verwijtbaar is en waarin de aanvrager niet zelf in staat is die discrepantie op te heffen. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de partner van een aanvrager de samenleving heeft verbroken, maar zijn adres nog niet heeft gewijzigd in de GBA. Dit is niet verwijtbaar aan de achterblijvende partner die een alleenstaandenuitkering aanvraagt. Een tweede voorbeeld dat kan worden genoemd is de situatie dat een kind na echtscheiding van de ouders in het kader van co-ouderschap de helft van de tijd bij de ene en de andere helft van de tijd bij de andere ouder verblijft. Dat kind staat slechts op het adres van één van de ouders in de GBA. Het recht op kinderbijslag moet dan naar de feitelijke situatie kunnen worden beoordeeld.

Aangezien de situaties waarin een discrepantie niet verwijtbaar moet worden geacht zeer divers kunnen zijn en niet goed zijn te overzien, moet terzake worden volstaan met de geciteerde, in algemene termen geklede, uitzonderingsclausule.

Een laatste uitzonderingsclausule is opgenomen in de Abw. Gelet op het karakter van die wet, een basisvoorziening met het oog op de noodzakelijke kosten van bestaan, zijn er situaties denkbaar waarin het, gelet op de gevolgen, onevenredig zou zijn om aan de onjuiste inschrijving in de GBA het ingrijpende gevolg te verbinden dat elke bijstand feitelijk wordt onthouden.

## *Hoofdstuk 2. Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

### Artikel VIII, de Ziekenfondswet

Voor de toepassing van de Ziekenfondswet is het adresgegeven van belang voor personen die geen zelfstandig recht op verzekering hebben, maar die als gehuwd of samenwonend met een rechthebbende, als medeverzekerde partner worden aangemerkt. Voor medeverzekering van

deze personen geldt onder meer de voorwaarde dat betrokkene behoort tot het huishouden van de verzekerde.

De voorgestelde wijziging, welke ten doel heeft het recht op verstrekkingen ingevolge de Ziekenfondswet te koppelen aan een juiste adresregistratie in de GBA, wordt systematisch ondergebracht bij de bepaling die de inschrijving bij het ziekenfonds regelt.

Een medeverzekerde wordt eerst ingeschreven als blijkt dat deze persoon in de GBA op hetzelfde adres als de verzekerde is geregistreerd. Mocht er sprake zijn van afwijkende adresgegevens, dan kan een voorlopige inschrijving plaatsvinden.

Het wettelijk instrumentarium dat thans de inschrijving van een verzekerde regelt, waaronder naast artikel 5 van de Ziekenfondswet, onder meer het Inschrijvingsbesluit ziekenfondsverzekering en het Besluit nadere regeling inschrijving ziekenfondsverzekering, bieden voldoende mogelijkheden om aan de doelstelling van de voorgestane koppeling tegemoet te komen.

Met de wijziging van artikel 5 van de Ziekenfondswet wordt de inschrijving van een medeverzekerde in de Ziekenfondswet eerst mogelijk nadat gebleken is dat de hoofdverzekerde en medeverzekerde beiden op het juiste en hetzelfde adres wonen. Dat zal in het algemeen het adres zijn zoals dat is opgenomen in een gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Slechts in bijzondere gevallen kan van dit uitgangspunt worden afgeweken. Hierbij kan onder meer aansluiting worden gezocht bij het huidige artikel 5 van het Besluit nadere regeling inschrijving ziekenfondsverzekering van de Ziekenfondsraad waarin is bepaald dat geen verandering in woonplaats aanwezig wordt geacht indien een verzekerde verblijft in bijvoorbeeld een ziekenhuis of verpleeginrichting.

De bepaling opgenomen in artikel 5, zesde lid, van de Ziekenfondswet heeft met name betrekking op aanmeldingen die na de inwerkingtreding van deze wet plaatsvinden. Het is niet de bedoeling dat de adresgegevens van alle reeds medeverzekerde partners bij de inwerkingtreding van deze wet op hun juistheid worden gecontroleerd. Dit kan geschieden bij de periodieke controle die ziekenfondsen iedere vijf jaar moeten uitvoeren.

Artikel IX – X, de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940–1945 (Wuv) en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (Wubo)

Op basis van de Wuv en de Wubo kunnen door de Tweede Wereldoorlog getroffen bij de Pensioen- en Uitkeringsraad (PUR) een aanvraag indienen voor de toekenning van een periodieke uitkering, een toeslag, een vergoeding of een tegemoetkoming. Voor de hoogte van deze toekenning kan de leefvorm relevant zijn. Zoals al eerder is opgemerkt in het algemene deel van deze toelichting vormt het adresgegeven een niet onbelangrijke indicatie voor de leefvorm van de aanvrager. Tevens kan het adresgegeven van belang zijn ingeval iemand claimt nabestaande te zijn. Voor zowel de Wuv als de Wubo wordt voorgesteld om de aanvraag in behandeling te nemen en niet op te schorten, ook al blijkt dat het door de aanvrager verstrekte adres niet overeenstemt met het in de GBA opgenomen adresgegeven. De aanvrager wordt wel gedwongen om actie te ondernemen omdat de PUR pas tot besluitvorming ten aanzien van de aanvraag kan overgaan indien het door de aanvrager verstrekte adres overeenstemt met het hem betreffende adresgegeven in de GBA. Met de voorgestelde wijzigingen wordt de huidige gang van zaken geformaliseerd omdat ook nu reeds na ontvangst van een aanvraag op basis van de Wuv of de Wubo door de PUR aanmelding bij de GBA plaatsvindt. Indien door de aanvrager een onjuiste opgave van het adres is gedaan komt de



aanmelding niet tot stand. In die zaken wordt altijd onderzoek gedaan naar de juistheid van de verstrekte gegevens.

Voor zowel de Wuv (in artikel 30, vierde lid) als de Wubo (artikel 35, derde lid) wordt de mogelijkheid geboden om de koppelingseis buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken in de gevallen waarin toepassing zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De Wuv kent de mogelijkheid dat in het buitenland gevestigde aanvragers voor een voorziening op basis van deze wet in aanmerking kunnen komen. Dergelijke aanvragers staan niet als ingezetene in de GBA geregistreerd. Daarom wordt voor hen in artikel 30, derde lid, Wuv, voorgesteld de eis van een met het GBA overeenstemmend adresgegeven niet van toepassing te verklaren. Voor in het buitenland gevestigde Wubo-aanvragers wordt in dit kader een andere constructie voorgesteld. Voor de Wubo wordt geen voorstel voor het expliciet uitzonderen van deze categorie gedaan omdat niet in Nederland gevestigde Wubo-aanvragers slechts met toepassing van een hardheidsbepaling (artikel 3, zesde lid, Wubo) voor een uitkering in aanmerking kunnen komen. In de schaarse gevallen waarin de PUR een positieve beslissing wil nemen ten aanzien van een in het buitenland gevestigde Wubo-aanvrager kan gebruik worden gemaakt van de in artikel 35, derde lid, Wubo, voorgestelde mogelijkheid.

### *Hoofdstuk 3. Ministerie van Justitie*

#### Artikel XI, Wet op de rechtsbijstand

Om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde rechtsbijstand dient de rechtzoekende een toevoeging bij de raad voor de rechtsbijstand aan te vragen. Bij de toevoegingsaanvraag moet een verklaring omtrent inkomen en vermogen, afgegeven door de burgemeester van de woonplaats van de rechtzoekende, worden bijgevoegd. De burgemeester controleert de persoonsgebonden gegevens aan de hand van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Ter verkrijging van een aanspraak op een voorziening van de Wet op de rechtsbijstand dient het adres waarop de burger in de basisadministratie als ingezetene staat ingeschreven overeen te stemmen met het op de toevoegingsaanvraag vermelde adres.

Indien het recht op gesubsidieerde rechtsbijstand uitsluitend gekoppeld wordt aan het als ingezetene ingeschreven zijn in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, kan dit in bepaalde gevallen in strijd komen met verdragsrechtelijke bepalingen en de Grondwet. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende situaties. Een niet-legaal in Nederland verblijvend persoon kan op grond van de Wet GBA niet worden ingeschreven in de basisadministratie. Desondanks moet deze vreemdeling een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen realiseren. Evenzo zal een burger met de Nederlandse nationaliteit die vanwege verblijf in het buitenland geen ingezetene in Nederland is in voorkomend geval een aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand moeten kunnen hebben.

Om de aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand in dergelijke gevallen te kunnen waarborgen is in artikel 25, eerste lid, van de Wet op de rechtsbijstand opgenomen dat de verzoeker om rechtsbijstand die overeenkomstig de bepalingen van de Wet GBA niet of niet actueel in een basisadministratie staat ingeschreven, met andere, zo veel mogelijk overeenkomstige bescheiden het bureau in kennis zal moeten stellen van de in de verklaring bedoelde gegevens. Uitdrukkelijk is niet bedoeld de burger een keuze te geven. Indien er voor de burger geen beletsels bestaan zich in te schrijven als ingezetene, zal dit moeten geschieden,

waarna door de burgemeester alsnog een verklaring omtrent inkomen en vermogen kan worden afgegeven.

#### *Hoofdstuk 4. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen kent een tweetal wetten waarin het adres van de uitkeringsgerechtigde relevant is voor de hoogte van de uitkering. Het betreft hier de Wet op de studiefinanciering (WSF) en de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS). Voor de toepassing van de WFS en WTS is het adresgegeven in zoverre van belang dat het feit of een studerende thuiswonend dan wel uitwonend is, van invloed is op de hoogte van de beurs of de basistoelage van de studerende. Bij een discrepantie in het door de studerende aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) verstrekte adres en het over de uitwonende studerende in de GBA geregistreerde adres zal er dan ook geen sprake zijn van opschorting van de behandeling van de aanvraag, maar van omzetting van de uitwonendebeurs of de uitwonendebasis-toelage in een beurs of basistoelage voor thuiswonenden.

#### Artikel XII, de Wet op de studiefinanciering

Artikel 4 van de WFS bepaalde dat waar een studerende woont, naar de omstandigheden wordt beoordeeld. Omdat een studerende uitwonend is als hij niet bij (één van)zijn ouders woont, was het daarbij niet relevant of de studerende op een onjuist adres in de GBA geregistreerd stond. In de oude situatie was voor het recht op een uitwonendebeurs slechts bepalend dat de studerende niet op hetzelfde adres als (één van) de ouders woonde.

De voorgestelde wijziging van artikel 4 houdt in dat het recht op een uitwonendebeurs ook afhankelijk wordt van een juiste inschrijving in de GBA. Deze voorwaarde wordt dus toegevoegd aan de voorwaarde dat de studerende niet bij (één van) de ouders woont.

De IB-Groep controleert de adresgegevens niet bij de beoordeling van het recht op studiefinanciering, maar achteraf, als de studiefinanciering al is toegekend. Als een studerende recht heeft op studiefinanciering, heeft hij ten minste recht op een beurs voor een thuiswonende. Als bij controle via de GBA blijkt dat het opgegeven adres van de uitwonende studerende bij de IB-Groep anders luidt dan het adres in de GBA, dan verliest de studerende zijn uitwonendebeurs en ontvangt in de plaats daarvan een beurs voor een thuiswonende studerende.

Uiteraard vindt er geen omzetting plaats als de studerende redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt van de afwijking. Ook kan de IB-Groep besluiten niet tot omzetting over te gaan indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn.

De procedure bij de aanvraag voor een uitwonendebeurs is in de nieuwe situatie als volgt:

- de studerende vraagt een beurs voor een uitwonende studerende aan;
- de IB-Groep verlangt een ouderverklaring dat de aanvrager niet bij (één van) zijn ouders woont;
- de IB-Groep kent een uitwonende beurs toe;
- als bij controle via de GBA blijkt dat de aanvrager daar geregistreerd staat op een ander adres dan bij de IB-Groep, dan wordt de aanvrager hierover ingelicht;
- de aanvrager krijgt de gelegenheid om deze situatie toe te lichten en indien nodig zich alsnog op het juiste adres te laten registreren in de GBA dan wel zijn aanvraag voor een uitwonendebeurs te herzien;

- als binnen 4 weken nadat de IB-Groep de kennisgeving van onjuiste registratie heeft gedaan het verschil in adres is rechtgezet, wordt de uitwonendebeurs gecontinueerd;
- bij uitblijven van een adequate reactie binnen 4 weken nadat de IB-Groep die kennisgeving heeft gedaan, wordt de uitwonendebeurs omgezet in een beurs voor thuiswonende studerende met ingang van de maand van aanvraag voor een uitwonendebeurs;
- meldt de aanvrager zich daarna alsnog bij de GBA, dan wordt de uitwonendebeurs verstrekt met ingang van de maand volgend op de maand waarin hij als uitwonend in de GBA geregistreerd staat.

Ook het adres van de thuiswonende studerende wordt gekoppeld aan de GBA. Echter, als bij controle in de GBA blijkt dat het opgegeven adres van de thuiswonende studerende bij de IB-Groep anders luidt dan het adres in de GBA, dan volgt daar geen sanctie op voor de studerende. Wel wordt de studerende op de hoogte gebracht van de afwijking, met het verzoek de gegevens kloppend te maken. Uit ervaring is overigens gebleken dat er bij thuiswonende studerenden bijna geen afwijkingen met het GBA-adres voorkomen.

De sanctie van de koppeling van de WSF aan de GBA (verlies van het verschil tussen de thuiswonende- en uitwonendebeurs bij discrepantie in adres) geldt niet voor studerenden die studiefinanciering ontvingen voor 1 september volgend op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel. Zij zijn voor het recht op een uitwonendebeurs dus niet afhankelijk van een juiste inschrijving in de GBA. Voor deze studerenden blijft bepalend of zij wel of niet bij één van beide ouders wonen en geldt niet de aanvullende voorwaarde dat zij juist in de GBA moeten zijn ingeschreven. Als bij deze categorie studerenden een discrepantie in adres wordt geconstateerd, zal de IB-Groep hun dat wel bekend maken met het verzoek dit verschil op te heffen. De afwijking zal echter geen omzetting van uitwonendebeurs tot thuiswonendebeurs tot gevolg hebben voor deze studerenden. Er vindt voor deze studerenden dus geen sanctie plaats.

Reden hiervoor is de voorwaarde dat geen huisvestingsproblemen voor studerenden mogen ontstaan als gevolg van een koppeling van de WSF aan de GBA. Onderzoeksbureau Regioplan Stad en Land heeft in studiejaar 1997-98 onderzocht wat de eventuele effecten van een koppeling op de kamermarkt voor studerenden zijn. De Tweede Kamer is van de uitkomsten van dat onderzoek per brief van 13 maart 1998 op de hoogte gesteld [kamerstukken II 1997-98, 24 724, nr. 20]. Daaruit bleek dat tussen de 6 300 en 9 600 uitwonende studerenden nadelige gevolgen zouden ondervinden omdat kamerverhuurders verbieden dat zij zich op hun werkelijke adres inschrijven in de GBA. Zij zouden hun recht op een uitwonendebeurs verliezen of hun woonruimte kwijt raken. Door de sanctie van de koppeling op hen niet van toepassing te laten zijn, hoeven deze studerenden geen nadelige gevolgen te vrezen. Nieuwe generaties studerenden zullen echter alleen kamers kunnen huren van verhuurders die niet verbieden dat zij zich op hun werkelijke adres inschrijven in de GBA. Regioplan verwacht op den duur een afnemende spanning op de woningmarkt voor studerenden. De huisvestingsproblematiek zal zich daardoor naar verwachting in veel mindere mate voordoen voor deze nieuwe generatie studerenden.

Formeel wijzigt er voor de studerende door de voorgestelde wijziging niets; er wordt van de studerende geen extra handeling verlangd. Op grond van de Wet GBA is de studerende immers al verplicht zich correct bij de GBA in te schrijven. De consequentie bij een discrepantie in adres verandert echter wel: in de oude situatie werd er geen rechtsgevolg

verbonden aan een dergelijke discrepantie. Van de IB-Groep worden in de nieuwe situatie wel meer handelingen verlangd, maar daar staat een correcter gegevensbestand tegenover. Dit laat onverlet dat het huidige controlesysteem niet nadelig wordt beïnvloed.

#### Artikel XIII de Wet tegemoetkoming studiekosten

Het nieuwe artikel 20a van de WTS houdt in dat reeds bestaand beleid wordt vastgelegd in de wet. Ook hier geldt dat het recht op een uitwonende-basistoelage afhankelijk is van een juiste inschrijving in de GBA. Als de IB-Groep bij controle via de GBA constateert dat het opgegeven adres van de uitwonende studerende bij de IB-Groep anders luidt dan het adres in de GBA, dan wordt zijn basistoelage voor een uitwonende studerende omgezet in een thuiswonendebasistoelage.

De procedure bij de aanvraag voor een uitwonendebasistoelage is dezelfde als de hierboven beschreven voor de WSF nieuwe procedure bij de aanvraag voor een uitwonendebeurs.

Omdat dit nieuwe artikel bij de WTS reeds bestaand beleid vastlegt, is een overgangsrecht voor studerenden die een tegemoetkoming in de studiekosten ontvingen voor 1 augustus volgend op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel niet noodzakelijk.

#### *Hoofdstuk 5. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

#### Artikel XIV de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

De koppeling van overheidsprestaties aan de in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens opgenomen adresgegevens zou niet goed mogelijk zijn zonder de positie van de basisadministraties als authentieke bron van de algemene persoonsgegevens voor de (semi)overheid. Met het oog op deze functie van de GBA als authentieke basisregistratie is reeds bij de totstandkoming van de Wet GBA in artikel 94 een verplichting opgenomen voor bestuursorganen om in die gevallen dat zij op systematische wijze persoonsgegevens verstrekt krijgen uit een andere bron dan de GBA terwijl deze gegevens ook uit de GBA verstrekt kunnen worden, over te stappen op gegevensverstrekking uit de GBA. Wij hebben, mede in het licht van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de thans voorgestelde koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de GBA, aanleiding gezien het gebruik van de GBA door deze instellingen te intensiveren.

De verplichting om gebruik te maken van de GBA in gevallen waarin systematische verstrekking van persoonsgegevens aan de orde is, ontstaat wanneer dit voor de vervulling van de taak van een buitengemeentelijke afnemer noodzakelijk is.

Afwijking van deze verplichting is op grond van het tweede lid van het bestaande artikel 94 mogelijk indien een wettelijk voorschrift of een gewichtig belang van de afnemer zich tegen een dergelijke wijze van verstrekking verzet.

In de voorgestelde wijziging van artikel 94 vervalt dit tweede lid. Het gewijzigde artikel brengt beter dan thans tot uitdrukking dat de beantwoording van de vraag of van de GBA gebruik moet worden gemaakt niet in de eerste plaats afhangt van de door de instelling zelf gevoelde noodzaak, uitgedrukt in de woorden «gewichtig belang», maar van het geobjectiveerde criterium dat zulks noodzakelijk is in verband met de uitvoering van de taak van de afnemer.

Dit geeft de verantwoordelijke bewindspersoon meer mogelijkheden om de desbetreffende afnemers op hun verplichting tot gebruikmaking van de

GBA in het kader van een samenhangend (overheids-)informatiebeleid, dat mede gericht is op bestrijding van fraude en misbruik van voorzieningen, aan te spreken.

Voorzover er in een specifieke geval zwaarwegende argumenten aanwezig zijn die afwijking van het verplicht gebruik van de GBA kunnen rechtvaardigen, zal ten behoeve van dat geval een specifieke voorziening in de desbetreffende sectorale wet kunnen worden getroffen. Daarvoor is een voorziening als in het bestaande tweede lid van artikel 94 overbodig.

#### *Hoofdstuk 6. Overgangs- en slotbepalingen*

##### Artikel XV

Zie de toelichting bij artikel XII.

##### Artikel XVI

Teneinde de effecten van de koppeling te kunnen meten, wordt de uitvoering van deze wet binnen drie jaren na de inwerkingtreding van het laatste onderdeel daarvan geëvalueerd. De resultaten worden ter kennis van de Staten-Generaal gebracht.

##### Artikel XVII

In beginsel zal het wetsvoorstel op een zo kort mogelijke termijn na de vaststelling daarvan in werking treden. De wet vraagt echter om een aantal aanpassingen in lagere regelgeving en in de geautomatiseerde systemen van uitvoeringsinstellingen zoals de Informatie Beheer Groep. Deze aanpassingen, maar ook de noodzakelijke voorlichting aan het publiek, vergen enige tijd. Om die reden is gekozen voor een inwerkingtreding bij koninklijk besluit, met de mogelijkheid om voor iedere te wijzigen wet afzonderlijk een datum te bepalen.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. F. Hoogervorst

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
E. Borst-Eilers

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans