

Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van niet en  
verkeerd geregistreerde personen in de GBA  
(Fase 1)

In opdracht van  
het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
DGBK | Bureau Verkenningen en Onderzoek

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties*

**Inhoudsopgave**

**Managementsamenvatting ..... 5**

**1 Inleiding ..... 11**

1.1 Aanleiding .....11

1.2 Vraagstelling .....11

1.3 Scope en afbakening .....11

1.4 Aanpak en verantwoording .....11

1.5 Opmerking vooraf over de kwaliteit van GBA-gegevens .....12

**2 Van GBA naar BRP ..... 13**

2.1 Inleiding .....13

2.2 De GBA en de RNI.....13

2.2.1 GBA-stelsel .....13

2.2.2 De RNI.....14

2.3 Het BRP-stelsel .....14

2.4 Kwaliteitsborging .....15

2.4.1 Diversiteit bij gemeenten .....15

2.4.2 Terugmeldvoorziening .....15

**3 Niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA ..... 17**

3.1 Inleiding .....17

3.2 Drie onderscheiden doelgroepen .....17

3.2.1 Verkeerd geregistreerde personen.....17

3.2.2 Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW).....18

3.2.3 Niet-geregistreerde personen .....20

3.3 Nadere segmentatie op basis van gedrag: omissie en commissie .....21

3.3.1 Onwetende of onverschillige burger (omissie) .....21

3.3.2 Calculerende burger (commissie) .....21

3.4 Samenvatting .....22

**4 Maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA ..... 24**

4.1 Inleiding .....24

4.2. Maatschappelijke effecten .....24

4.2.1 Extra uitvoeringslasten voor de overheid.....	24
4.2.2 Financiële schade .....	25
4.2.3 Sociale effecten voor derden.....	25
4.2.4 Overige maatschappelijke effecten .....	25
4.3 Afnemers van de GBA.....	25
4.3.1 Grootste Afnemers GBA .....	26
4.3.2 Clustering afnemers GBA .....	27
4.3.3 Belang van het GBA-adres voor afnemers en derden .....	27
4.4 Analyse en overzicht meest relevante woon- & leefsituatie afhankelijke regelingen .....	28
4.4.1 Fiscale sector.....	29
4.4.2 Veiligheid & Justitie .....	33
4.4.3 Sociale zekerheid .....	34
4.4.4 Gezondheidszorg.....	40
4.4.5 Onderwijs .....	41
4.5. Conclusies maatschappelijke effecten .....	43
4.5.1 Wat zijn de maatschappelijke effecten van verkeerde of ontbrekende GBA registraties?.....	43
4.5.2 Wat is de omvang van de effecten en aan welke groepen zijn deze maatschappelijke effecten toe te rekenen? .....	44
4.5.3 Samenvatting maatschappelijke effecten: schema.....	46
4.5.4 Samenvatting maatschappelijke effecten: toelichting .....	47
4.5.5 Hoe de nadelige maatschappelijke effecten verminderen? .....	49
<b>5 Aanbevelingen .....</b>	<b>50</b>
5.1 Inleiding .....	50
5.2 Algemene constatering.....	50
5.2.1 GBA kent één adres.....	50
5.2.2 GBA is een verblijfsregister .....	50
5.2.3 Kleine overheid versus handhavingsverwachtingen.....	51
5.2.4 Vertrouwen versus wantrouwen .....	51
5.3 Uitgangspunten en maatregelen voor versterking van de kwaliteitsborging om aantal verkeerd geregistreerde personen en VOW'ers terug te dringen.....	51
5.3.1 Uitgangspunten .....	51
5.3.2 Maatregelen .....	52
5.4 Vervolgactiviteiten .....	53

<b>6 Bijlagen .....</b>	<b>54</b>
Appendix A: Bronnen / documenten.....	54
Appendix B: Bronnen / geïnterviewde personen .....	60
Appendix C: Begrippenlijst.....	61
Appendix D: Overzicht adresafhankelijke regelingen .....	62
Appendix E: Adresafhankelijke regelingen per artikel .....	66
Appendix F: Schematische weergave maatschappelijke effecten casuïstiek .....	74

## **Managementsamenvatting**

### **Opdracht**

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft IDManagement Centre (IDMC) in samenwerking met Considerati een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke doelgroepen van niet en verkeerd geregistreerde personen zijn er en wat is de omvang van deze groepen?
- Welke maatschappelijke effecten brengt een verkeerde registratie in de GBA met zich mee en wat is de schade van deze effecten?
- Wat zijn de uitgangspunten en maatregelen voor de versterking van kwaliteitsborging ten aanzien van de kwaliteit van de GBA?

Het onderzoek richt zich op drie groepen niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA, te weten:

- verkeerd geregistreerde personen, dat wil zeggen personen die op een andere adres wonen dan vastgelegd in de GBA;
- personen die geregistreerd staan als geëmigreerd naar een onbekend land, ook wel aangeduid met vertrokken onbekend waarheen (VOW);
- personen die ten onrechte niet in de GBA staan, terwijl ze wel aan het inschrijvingscriterium van de Wet GBA voldoen.

### **Woord vooraf**

De kwaliteit van de gegevens in de GBA krijgt voortdurende aandacht. Bij de conversie van de gegevens van de (papier) Persoonskaart van de Bevolkingsboekhouding naar de (digitale) Persoonslijst van de GBA begin negentiger jaren is veel zorg besteed aan de kwaliteit van die gegevens. Inmiddels kent het GBA-stelsel een uitgebreid geheel van kwaliteitsmaatregelen en heeft de kwaliteit van de gegevens een hoge prioriteit. Toch blijft de kwaliteit van de GBA onderwerp van gesprek, tussen Tweede Kamer en minister, tussen gemeenten en afnemers, in de maatschappij als reactie op relevante nieuwsfeiten. Wat opvalt aan de discussie over de kwaliteit van de GBA-gegevens is de discrepantie tussen indrukken, signalen en eerste cijfers uit bijvoorbeeld bestandsvergelijkingen enerzijds en feiten anderzijds. Zo laten de eerste resultaten van bestandsvergelijkingen veelal grote verschillen zien, maar na het nodige onderzoekwerk blijken de verschillen veel kleiner te zijn. Nader onderzoek levert in het algemeen een positiever (of in dit verband: minder negatief) beeld op dan de indruk die betrokkenen hebben.

Toch moet op grond van dit onderzoek naar de maatschappelijke effecten vastgesteld worden dat te weinig onderzoeksresultaten beschikbaar zijn om tot betrouwbare uitspraken te komen over de kwaliteit van de adresgegevens in de GBA en naar de relatie tussen opgespoorde fraude en de kwaliteit van met name de adresgegevens of het ontbreken van die gegevens in de GBA. De behoefte hieraan is groot, zoals uit dit onderzoek is gebleken.

### **Kwaliteit (adres)gegevens GBA**

De huidige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is op 1 oktober 1994 ingevoerd. Sindsdien ontwikkelt de GBA zich tot een nieuw stelsel, de basisregistratie Personen (BRP). Het BRP-stelsel zal met ingang van 2017 (planning) geheel ingevoerd zijn en bestaan uit ingezetenen (voortzetting huidig GBA) en niet-ingezetenen (de nieuwe Registratie Niet-Ingezetenen, RNI).

Het GBA-stelsel kent een uitgebreid instrumentarium dat ten doel heeft de kwaliteit van de verschillende aspecten van het GBA-stelsel te waarborgen. Wat de kwaliteit van de gegevens in de GBA betreft, zijn uit de diverse rapporten en gesprekken twee elementen naar voren gekomen die nadere aandacht vragen. Dit zijn de diversiteit bij gemeenten in beleid, aanpak en prioriteit m.b.t. de bijhouding en de terugmeldvoorziening.

Gemeenten laten een grote diversiteit zien in beleid, aanpak en prioriteit met betrekking tot de bijhouding van de GBA. In het kader van dit onderzoek heeft dat onder meer betrekking op:

- De alertheid en pro-activiteit bij nieuwe inschrijvingen en verhuizingen binnen de gemeente (wat weten we over dat adres, blijft iemand tijdelijk vanwege werk of studie, wat gebeurt er met de vorige bewoners, etc.), ondersteund met risicoprofielen.
- Mate waarin met binnengemeentelijke diensten en andere lokale instanties, zoals woningbouwcorporaties, afspraken zijn gemaakt om relevante signalen te ontvangen en gegevens te kunnen verifiëren.
- De 'snelheid' waarmee gemeenten een zoekgeraakte persoon de VOW status geven.
- Capaciteit die beschikbaar is (gemaakt) om administratief adresonderzoek en huisbezoek uit te voeren.
- Criteria bij de beoordeling van de hardheid en bruikbaarheid van een signaal of melding.
- Mate van samenwerking met binnengemeentelijke buitendiensten om adresonderzoek uit te voeren.
- Mate waarin het gemeentelijk huisvestingsbeleid (bijvoorbeeld geen vestiging in een recreatiewoning) is 'geïncorporeerd' bij het inschrijving op een nieuw adres.
- Wijze waarop administratief en adresonderzoek wordt uitgevoerd.
- Mate waarin gebruik wordt gemaakt van best practices van andere gemeenten.
- Mate waarin wordt samengewerkt met andere gemeenten.

De terugmeldvoorziening (TMV) is ten behoeve van de integriteit van de adresgegevens de spil in het kwaliteitssysteem van de GBA. Het belang van TMV is groot en daarom is en wordt terecht veel zorg besteed aan een effectieve werking van het instrument, zoals de in juni 2012 uitgebrachte circulaires en kwaliteitsbrochures bestemd voor gemeenten en afnemers over het uitvoeren van adresonderzoek en hoe om te gaan met het begrip 'gerede twijfel'.

Breed worden evenwel beperkingen ervaren. Op grond van de diverse rapporten en interviews zijn de belangrijkste punten van kritiek:

- Het is niet transparant wat een gemeente met een terugmelding heeft gedaan.
- Alleen eendimensionaal verkeer: van zender (afnemer) naar ontvanger (gemeente).
- Contactgegevens voor eventueel nader overleg evenals onderliggende documenten kunnen niet meegeleverd worden.
- Intergemeentelijk verkeer wordt niet ondersteund.
- Personen die ten onrechte niet in de GBA staan ingeschreven, kunnen niet gemeld worden.
- Weinig gemeentelijke diensten, zoals Sociale Diensten, maken gebruik van de TMV.

**Doelgroepen en omvang**

<b>Verkeerd geregistreerde personen</b>	<b>VOW'ers</b>	<b>Niet geregistreerde personen</b>
Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgers die uit gemak of onwetendheid vergeten een adreswijziging door te geven.</li> <li>• Administratief onbekwamen.</li> <li>• Calculerende burgers die profiteren van een onjuist</li> </ul>	Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2/3 is man.</li> <li>• Bijna 90% allochtoon.</li> <li>• Leeftijd veelal tussen de 24 en 35 jaar.</li> <li>• VOW-situatie is vaak tijdelijk: na een half jaar meldt 50-</li> </ul>	Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personen die voldoen aan de criteria voor inschrijving in de GBA, maar desondanks niet geregistreerd zijn.</li> <li>• Bijvoorbeeld personen die tijdelijk in Nederland werken.</li> </ul>

adres in de GBA.	60% zich weer bij een gemeente. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Na 2 jaar meldt slechts een zeer klein percentage van de resterende groep zich nog in een gemeente.</li> </ul>	
In 4 tot 5,2% van de gevallen komt de bewoning op een adres niet overeen met hetgeen vastgelegd is in de GBA. Dit cijfer kan niet vertaald worden naar het aantal personen in de GBA wiens adres in de GBA afwijkt van het feitelijke woonadres.	Omvang groep: 387.000 personen per 1 januari 2011. Aantal neemt jaarlijks toe. Het aantal mogelijk in Nederland verblijvende VOW'ers is niet bekend. Vooralsnog wordt een aantal van 50.000 tot 60.000 aangehouden.	Omvang groep: < 50.000 personen.

***Te onderscheiden maatschappelijke effecten***

De in dit onderzoek te onderscheiden maatschappelijke effecten zijn:

- Extra uitvoeringslasten voor de overheid
- Financiële schade
- Sociale effecten voor derden
- Algemene maatschappelijke effecten

***Maatschappelijke effecten***

	<b>Verkeerd geregistreerd</b>	<b>Vertrokken onbekend waarheen</b>	<b>Niet geregistreerd</b>
Extra Uitvoeringslasten	Fraudeonderzoek, Raadplegen alternatieve bronnen, Monitoren GBA-kwaliteit, Terugmeldingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zoeken naar debiteuren(CJIB)</li> <li>• herstellen dossier na periode VOW (BD)</li> </ul>	Belastingdienst onderhoud fiscale relatie
Financiële schade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Woonfraude studenten (DUO)</li> <li>• Opbouw AOW</li> <li>• Uitkering AOW, WWB, Anw, AKW</li> <li>• Kwijtschelding belastingen</li> <li>• Onterechte toeslagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorderingen niet inbaar (DUO, CJIB, BD)</li> </ul>	Schade beperkt omdat alternatieve bronnen beschikbaar zijn
Sociale effecten voor derden	Andere burgers hebben nadeel: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ongewenste post</li> <li>• Deurwaarders</li> <li>• Berekening toeslagen</li> </ul>	–	Sociale effecten gering vanwege beperkte omvang doelgroep (<50.000)
Algemene maatschappelijke effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imagoschade overheid</li> <li>• Vervagend normbesef</li> </ul>	Overheid is deze mensen uit het oog verloren	Overheid weet niet waar ze zijn bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overlast</li> <li>• Calamiteiten</li> </ul>

### *Verkeerd geregistreerde personen*

Een onjuist adresgegeven in de GBA bemoeilijkt het correct toepassen van een inkomensafhankelijke regeling en kan leiden tot onterechte uitkeringen, onterechte opbouw van AOW-rechten, onterechte aanspraak op toeslagen, kwijtscheldingen of uitwonende studiebeurzen. Tevens kan het ontbreken van een actueel adresgegeven voor afnemers betekenen dat zij vorderingen niet (tijdig) kunnen innen. Gezien de grote omvang van adresafhankelijke regelingen in de sociale zekerheid, de fiscale sector en het onderwijs brengt het gegeven dat 1 tot 5% van de burgers op een verkeerd adres geregistreerd is al snel grote financiële schade met zich mee. Dit verklaart de rode kleur in de tabel hierboven. Zo kost de op een verkeerd adres geregistreerde student die studiefinanciering als uitwonende geniet, de samenleving bijvoorbeeld jaarlijks circa 55 miljoen euro.

De verkeerd geregistreerde personen brengen ook aanmerkelijke sociale effecten teweeg bij anderen. Zo ontvangen andere burgers ongewenste post en hebben zij bijvoorbeeld te maken met deurwaarders en schuldeisers van de vorige bewoner van hun huis. Een ander direct gevolg van het feit dat personen ingeschreven zijn op een verkeerd adres is dat de personen die daadwerkelijk op dat adres wonen in de problemen komen met uitkeringen en toeslagen, aangezien voor het bepalen van het recht op uitkeringen en toeslagen het inkomen van medebewoners veelal meetelt. Wanneer mensen om zich heen zien dat het opgeven van een verkeerd adres loont en dat het veelal lastig te controleren is of mensen daadwerkelijk (samen)wonen op het opgegeven adres, ontstaat bovendien de perceptie dat er een lage pakkans is met betrekking tot het opgeven van een onjuist adres. Gezien de relatief grote populatie verkeerd geregistreerde personen kan gesproken worden van een vervagend normbesef ten aanzien van het opgeven van het adres bij de gemeente. Dit is een meer algemeen maatschappelijk verschijnsel dat toegeschreven kan worden aan de groep verkeerd geregistreerde personen. De bij dit onderzoek betrokken afnemers van de GBA geven ook aan dat dit zorgt voor imagoschade voor de overheid.

### *VOW'ers*

De doelgroep VOW blijkt in de praktijk met name impact te hebben in de sfeer van niet-inbare vorderingen en onvindbare debiteuren. Het opsporen van debiteuren en bijvoorbeeld het bijstellen van dossiers wanneer een VOW'er zich weer meldt bij een Nederlandse gemeente blijkt bij een aantal afnemers van de GBA extra uitvoeringslasten met zich mee te brengen. Dit effect treedt met name op bij de Belastingdienst en het CJIB. In de nabije toekomst kan dit fenomeen zich ook gaan voordoen bij DUO, zodra de eerste gebruikers van het collegegeldkrediet moeten beginnen met de aflossing van hun schuld.

De financiële schade die ontstaat als gevolg van onvindbare debiteuren is groot. Hoewel er weinig cijfermateriaal hierover bekend is, kan wel een schatting worden gemaakt van het totaalbedrag aan niet van VOW'ers inbare vorderingen. De schatting komt als volgt tot stand:

Jaarlijks komen er 65.000 VOW'ers bij. Ongeveer de helft daarvan meldt zich op een gegeven moment weer bij een Nederlandse gemeente. Daarmee kan gezegd worden dat de andere helft onzichtbaar blijft. Dit zijn tussen de 30.000 en 35.000 mensen per jaar. Uit de studie van het CBS naar het fenomeen 'Vertrokken Onbekend Waarheen' blijkt voorts dat ruim de helft van de VOW'ers geen baan, uitkering of opleiding in het hoger onderwijs hebben. Vervolgens doen we de aanname dat de personen die moeite hebben met het betalen van schulden of boetes en daarmee als VOW'er schade -in de zin van niet-inbare schulden- veroorzaken met name te vinden zijn in de groep zonder baan, uitkering of opleiding. Dit zijn jaarlijks zo'n 15.000 personen. De Nederlandse consument heeft gemiddeld zo'n 1600 euro schuld. De schade in de zin van onvindbare debiteuren die toegerekend kan worden aan VOW'ers komt daarmee op circa 24 miljoen euro per jaar.

De sociale impact van VOW'ers is niet significant naar voren gekomen in het onderzoek. Meer algemeen is het wel een punt van zorg dat de overheid deze mensen blijkbaar uit het oog verliest,



mede met het oog op het hierboven genoemde probleem dat VOW'ers soms nog openstaande rekeningen hebben.

#### *Niet geregistreerde personen*

De maatschappelijke effecten die teweeg worden gebracht door (ten onrechte) niet geregistreerde personen manifesteren zich met name in de vorm van extra uitvoeringslasten bij de instanties die met deze mensen relaties onderhouden. De Belastingdienst is –in dit onderzoek- de enige afnemer die aangeeft regelmatig met deze doelgroep te maken te hebben. Het betreft cliënten die een legaal werkverband zijn aangegaan en belasting afdragen. De Belastingdienst kan in dit geval niet terugvallen op de GBA en dient te zorgen voor eigen (adres)gegevens.

De nadelige maatschappelijke effecten die optreden als gevolg van het feit dat personen (ten onrechte) niet of op een verkeerd adres in de GBA staan, vragen om gerichte maatregelen. Met betrekking tot de personen die op een verkeerd adres in de GBA staan en VOW'ers ligt een grote verantwoordelijkheid bij gemeenten om (nog) alerter en pro-actiever toe te zien op de kwaliteit en actualiteit van de adresgegevens. Inzet moet zijn om de VOW-status te voorkomen en het aantal VOW'ers dat mogelijk in Nederland verblijft, terug te dringen. Naast het stimuleren van meer uniformiteit bij gemeenten in de aanpak en het bevorderen van een risico-gestuurde benadering, dient de terugmeldvoorziening meer rendement op te leveren. Die nieuwe terugmeldvoorziening zou ook gelegenheid moeten bieden om personen aan te melden bij gemeenten, die zich zouden moeten laten inschrijven in de GBA vanwege langdurig verblijf.

#### ***Voorgestelde maatregelen***

##### *Uitgangspunten*

Voor het versterken van de kwaliteitsborging van de (adres)gegevens in de GBA worden hierna eerst de uitgangspunten verwoord en daarna de voorgestelde maatregelen.

- De rechten en plichten van de burger met betrekking tot diens inschrijving in de GBA centraler stellen en daarmee onder meer de informatiepositie van de burger te versterken.
- Informatie gestuurde kwaliteitsborging: door slimme inzet van ICT moet het delen van informatie worden bevorderd (eerste signalen 'verrijken' tot kwalitatief sterke meldingen).
- Gemeenten dienen kritisch aan de poort te zijn bij inschrijvingen en binnengemeentelijke adresmutaties: risico gestuurde kwaliteitsborging.
- Gemeenten dienen de focus op eerste signalen te versterken en zodoende alles in het werk te stellen om een VOW-status te voorkomen.
- Het opsporen van VOW'ers en het achterhalen van het juiste adres mag en hoeft niet beperkt te blijven tot de gemeentegrens van oorspronkelijke inschrijving.
- VOW'ers die mogelijk in Nederland verblijven dienen gericht opgespoord te worden.
- Afnemers hebben veel informatie die beter benut moet en kan worden, maar gemeenten blijven verantwoordelijk en voeren regie.

##### *Voorgestelde maatregelen*

##### *M.b.t. stelselbeheerder GBA*

- Effectieve voorlichtingscampagne om burgers te wijzen op hun rechten en plichten met betrekking tot hun registratie in de GBA en het faciliteren hiervan. Hiertoe zou het moment waarop de Wet BRP in werking treedt benut kunnen worden om burgers inzicht te geven in de rechten (inzage- en correctierecht, MijnOverheid.nl) en plichten (belang gezien afnemers/derden, administratieve boete). Deze maatregel bevordert de informatiepositie van burgers.

- Stimuleren dat gemeenten meer uniformiteit hanteren bij vestiging/binnengemeentelijke verhuizingen, administratief en adresonderzoek, het organiseren van eerste signalen, gebruik best practices, e.d..
- TMV transformeren naar een meer interactief platform van gegevensuitwisseling, waardoor verrijking van gegevens kan plaatsvinden; hierbij kan gebruik worden gemaakt van Digimelding 2.0 (protocol voor annotatie) en bestaande voorzieningen vooruitwisseling van gegevens, zoals het Inlichtingenbureau, dat dit voor en namens de gemeenten kan uitvoeren. Ook faciliteert de opvolger van de TMV de melding van personen die ten onrechte niet in de GBA staan.
- 'Opschonen' van het bestand van ca. 400.000 VOW'ers. Op grond van de onderzoeksresultaten van het CBS mag worden aangenomen dat een zeer groot deel van het huidige bestand van VOW'ers zich niet meer in Nederland bevinden. Om te voorkomen dat jaarlijks het aantal VOW'ers hoger wordt en het beeld blijft bestaan dat dit aantal personen ook daadwerkelijk in Nederland verblijft, maar onzichtbaar is voor de overheid, zou het van groot belang zijn om tot een schatting te komen van het aantal VOW'ers dat mogelijk nog in Nederland verblijft. Door gebruik te maken van de gegevens van Belastingdienst ('bestand met VOW'ers waarmee een actieve relatie bestaat'), aanvullende bronnen en de profielgegevens van het CBS, kan getracht worden deze subgroep in beeld te krijgen. Vervolgens kunnen gerichte maatregelen worden overwogen om de betreffende personen zo mogelijk weer in te schrijven in de GBA.

*Met betrekking tot gemeenten*

- Alertheid en pro-activiteit bij vestiging in gemeente en bij binnengemeentelijke verhuizingen, onder meer met gebruikmaking van risicoprofielen (zoals ontwikkeld door gemeente Amsterdam).
- Organiseren van eerste signalen; door afspraken te maken met binnengemeentelijke diensten (bijvoorbeeld leerplicht en parkeervergunningen) en lokale/regionale organisaties zoals woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen kunnen in vroeg stadium signalen worden opgepakt en onderzocht.
- Breder gebruik maken van best practices die beschikbaar zijn, zoals eerder genoemd risicoprofiel van de gemeente Amsterdam, administratieve leegstandscontroles in gemeente Rotterdam en aanpak adresonderzoek gemeente Almere.

*Met betrekking tot afnemers*

- Het delen van informatie die afnemers bezitten via de opvolger van de TMV, onder meer door gebruik te maken van Digimelding 2.0 (zie hierboven).

**Voorstel vervolgactiviteiten**

Voorgesteld wordt in vervolg op dit deel van de uitgevoerde opdracht naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA in deel 2 de navolgende activiteiten uit te voeren.

- Uitwerken van de bouwstenen voor de opvolger van de huidige TMV zoals in 5.3.2 toegelicht.
- Opschoonactie om tot vaststelling van het aantal 'reële' VOW'ers te komen met gebruikmaking van Friss. Op grond van deze actie kan tevens worden bepaald in hoeverre het gebruik van alternatieve gegevensbronnen om zoekgeraakte personen op te sporen, bruikbaar en proportioneel is in het kader van de kwaliteitsborging.

## **1 Inleiding**

Bureau Verkenningen en Onderzoek van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties (DGBK) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft na een offerteprocedure opdracht verleend aan IDManagement Centre (IDMC), een onderdeel van het Management Centrum en gespecialiseerd in (internationaal) identiteitsmanagement, in samenwerking met Considerati, onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau dat werkt op het snijvlak van recht, technologie en beleid, om een onderzoek uit te voeren naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).

### **1.1 Aanleiding**

Per brief van 29 november 2011 heeft de minister van BZK de Tweede Kamer toegezegd om de aard en omvang van de negatieve maatschappelijke gevolgen van de VOW-problematiek te onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek moeten de basis vormen voor een antwoord aan de Tweede Kamer dat een reëel beeld neerzet van de aard, omvang en effecten van de niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA en daarmee gelieerde registraties.

### **1.2 Vraagstelling**

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke doelgroepen van niet en verkeerd geregistreerde personen zijn er en wat is de omvang van deze groepen?
- Welke maatschappelijke effecten brengt een verkeerde registratie in de GBA met zich mee en wat is de schade van deze effecten?
- Wat zijn de uitgangspunten en maatregelen voor de versterking van kwaliteitsborging ten aanzien van de kwaliteit van de GBA?

### **1.3 Scope en afbakening**

Het onderzoek naar maatschappelijk effecten richt zicht op niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA. Deze personen worden naar drie categorieën onderscheiden, te weten:

- 1) verkeerd geregistreerde personen, dat wil zeggen personen die op een andere adres wonen dan vastgelegd in de GBA;
- 2) personen die geregistreerd staan als geëmigreerd naar een onbekend land, ook wel aangeduid met vertrokken onbekend waarheen (VOW);
- 3) personen die ten onrechte niet in de GBA staan, terwijl ze wel aan het inschrijvingscriterium van de Wet GBA voldoen.

### **1.4 Aanpak en verantwoording**

Fase 1 van de opdracht is uitgevoerd op basis van literatuuronderzoek, interviews en een workshop om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Het literatuuronderzoek had ten doel een aantal onderdelen van het onderzoek te inventariseren en te analyseren, te weten: de te onderscheiden doelgroepen van niet- en verkeerd geregistreerde personen in de GBA, de maatschappelijke effecten en schade en de bestaande voorzieningen en maatregelen ter borging van de kwaliteit van de GBA.

De interviews en workshop zijn gehouden met partijen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de GBA (gemeenten) en partijen die voor een uitoefening van hun taken afhankelijk zijn van de GBA (afnemers). Deze partijen komen uit verschillende domeinen zoals de sociale zekerheid,

belastingen, onderwijs en zorg (zie appendix B). Op basis van de gehanteerde kwalitatieve onderzoeksmethode is dieper inzicht verkregen in onder andere de effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA en zijn de onderzoeksbevindingen doorgesproken.

Ten behoeve van deze opdracht heeft het ministerie van BZK een Begeleidingscommissie ingesteld met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën/Belastingdienst, het UWV, de SVB, het programma Maatschappelijke baten Basisregistraties en het project Schoon Schip. De Werkgroep Kwaliteit heeft gefungeerd als Klankbordgroep.

Het concept rapport is besproken in de Begeleidingscommissie (op 9 november 2012), in de Werkgroep Kwaliteit (op 20 november 2012) en in het Gebruikersoverleg (op 6 december 2012).

### **1.5 Opmerking vooraf over de kwaliteit van GBA-gegevens**

De kwaliteit van de gegevens in de GBA krijgt voortdurende aandacht. Bij de conversie van de gegevens van de (papieren) Persoonskaart van de Bevolkingsboekhouding naar de (digitale) Persoonslijst van de GBA begin negentiger jaren is veel zorg besteed aan de kwaliteit van die gegevens. Inmiddels kent het GBA-stelsel een uitgebreid geheel van kwaliteitsmaatregelen en heeft de kwaliteit van de gegevens een hoge prioriteit. Toch blijft de kwaliteit van de GBA onderwerp van gesprek, tussen Tweede Kamer en minister, tussen gemeenten en afnemers, in de maatschappij als reactie op relevante nieuwsfeiten. Wat opvalt aan de discussie over de kwaliteit van de GBA-gegevens is de discrepantie tussen indrukken, signalen en eerste cijfers uit bijvoorbeeld bestandsvergelijkingen enerzijds en feiten anderzijds. Zo laten de eerste resultaten van bestandsvergelijkingen veelal grote verschillen zien, maar na het nodige onderzoek<sup>1</sup> levert in het algemeen een positiever (of in dit verband: minder negatief) beeld op dan de indruk die betrokkenen hebben.

Toch moet op grond van dit onderzoek naar de maatschappelijke effecten vastgesteld worden dat te weinig onderzoeksresultaten beschikbaar zijn om tot betrouwbare uitspraken te komen over de kwaliteit van de adresgegevens in de GBA en naar de relatie tussen opgespoorde fraude en de kwaliteit van met name de adresgegevens of het ontbreken van die gegevens in de GBA. De behoefte hieraan is groot, zoals uit dit onderzoek is gebleken.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Zenc samenloop VOW'ers, Pilot Utrecht – Belastingdienst, concept-evaluatie aanschrijven VOW'ers door UWV, project Schoon Schip en de jaarlijkse kwaliteitsmeting in opdracht van Agentschap BPR (Momentopname kwaliteit GBA 2009 respectievelijk 2010 en 2011).

## 2 Van GBA naar BRP

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden kort de hoofdlijnen geschetst van de huidige Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) en de komst van de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) en de Basisregistratie Personen (BRP). Ook worden de belangrijkste kwaliteitsmechanismen belicht. Over huidig en nieuw stelsel valt veel te schrijven. Dit hoofdstuk beperkt zich tot die onderdelen en aspecten die relevant zijn voor het onderzoek naar de maatschappelijke effecten.

### 2.2 De GBA en de RNI

#### 2.2.1 GBA-stelsel

De GBA is op 1 oktober 1994 ingevoerd en verving de ruim 100-jarige (papier) bevolkingsboekhouding. Oorspronkelijk een volledig decentraal stelsel van elektronische persoonslijsten (PL) met het gemeentebestuur als verantwoordelijke instantie voor de bijhouding. Naast een belangrijke bron van persoonsgegevens voor landelijke gebruikers (aangeduid met afnemers en derden) was de GBA zeker ook bedoeld om als basisadministratie te dienen voor de gemeentelijke diensten. Dankzij nieuwe functionaliteiten (i.c. verschillende soorten verstrekkingen, zoals spontane mutatieleveringen, en bovendien elektronische berichten) is het gebruik van de GBA door landelijke afnemers en derden elk jaar gestaag gegroeid tot 140 miljoen berichten via het GBA-netwerk en 40 miljoen bevragingen aan GBA-Verstrekkingen in 2011.

Door gebruik te maken van een berichtennetwerk voor de uitwisselingen van gegevens bestond geen mogelijkheid tot real time gebruik; voor vraag en antwoord stond 2 maal 24 uur. Onder druk van bepaalde afnemers, o.a. de Politie, is in 2004 de Landelijk Raadpleegbare Directory (LRD) in gebruik genomen. De LRD bevatte een subset van de decentraal opgeslagen persoonslijsten, toereikend voor de aard van de online bevragingen. Inmiddels is de LRD getransformeerd tot de GBA-Verstrekkingen full service (GBA-V), die alle gegevens van de decentraal opgeslagen persoonslijsten bevat en vanaf medio november 2012 alle afnemers en derden voorziet van de gevraagde gegevens. De gemeenten verstrekken alleen nog gegevens aan de eigen binnengemeentelijke afnemers en aan instanties die op grond van een gemeentelijke verordening gegevens opvragen (zogenoemde incidentele verstrekkingen).

De GBA-V heeft als consequentie dat in de PL geplaatste afnemersindicaties, die als trigger fungeren voor spontane mutatieverstrekkingen, voor gemeenten niet meer zichtbaar zijn. De reden is een juridische: in de GBA-V zit de afnemersindicatie *bij* de PL en niet *in* de PL en de GBA-V mag alleen gegevens van de PL verstrekken. Gemeenten geven aan dat zij hierdoor beperkt worden in hun bijhoudingstaak, onder meer bij het uitvoeren van administratief onderzoek naar de juiste verblijfplaats van een burger.

Met het aanwijzen van de GBA als basisregistratie per 1 januari 2010 dienen bestuursorganen de zogenoemde authentieke gegevens in de GBA te gebruiken in het bestuurlijk verkeer met burgers en bedrijven, die deze gegevens daardoor niet nogmaals aan hen hoeven te verstrekken. Afnemers van de GBA die Bestuursorgaan zijn, hebben tevens de plicht afwijkende gegevens terug te melden (zogenoemde terugmeldplicht met gebruikmaking van de terugmeldvoorziening, TMV, zie ook 2.4.1).

In het licht van dit onderzoek naar de maatschappelijke effecten is een relevant kenmerk van de huidige GBA het voorschrift dat indien een ingeschreven persoon emigreert (of overlijdt), de persoonslijst (PL) bevroren ('opgeschort') wordt met als gevolg dat de gegevens in de PL niet meer bijgewerkt kunnen worden, tenzij de persoon zich opnieuw in een gemeente meldt en zich opnieuw laat inschrijven. Is dit het geval, dan kunnen eventueel tijdens de emigratiestatus verzamelde feiten alsnog verwerkt worden in de PL. Aangezien dit ook geldt voor personen wiens PL ambtshalve is opgeschort met reden 'Emigratie naar landcode 0000', beter bekend als 'Vertrokken

Onbekend Waarheen' (VOW), betekent dit dat een gemeente niet over kan gaan tot een eventuele ambtshalve inschrijving, maar ook geen overlijden kan verwerken. Gemeenten en afnemers ervaren dit als een ernstige beperking, die overigens met de komst van de RNI (zie ook 2.2.2) opgeheven zal worden.

### 2.2.2 De RNI

De behoefte aan een register voor niet-ingezetenen is manifest geworden bij de ontwikkeling en invoering van het Burgerservicenummer (BSN), toen het SoFi-nummer van in de GBA ingeschreven personen BSN werd (formeel per 26 november 2007). De realisatie van de RNI heeft enige jaren gekost, niet in de laatste plaats omdat het beheer van een register dat persoons- en adresgegevens bevat van niet in Nederland woonachtige personen waarmee de Nederlandse overheid een meervoudige relatie heeft, een complexe aangelegenheid is.

De RNI is te beschouwen als een aparte gemeente buitenland, die via de GBA-V Full Service gegevens verstrekt aan afnemers.

De RNI zal deel gaan uitmaken van het toekomstige BRP-stelsel (zie 2.3), maar al eerder (mogelijk begin 2013, mits de Wet BRP is aanvaard door de Eerste Kamer) als 'tijdelijke RNI' operationeel zijn.

De komst van de RNI is van belang voor dit onderzoek, omdat de (opgeschorte) persoonslijsten van alle personen die in de GBA geregistreerd staan als geëmigreerd, overgaan naar de RNI. Het gaat om ca. 1,3 miljoen personen, waaronder de (ca. 400.000) personen die 'ambtshalve' zijn geëmigreerd naar een onbekend land (de VOW'ers). De persoonslijsten van geëmigreerde personen in de RNI zullen niet langer opgeschort zijn; een deel van de gegevens, zoals adres, nationaliteit, verblijfstitel en overlijden, kunnen in voorkomende gevallen gemuteerd worden. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen (voor ingezetenen zijn dit de gemeenten). 18 zogenoemde loketgemeenten zullen nieuwe niet-ingezetenen gaan inschrijven terwijl vooralsnog 4 Bestuursorganen (i.c. SVB, Belastingdienst, UWV en het College voor Zorgverzekeringen) zijn aangewezen om in de rol van RNI-deelnemer gegevens aan te leveren, met name adresgegevens, en kunnen niet-ingezetenen voordragen voor inschrijving.

Het beheer van de RNI wordt ondergebracht bij Agentschap BPR.

### 2.3 Het BRP-stelsel

Zoals aangegeven zullen GBA en RNI samen opgaan in het nieuwe BRP-stelsel.

De vier belangrijkste vernieuwingen van het BRP-stelsel zijn:

- a. De technische modernisering van de opzet van de basisregistratie, dat bestaat uit centrale en gemeentelijke voorzieningen
- b. Uitbreiding van de populatie met niet-ingezetenen onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK
- c. Kwaliteit van de basisregistratie; onder meer de vervanging van de driejaarlijkse audit door voortdurende evaluatie van de kwaliteit van de gegevens en de bevoegdheid voor gemeenten om bestuurlijke boetes op te leggen indien een burger zijn verplichtingen niet nakomt om informatie te verstrekken i.v.m. de bijhouding
- d. Mogelijk maken van plaats onafhankelijke dienstverlening en het verminderen van administratieve lasten.

Deze fundamentele aanpassingen maakten een nieuw wettelijk kader noodzakelijk, vandaar dat - met behoud van veel bepalingen uit de huidige Wet GBA- een nieuwe Wet basisregistratie personen is ontworpen, die thans bij de Tweede Kamer ligt.

Als planning voor de invoering van het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van de periode 2014 tot en met 2016; dit kan nog veranderen, bijvoorbeeld als de invoeringsperiode wordt verkort, zoals momenteel wordt onderzocht.

## 2.4 Kwaliteitsborging

Het GBA-stelsel kent een uitgebreid instrumentarium dat ten doel heeft de kwaliteit van de verschillende aspecten van het GBA-stelsel te waarborgen. Voorbeelden zijn de terugmeldvoorziening (TMV), de koppeling GBA – BAG en het nieuwe auditinstrumentarium dat bestaat uit een combinatie van zelfevaluatie, centraal uitgevoerde bestandscontroles en een kwaliteitsmonitor (benchmarking).

Wat de kwaliteit van de gegevens in de GBA betreft, zijn uit de diverse rapporten en gesprekken twee elementen naar voren gekomen die nadere aandacht vragen. Dit zijn de terugmeldvoorziening en de diversiteit bij gemeenten in beleid, aanpak en prioriteit m.b.t. de bijhouding.

### 2.4.1 Diversiteit bij gemeenten

Gemeenten laten een grote diversiteit zien in beleid, aanpak en prioriteit met betrekking tot de bijhouding van de GBA. In het kader van dit onderzoek heeft dat onder meer betrekking op:

- De alertheid en pro-activiteit bij nieuwe inschrijvingen en verhuizingen binnen de gemeente (wat weten we over dat adres, blijft iemand tijdelijk vanwege werk of studie, wat gebeurt er met de vorige bewoners, etc.), ondersteund met risicoprofielen.
- Mate waarin met binnengemeentelijke diensten en andere lokale instanties, zoals woningbouwcorporaties, afspraken zijn gemaakt om relevante signalen te ontvangen en gegevens te kunnen verifiëren.
- De 'snelheid' waarmee gemeenten een zoekgeraakte persoon de VOW status geven.
- Capaciteit die beschikbaar is (gemaakt) om administratief adresonderzoek en huisbezoek uit te voeren.
- Criteria bij de beoordeling van de hardheid en bruikbaarheid van een signaal of melding.
- Mate van samenwerking met binnengemeentelijke buitendiensten om adresonderzoek uit te voeren.
- Mate waarin het gemeentelijk huisvestingsbeleid (bijvoorbeeld geen vestiging in een recreatiewoning) is 'geïncorporeerd' bij het inschrijving op een nieuw adres.
- Wijze waarop administratief en adresonderzoek wordt uitgevoerd.
- Mate waarin gebruik wordt gemaakt van best practices van andere gemeenten.
- Mate waarin wordt samengewerkt met andere gemeenten.

De wet- en regelgeving van de GBA biedt gemeente ruimte voor eigen invulling van deze verantwoordelijkheid, maar gezien het grote belang van een kwalitatief goede GBA is meer uniformiteit ook wenselijk.

### 2.4.2 Terugmeldvoorziening

De terugmeldvoorziening (TMV) is ten behoeve van de integriteit van de adresgegevens de spil in het kwaliteitssysteem van de GBA. Het belang van TMV is groot en daarom is en wordt terecht veel zorg besteed aan een effectieve werking van het instrument, zoals de in juni 2012 uitgebrachte circulaires en kwaliteitsbrochures bestemd voor gemeenten en afnemers over het uitvoeren van adresonderzoek en hoe om te gaan met het begrip 'gerede twijfel'.

Breed worden evenwel beperkingen ervaren. Op grond van de diverse rapporten en interviews zijn de belangrijkste punten van kritiek:

- Het is niet transparant wat een gemeente met een terugmelding heeft gedaan.
- Alleen eendimensionaal verkeer: van zender (afnemer) naar ontvanger (gemeente).
- Contactgegevens voor eventueel nader overleg evenals onderliggende documenten kunnen niet meegeleverd worden.
- Intergemeentelijk verkeer wordt niet ondersteund.
- Personen die ten onrechte niet in de GBA staan ingeschreven, kunnen niet gemeld worden.
- Weinig gemeentelijke diensten, zoals Sociale Diensten, maken gebruik van de TMV.

Met de aanwijzing van de GBA als basisregistratie en de daarmee samenhangende verplichting voor bestuursorganen om eigen gegevens die afwijken van de (authentieke) gegevens in de GBA terug te melden aan de gemeenten als bronhouder, heeft de kwantiteit van de meldingen een sterke impuls gekregen (die bovendien is versterkt met de eerder genoemde circulaire 'gerede twijfel'). De gemeenten hebben baat bij kwalitatief sterke meldingen. Omdat gemeenten ook woekeren met capaciteit heeft dit tot gevolg dat gemeenten eigen criteria toepassen en sterke van zwakke terugmeldingen scheiden en de tweede categorie veelal niet oppakken.

De Belastingdienst is de grootste terugmelder en bewaakt nauwgezet wat er met hun terugmeldingen gebeurt. Een deel van deze terugmeldingen is een gevolg van retourpost; een fenomeen dat net als bij andere afnemers sterk zal verminderen vanwege de toename van digitale communicatie (vergelijk Mijn Overheid/Mijn SVB/Mijn DUO, etc.).



### 3 Niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende categorieën niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA. Op basis van deze segmentatie kan vervolgens gekeken worden welke maatschappelijke effecten optreden en kunnen deze worden toegeschreven aan de verschillende groepen.

#### 3.2 Drie onderscheiden doelgroepen

Het onderzoek richt zich op drie groepen van personen waarvan de GBA-adresregistratie niet overeenkomt met de werkelijkheid, te weten:

1. verkeerd geregistreerde personen, dat wil zeggen personen die op een ander adres wonen dan vastgelegd in de GBA;
2. personen die geregistreerd staan als geëmigreerd naar een onbekend land, ook wel aangeduid met 'vertrokken onbekend waarheen' (VOW);
3. personen die ten onrechte niet in de GBA staan terwijl ze wel aan het inschrijvingscriterium van de Wet GBA voldoen.

##### 3.2.1 Verkeerd geregistreerde personen

Met verkeerd geregistreerd bedoelen wij in het kader van dit onderzoek personen waarvan de adresregistratie in de GBA niet overeenkomt met de daadwerkelijke woonsituatie. Een burger dient binnen 5 dagen na een verhuizing het nieuwe adres door te geven aan de (nieuwe) gemeente. Gebeurt dit niet, dan is iemand officieel verkeerd geregistreerd. In een deel van de gevallen zal de onjuiste registratie voortkomen uit onverschilligheid of onwetendheid (omissie) en zullen de fouten in een later stadium hersteld worden. Wanneer de persoon een nieuw paspoort wil aanvragen zal bijvoorbeeld aan het licht komen dat een verhuizing niet is doorgegeven. Deze omissie wordt dan rechtgezet. In een ander deel van de gevallen zal de persoon echter bewust een verkeerde registratie willen bewerkstelligen of in stand willen houden (commissie).<sup>2</sup>

##### *Aantal verkeerd geregistreerde personen*

Periodiek wordt onderzoek gedaan naar de kwaliteit van GBA gegevens in opdracht van Agentschap BPR van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). In de periode 2009 - 2011 is dit onderzoek verricht door respectievelijk Verdonck, Klooster & Associates, PriceWaterhouseCoopers en Deloitte. De onderzoekers constateerden dat het percentage adressen waarbij de bewoning niet overeen kwam met de GBA naar schatting respectievelijk 5,2% (in 2009), 4,5% (in 2010) en 4% (2011) was.<sup>3</sup> N.B. De 4% van 2011 is een gecorrigeerd percentage om de uitkomst vergelijkbaar te maken met 2010.

---

<sup>2</sup> Verkeerd geregistreerde personen kunnen een VOW-status krijgen als melding van een verhuizing achterwege blijft en de gemeente ondertussen een adrescontrole doet waarbij dit aan het licht komt. Dit hangt deels af van het beleid wat gemeenten voeren met betrekking tot het toekennen van deze status. Zie over VOW de paragraaf 3.2.2.

<sup>3</sup> Bron cijfer 2009: Korsten, L., & Jong, J. de (2009) *Momentopname Kwaliteit GBA*. Verdonck, Klooster & Associates B.V., p. 6; Bron cijfer 2010: Auteur onbekend (2010). *Momentopname Kwaliteit GBA 2010*. PriceWaterHouseCoopers, p. 2 en 8; Bron cijfer 2011: Vonck, R.G. (2011). *Momentopname Kwaliteit GBA 2011*. Deloitte B.V., p. 5 en 8. Het is goed mogelijk dat in grotere gemeenten dit percentage iets hoger ligt. Zo is uit schattingen van de Gemeente Amsterdam bijvoorbeeld gebleken dat er waarschijnlijk meer onjuistheden in GBA-adresgegevens voorkomen dan de gemiddelde 4 tot 5%. Zie bijvoorbeeld: Slot J. en Janssen M. *Rapportage meting kwaliteit GBA*, Gemeente Amsterdam – Dienst Onderzoek en Statistiek, Juni 2008, p. 18.

De beschikbare onderzoeken naar verkeerd geregistreerde personen in de GBA richten zich uitdrukkelijk op adressen: uiteraard kunnen er meerdere personen op een adres wonen.<sup>4</sup> De vraag van welk aantal personen gezegd kan worden dat hun woonsituatie (adres, huisgenoten) niet overeenkomt met de weergave in de GBA is niet te beantwoorden omdat concrete cijfers hierover ontbreken.<sup>5</sup> Er wordt wel regelmatig onderzoek gedaan naar de groep burgers die misbruik maakt van overheidsvoorzieningen. Hieronder vallen ook deels personen die bewust een verkeerd adres opgeven. De aandacht voor fraudeonderzoek valt te verklaren omdat het maatschappelijk belang bij het terugdringen van (adres)fraude groot is. Daarom wordt vooral onderzoek gedaan naar 'de fraudeur' en de omvang van misbruik van overheidsvoorzieningen. Voorbeelden hiervan komen onder meer in paragraaf 3.3.2. en in hoofdstuk 4 aan de orde. Betrouwbaar cijfermateriaal over de categorie burgers in Nederland met een onjuiste GBA-registratie die daar *niet* zelf willens en wetens aan heeft bijgedragen, is niet naar voren gekomen in de geïnventariseerde publicaties.

Aangezien het lastig is gebleken de omvang van de groep verkeerd geregistreerde personen te bepalen is in dit onderzoek gezocht naar indicatoren die als basis kunnen dienen voor een schatting. Uit de interviews met betrokken GBA-afnemers kwam naar voren dat instanties verkeerd geregistreerde personen op het spoor komen door middel van retour ontvangen post. Hierbij zij aangetekend dat personen die doelbewust op een ander adres wonen dan het in de GBA bekende adres (dus de calculerende burger) er veelal voor hebben gezorgd dat post op het GBA-adres niet teruggestuurd wordt, maar terecht komt op het feitelijke woonadres. Een interessant voorbeeld is daarom de massale mailing van het RDW om voertuigbezitters te wijzen op de APK: het ontvangen van de herinnering is een geval waarin de burger weinig aanleiding heeft om de overheid te misleiden. De RDW verstuurt circa 6 miljoen brieven per jaar om cliënten te wijzen op de APK van hun voertuig. Dit komt neer op circa 500.000 brieven per maand. Hiervan worden maandelijks circa 400 terug ontvangen door de RDW met de melding dat het adres onjuist is.<sup>6</sup> Dit is iets minder dan 1%. Aan de andere kant van het spectrum plaatsen we een geval waarin een calculerende burger veel aanleiding heeft om een verkeerde adresnotering in de GBA in stand te willen houden: de student met een aanvullende studiebeurs voor uitwonenden. Uit de gegevens van DUO blijkt dat 1 op de 10 uitwonende studenten verkeerd geregistreerd staat.<sup>7</sup> Circa 45% van alle studenten is momenteel uitwonend.<sup>8</sup> Daarmee is het totaal aantal verkeerd geregistreerde studenten waarschijnlijk iets minder dan 1 op de 20. Hieruit valt af te leiden dat, in gevallen waarin het zeer lonend is om een onjuist adres op te geven aan de gemeente, maximaal 5% van de burgers verkeerd geregistreerd staat. De omvang van de groep verkeerd geregistreerde personen kan daarmee worden geschat worden op 1 tot maximaal 5%.

### 3.2.2 Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW)

Personen waarvan is vastgesteld dat het in de GBA bekende adres niet (meer) juist is en waar na onderzoek niet het juiste adres van is vast te stellen, kunnen in de GBA ambtshalve worden uitgeschreven onder vermelding van geëmigreerd naar een onbekend land (code 0000). Officieus heet dit 'Vertrokken Onbekend Waarheen' afgekort VOW. De persoonslijst van de VOW'er wordt opgeschort, wat betekent dat geen mutaties meer aangebracht kunnen worden. De VOW'er is officieel geen ingezetene meer. Personen van 110 jaar en ouder worden niet meer meegeteld als VOW'er in de statistieken van het CBS.

Het CBS heeft onderzoek gedaan naar de demografische eigenschappen van VOW'ers en de omvang van deze groep. Het CBS concludeert dat 'de typische VOW'er' een jonge, mannelijke

<sup>4</sup> Gemiddeld wonen er in Nederland 2,3 personen op een adres. Bron: CBS.

<sup>5</sup> In de praktijk geven gemeenten aan dat zelfs het doen van huisbezoeken om de identiteit van de bewoners van een adres vast te stellen niet afdoende is om het beeld volledig te krijgen, aangezien niet met zekerheid te zeggen is of degene die opendoet er daadwerkelijk woont.

<sup>6</sup> Bron: RDW, gesprek d.d. 26 september 2012

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 145, nr. 4 (Advies Raad van State en nader rapport

<sup>8</sup> Bron: DUO. Geraadpleegd d.d. 31 oktober 2012 via <http://www.ib-groep.nl/organisatie/pers/aantallen.asp>

allochtoon is. Het gaat ongeveer even vaak om westerse als niet-westerse allochtonen. Is onder de totale Nederlandse bevolking ongeveer 20 procent allochtoon, onder de VOW-populatie is dat bijna 90 procent. Mogelijk zijn veel VOW'ers weer teruggegaan naar hun land van herkomst en zijn allochtonen daardoor oververtegenwoordigd in deze groep. Veel van de niet-westerse allochtonen hebben overigens wel de Nederlandse nationaliteit.<sup>9</sup> Verder is bijna twee-derde van de VOW'ers man en gaat het voornamelijk om jongvolwassenen; er zijn relatief weinig VOW'ers ouder dan 45 jaar.<sup>10</sup>

Een derde van de personen die werden geregistreerd als vertrokken met onbekende bestemming had een jaar daarvoor een baan, één op de vijf had een uitkering en een klein deel volgde (hogere) onderwijs. Van ongeveer de helft van de VOW'ers is niet bekend wat zij in Nederland deden in het jaar voorafgaand aan de melding dat ze met onbekende bestemming waren vertrokken.<sup>11</sup>

### Aantal VOW'ers

De omvang van de groep VOW was volgens het CBS circa 387.000 per 1 januari 2011.<sup>12</sup> De laatste jaren hebben jaarlijks bijna 65.000 personen de status VOW gekregen.<sup>13</sup> Een groot deel van deze groep meldt zich na relatief korte tijd weer bij een gemeente en wordt dan weer in de GBA als ingezetene ingeschreven. Uit gegevens van het UWV blijkt dat na een half jaar 50% - 60% van de VOW'ers die een uitkering ontvangt via het UWV, zich weer ergens meldt.<sup>14</sup> Mogelijk ligt dit percentage in grotere gemeenten iets lager, zo is in Amsterdam geconstateerd dat zo'n 40% van de VOW'ers zich na een jaar weer heeft gemeld bij een Nederlandse gemeente.<sup>15</sup> Het aantal personen dat na meer dan twee jaar nog opnieuw wordt ingeschreven in de GBA is nihil. Jaarlijks vinden meer opnemingen dan afvoeringen plaats, waardoor het aantal VOW'ers stijgt. In de jaarlijkse emigratiestatistieken wordt het saldo van de afvoeringen en opnemingen bij de geregistreerde emigratie geteld.<sup>16</sup> Personen kunnen overigens meer dan eens in hun leven de status VOW krijgen, bijvoorbeeld omdat een VOW'er zich meldt bij een gemeente om zich weer in Nederland te vestigen en vervolgens na verloop van tijd wederom vertrekt zonder zijn bestemming bekend te maken.

---

<sup>9</sup> Het begrip allochtoon moet worden onderscheiden van het begrip Nederlander. Volgens het CBS is een allochtoon een persoon waarvan ten minste 1 ouder in het buitenland is geboren. Het CBS onderscheidt vervolgens westerse en niet-westerse allochtonen. Een niet-westerse allochtoon is een persoon die afkomstig is uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan). Een westerse allochtoon is een persoon die afkomstig is uit een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, of Indonesië of Japan. Een Nederlander is een persoon met een Nederlandse nationaliteit. Bron: website CBS. Geraadpleegd d.d. 1 november 2012 via: <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=1013>, <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=37>, <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1057>, <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=2917>

<sup>10</sup> Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N. (2011), *Vertrokken Onbekend Waarheen, Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag, CBS 2011, p. 8.

<sup>11</sup> Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N. (2011), *Vertrokken Onbekend Waarheen, Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag, CBS 2011, p. 11.

<sup>12</sup> Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N. (2011), *Vertrokken Onbekend Waarheen, Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag, CBS 2011, p. 7.

<sup>13</sup> <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3517-wm.htm>, geraadpleegd op 26 september 2012.

<sup>14</sup> Bron: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

<sup>15</sup> Bron: Gemeente Amsterdam, gesprek d.d. 22 augustus 2012.

<sup>16</sup> <http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/v/vertrokken-onbekend-waarheen-vow.htm>.

Gesteld kan worden dat de doelgroep VOW in feite een 'administratief reservoir' is. De groep VOW'ers bestaat uit een deels vlottende populatie van mensen die: 1) kortstondig VOW staan en zich later weer melden, 2) een groep die uit Nederland vertrokken is en waarschijnlijk nooit meer terugkomt, 3) een groep die inmiddels overleden is en 4) een groep die zich nog wel in Nederland bevindt, maar zich niet meldt bij de gemeente. Deze laatste groep zouden we aan kunnen duiden als 'spookburgers'. De samenstelling in aantallen is niet bekend.

Overigens betekent het feit dat een persoon VOW is niet per definitie dat deze persoon ook daadwerkelijk volledig onvindbaar is voor de overheid. Noch brengt de status VOW per se met zich mee dat men geen rechten meer kan ontlenen aan sociale regelingen of ontslagen is van fiscale verplichtingen. In de praktijk blijkt dat een aanzienlijke groep VOW'ers nog steeds een relatie heeft met bijvoorbeeld de UWV en de Belastingdienst. Gemiddeld hebben zo'n 5000 uitkeringsgerechtigden de status VOW bij het UWV.<sup>17</sup> Ook bij de Belastingdienst komt dit voor. Gemiddeld zijn circa 55.000 cliënten van de Belastingdienst VOW.<sup>18</sup> Overigens beoogt het wetsvoorstel (tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met de fraudeaanpak door gegevensuitwisseling) een einde te maken aan de situatie dat een burger onvindbaar is voor de ene overheid, terwijl hij een uitkering ontvangt van de andere overheid.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.2 zullen alle persoonslijsten van geëmigreerden, dus inclusief die van de zogenoemde VOW'ers, overgaan naar de RNI en vanaf dat moment op onderdelen bijgewerkt kunnen worden als dat aan de orde is.

Van de circa 400.000 VOW'ers is niet bekend hoeveel er in Nederland verblijven. Op grond van het hiervoor genoemde CBS onderzoek kan worden aangenomen dat dit voor een groot deel niet het geval is. Na twee jaar is het aantal personen dat zich vanuit een VOW-status alsnog meldt in een gemeente nihil. In hoofdstuk 5 bevelen wij aan nader onderzoek te verrichten naar het aantal VOW'ers dat mogelijk in Nederland verblijft, omdat er over de omvang van dit deel van de VOW'ers geen duidelijk beeld is. Vooralsnog wordt uitgegaan van een aantal van 50.000 tot 60.000 personen. Dit cijfer is ontleend aan de gegevens van de Belastingdienst.

### 3.2.3 Niet-geregistreerde personen

Een persoon is verplicht zich te registreren in de GBA wanneer deze gedurende een half jaar tenminste twee derde van de tijd (vier maanden) in Nederland verblijft.<sup>19</sup> Wanneer een persoon op grond van het bovenstaande criterium wél geregistreerd zou moeten staan in de GBA, maar dit in werkelijkheid niet is, spreken wij van een niet-geregistreerde persoon in de GBA.

#### *Aantal niet-geregistreerde personen*

De kennis over de omvang en de samenstelling van de bevolkingsgroep die in Nederland leeft zonder dat zij is ingeschreven in de GBA is beperkt. Deze groep is qua samenstelling divers en omvat bijvoorbeeld ook illegalen. In het kader van dit onderzoek is echter alleen de groep *ten onrechte* niet-geregistreerde personen van belang. Deze groep is weliswaar niet geregistreerd, maar heeft veelal wel een actieve relatie met overheidsinstanties, bijvoorbeeld op het gebied van werk en inkomen. Op grond van langdurige economische bedrijvigheid kunnen Belastingdienst en het UWV (Polisadministratie) vaststellen dat bepaalde personen in aanmerking komen voor inschrijving in de GBA. De Belastingdienst houdt geen kwantitatieve gegevens bij van deze groep

<sup>17</sup> Bron: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

<sup>18</sup> Medewerkers van de Belastingdienst bevestigen ook dat de VOW-doelgroep in de fiscale praktijk een vlottend karakter heeft. Het totaal aantal personen met dit kenmerk groeit steeds omdat meer nieuwe gevallen ontstaan dan er opgeheven worden. Volgens informele schatting ligt het theoretische aantal momenteel rond de 500.000, echter het aantal VOW'ers waarmee een actieve financiële relatie bestaat is gemiddeld 55.000. Bron: Belastingdienst, gesprek d.d. 19 september 2012.

<sup>19</sup> Art. 26 Wet GBA.

cliënten zonder GBA-inschrijving. De Belastingdienst schat dat deze groep zeer waarschijnlijk kleiner is dan 50.000 personen.<sup>20</sup>

Op basis van het bovenstaande gaan we er in dit onderzoek van uit dat de omvang van de voor dit onderzoek relevante groep niet-geregistreerde personen zich in de orde van grootte van 50.000 personen bevindt.

### 3.3 Nadere segmentatie op basis van gedrag: omissie en commissie

Binnen elk van de drie doelgroepen, te weten verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen, is onderscheid te maken tussen onwetendheid en slordigheid (omissie) en opzet (commissie). Dit onderscheid is zinvol vanwege de eventueel te overwegen maatregelen om de problemen omtrent de kwaliteit van de GBA-adresgegevens effectief te kunnen aanpakken. Overigens laat de werkelijkheid zien dat het onderscheid tussen omissie en commissie niet eenvoudig te maken valt. Verder is van belang op te merken dat afnemers aangeven niet goed te weten in welke verhouding de goedwillende zich verhouden tot de kwaadwillende burgers. Voor afnemers is dat onderscheid natuurlijk ook minder relevant: de effecten verschillen immers niet.

#### 3.3.1 Onwetende of onverschillige burger (omissie)

Het kan zijn dat een burger de verandering in woon- of leefsituatie per ongeluk niet heeft doorgegeven of dit uit onverschilligheid verzuimt (omissie). Formeel gezien is een burger die na 5 dagen verzuimt wijzigingen door te voeren al verkeerd geregistreerd. Het is daarnaast goed voorstelbaar dat een (buitenlandse) persoon die voor het eerst in Nederland komt, zich niet bewust is van de regels rondom de GBA-inschrijving. In een deel van de gevallen zal de burger in een later stadium deze omissie alsnog herstellen. Een gedeelte van deze groep 'slordige' burgers zal zich pas bewust worden van deze omissie als ze in contact komen met de overheid en op dat moment het onjuiste adres zich manifesteert. Het is niet geheel ondenkbaar dat ook deze personen –ongewild– voor de overheid zoek raken en een VOW-status krijgen.

#### 3.3.2 Calculerende burger (commissie)

Er zijn ook burgers die bewust een correcte inschrijving in de GBA omzeilen, omdat zij belang hebben bij het in stand laten van onjuiste adresgegevens (commissie). Hiervoor kunnen tal van redenen zijn. Het ontbreken van een actueel GBA-adres maakt het bijvoorbeeld moeilijker om boetes en belastingen te innen, stelt burgers in staat om aanspraak te maken op regelingen waar zij eigenlijk geen recht op hebben (regelwinkelen) en helpt bij het vermijden van kortingen op toeslagen en uitkeringen. Het gaat hier om 'calculerende burgers'. Studenten die onterecht aanspraak willen maken op een uitwonende studiebeurs of bijstandsgerechtigden die met het oog op behoud van hun uitkering als apart levend geregistreerd staan terwijl zij een gezamenlijke huishouding hebben, zijn bekende voorbeelden.

De intentie van de betrokkene om misbruik van het systeem te maken of doelbewust te frauderen met sociale voorzieningen met een onjuist GBA-adres is moeilijk aan te tonen. Zo beschrijft het onderzoek 'Wat beweegt de fraudeur?' een aantal typen fraude waarbij er inderdaad sprake is van onregelmatigheden in de GBA-registratie, maar waar niet altijd sprake is van doelbewust handelen van de burger.<sup>21</sup> Dit maakt het lastig om in de burger ter goeder trouw van de calculerende burger te onderscheiden. De inventarisatie van gegevens over fraude is daarmee te beperkt om de groep calculerende burgers te kwantificeren.

<sup>20</sup> Bron: Belastingdienst, gesprek d.d. 19 september 2012.

<sup>21</sup> Bron: Brummelkamp, G, Kerckhart, A., Engelen, M. (2010), Wat beweegt de fraudeur?, Zoetermeer, juni 2010, p 15. 25 en 35.

Een andere reden waarom er in dit onderzoek bewust voor gekozen is om af te zien van het extrapoleren van fraudecijfers in de zoektocht naar het kwantificeren van de groep calculerende burgers is omdat het beschikbare cijfermateriaal onvergelijkbaar is. Fraudeonderzoek vindt over het algemeen per instantie, sector of regeling plaats. Deze sectorale aanpak levert ongelijksoortige gegevens op die het trekken van algemene conclusies compliceren. Dit hangt grotendeels samen met het feit dat in het beschikbare onderzoeksmateriaal verschillende definities worden gehanteerd van de begrippen 'misbruik' en 'fraude'.<sup>22</sup> Verder zijn de gevallen die in fraudeonderzoeken worden meegenomen lang niet altijd voorbeelden van door een rechter vastgestelde fraude. Daarnaast kunnen door de aanpak per instantie of sector al snel dubbeltellingen ontstaan (een burger fraudeert met meerdere regelingen, maar wordt per regeling apart als fraudeur meegeteld).<sup>23</sup> Tenslotte zijn er van bepaalde sectoren weinig geschikte gegevens beschikbaar om een goed beeld te kunnen vormen van de totale fraude, bijvoorbeeld omdat instanties geen actie ondernemen in kleinere zaken.<sup>24</sup> Slechts een deel van de gevallen waarin een verdenking van misbruik ontstaat wordt namelijk doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM). Uitvoerende diensten en gemeenten die onregelmatigheden constateren hoeven daarvan pas aangifte te doen als het gaat om een zaak van enige omvang, hiervoor heeft het OM aangiftegrenzen vastgesteld. Vervolgens wordt bovendien slechts een deel van de groep verkeerd geregistreerde personen die betrokken raken bij een onderzoek naar misbruik ook daadwerkelijk door justitie aangemerkt als fraudeur.<sup>25</sup>

In het kader van het onderhavige onderzoek naar mogelijkheden om de kwaliteit van de GBA te versterken zijn burgers die te goeder trouw handelen een wezenlijk andere categorie dan calculerende burgers. De route naar kwaliteitsverbetering van de GBA zal voor de groep burgers die te goeder trouw handelen eerder in de sfeer van voorlichting liggen dan in de sfeer van aanpassingen in de GBA-systematiek, beleidswijzigingen of strikte handhaving. Ook moet niet geheel uitgesloten worden dat de oorsprong van een fout aan overheidszijde zou kunnen liggen, bijvoorbeeld door een wijziging niet of verkeerd in te voeren.

### 3.4 Samenvatting

Samengevat onderscheiden we ten behoeve van dit onderzoek drie doelgroepen: (op) verkeerd (adres) geregistreerde personen, VOW'ers en (ten onrechte) niet geregistreerde personen. In de tabel hieronder is een overzicht van de verschillende doelgroepen met geschatte omvang opgesteld.

Verkeerd geregistreerde personen	VOW'ers	Niet geregistreerde personen
Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>Burgers die uit gemak of onwetendheid vergeten een adreswijziging door te geven.</li> <li>Administratief onbekwamen.</li> </ul>	Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>2/3 is man.</li> <li>Bijna 90% allochtoon.</li> <li>Leeftijd veelal tussen de 24 en 35 jaar.<sup>26</sup></li> </ul>	Profielschets groep: <ul style="list-style-type: none"> <li>Personen die voldoen aan de criteria voor inschrijving in de GBA, maar desondanks niet geregistreerd zijn.</li> </ul>

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van het College van B&W Alkmaar d.d. 10-04-2012 n.a.v. Raadsvragen OPA inzake de omvang van sociale zekerheidsfraude.

<sup>23</sup> Bron: SVB, gesprek d.d.12 september 2012. Zie in dit kader ook: Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012; Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N. (2011), *Vertrokken Onbekend Waarheen, Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag, 2011.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld: Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012, p. i, 1 en 2.

<sup>25</sup> Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012.

<sup>26</sup> Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N. (2011), *Vertrokken Onbekend Waarheen, Demografische en sociaal-economische kenmerken van personen die bij de gemeente geen aangifte doen van vertrek*, Den Haag, CBS 2011, p. 9.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calculerende burgers die profiteren van een onjuist adres in de GBA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VOW-situatie is vaak tijdelijk: na een half jaar meldt 50-60% zich weer bij een gemeente.</li> <li>• Na 2 jaar meldt slechts een zeer klein percentage van de resterende groep zich nog in een gemeente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijvoorbeeld personen die tijdelijk in Nederland werken.</li> </ul>
<p>In 4 tot 5,2% van de gevallen komt de bewoning op een adres niet overeen met hetgeen vastgelegd is in de GBA. Dit cijfer kan niet vertaald worden naar het aantal personen in de GBA wiens adres in de GBA afwijkt van het feitelijke woonadres.</p>	<p>Omvang groep: 387.000 personen per 1 januari 2011. Aantal neemt jaarlijks toe. Het aantal mogelijk in Nederland verblijvende VOW'ers is niet bekend. Vooralsnog wordt een aantal van 50.000 tot 60.000 aangehouden.</p>	<p>Omvang groep: &lt; 50.000 personen.</p>

Met het oog op te nemen maatregelen voor kwaliteitsverbetering van GBA-gegevens is het voor een realistische duiding van het cijfermateriaal noodzakelijk om stil te staan bij de oorzaken en motieven van niet en verkeerd geregistreerd personen in de GBA. Veel cijfermateriaal gaat immers over misbruik en fraude, terwijl dit niet altijd bewezen fraude betreft, burgers in de praktijk niet volledig op de hoogte zijn van hun plichten, maar er zeker niet altijd sprake is van kwade trouw.<sup>27</sup> De afnemers van de GBA doen in de regel geen onderzoek naar de intenties van de burger (commissie/omissie). Dergelijk onderzoek is niet eenvoudig (want tussen omissie en commissie zit ook nog een grijs gebied) en bovendien zijn de effecten dezelfde: het adres is niet correct, ongeacht de intenties.<sup>28</sup> Binnen de drie doelgroepen wordt daarom het onderscheid tussen omissie en commissie niet verder gemaakt. De voorgestelde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit zijn wel mede geënt op dit onderscheid.

<sup>27</sup> Bron: SVB, gesprek d.d. 12 september 2012.

<sup>28</sup> Bron: SVB, gesprek d.d. 12 september 2012 en UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

## 4 Maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is vastgesteld dat bepaalde categorieën burgers om uiteenlopende redenen niet of verkeerd geregistreerd staan in de GBA. De vraag is nu wat de maatschappelijke effecten hiervan zijn.

Uit het literatuuronderzoek en de interviews is gebleken dat effecten van uiteenlopende aard kunnen voortvloeien uit een niet-correcte adresregistratie in de GBA, een VOW-status of een ten onrechte ontbrekende registratie in de GBA. Deze maatschappelijke effecten manifesteren zich op verschillende terreinen. Niet altijd is sprake van concreet kwantificeerbare of direct op geld waardeerbare schade. Toch kan er in die gevallen wel sprake zijn van een significant maatschappelijk nadeel als gevolg van tekortkomingen in de GBA.<sup>29</sup> In dit hoofdstuk staan we stil bij de maatschappelijke effecten die kunnen ontstaan door het bestaan van de genoemde drie categorieën personen. De in deze studie onderscheiden maatschappelijke effecten zijn:

- Extra uitvoeringslasten voor de overheid
- Financiële schade
- Sociale effecten voor derden
- Algemene maatschappelijke effecten

Om inzichtelijk te maken hoe deze effecten zich manifesteren en om toewijzing van deze effecten aan de verschillende geïdentificeerde groepen mogelijk te maken is het noodzakelijk om het belang van de GBA en de afhankelijkheid ervan in de uitvoer van verschillende regelingen nader te verkennen. Om hier inzicht in te krijgen trachten wij in dit hoofdstuk de volgende vragen te beantwoorden:

- Welke instanties nemen GBA-gegevens af voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak?
- Welke regelingen die door deze instanties worden uitgevoerd zijn gebaseerd op de vraag of iemand a) wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland is; b) daadwerkelijk woont op het opgegeven adres; c) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend).
- In hoeverre zijn de instanties voor de beantwoording van vraag 2a) exclusief of primair afhankelijk van de GBA (of zijn er alternatieve bronnen).

### 4.2. Maatschappelijke effecten

In deze paragraaf volgt een korte introductie van de vier onderscheiden maatschappelijke effecten.

#### 4.2.1 Extra uitvoeringslasten voor de overheid

Hierbij gaat het om nadeel dat ontstaat doordat organisaties in de uitvoering van hun taken gehinderd worden door ontbrekende of incorrecte gegevens in de GBA. Zo kunnen de administratieve kosten die gemaakt worden om regelingen uit te voeren hoger worden, omdat meer tijd en aandacht moet worden besteed aan het achterhalen van de juiste gegevens.

---

<sup>29</sup> Wij gaan er hierbij vanuit dat er per saldo geen positieve maatschappelijke effecten voortvloeien uit ontbrekende of verkeerde adresregistraties in de GBA.



#### 4.2.2 Financiële schade

Dit betreft directe financiële effecten die optreden als gevolg van het bestaan van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen in de GBA. In deze categorie vinden we bijvoorbeeld de uitgaven van instanties als gevolg van het feit dat burgers genieten van voorzieningen waar men op grond van de werkelijke situatie geen aanspraak op maakt. Ook kan het gaan om het mislopen van inkomsten als gevolg van het feit dat de GBA-administratie niet accuraat is. Onterecht genoten voordelen kunnen bijvoorbeeld niet teruggevorderd worden of openstaande bedragen kunnen niet geïnd worden. Voor zover mogelijk worden deze effecten uitgedrukt in financiële schade.

#### 4.2.3 Sociale effecten voor derden

Het gaat hier om het nadeel dat individuele burgers concreet kunnen ondervinden als gevolg van het feit dat de GBA-registratie van andere burgers niet op orde is. Hierbij valt te denken aan brieven (van bijvoorbeeld deurwaarders) die nog steeds op een bepaald adres bezorgd worden, terwijl de persoon in kwestie daar inmiddels niet meer woont. De nieuwe bewoners kunnen hier hinder van ondervinden. Wanneer iemand zich niet uitschrijft op een bepaald adres kan dit ook problemen opleveren bij bijvoorbeeld de kwijtschelding van belastingen of het aanvragen van toeslagen.<sup>30</sup>

Daarnaast kan een verkeerde GBA registratie ook indirect nadeel opleveren voor burgers, bijvoorbeeld doordat potentiële misstanden minder snel opgemerkt worden door gemeenten. Wanneer bijvoorbeeld niet uit de GBA blijkt dat op een woonadres teveel mensen wonen omdat deze niet als zodanig in de GBA geregistreerd staan, dan kan de gemeente minder snel ingrijpen. Dit latere ingrijpen kan zorgen voor overlast voor burgers.

#### 4.2.4 Overige maatschappelijke effecten

Ten slotte onderscheiden we een categorie met nadelige maatschappelijke effecten die in meer algemene zin optreden, omdat zij niet direct een bepaalde partij raken, maar onmiskenbaar gevolgen hebben voor de maatschappij, zoals vertrouwen in de overheid en imagoschade voor gemeenten en de afnemers van GBA-gegevens.

### 4.3 Afnemers van de GBA

Om vast te stellen hoe verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen bijdragen aan maatschappelijk nadeel is het belichten van causale relaties tussen problemen met GBA-adressen enerzijds en schade of andere nadelige effecten anderzijds een belangrijke onderzoekstap. Uit de inventarisatie van beschikbare onderzoeksgegevens en literatuur is gebleken dat er vrijwel geen gegevens beschikbaar zijn die concreet ingaan op maatschappelijke schade die veroorzaakt zou worden door de in dit onderzoek centraal gestelde doelgroepen. Een manier om dergelijk causale verbanden toch zichtbaar te maken is een analyse van adresafhankelijkheden in wettelijke regelingen. De volgende adres-afhankelijkheden komen voor in wet- en regelgeving:

1. Is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland?
2. Woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres?
3. Wat is de leefsituatie van de persoon (bijvoorbeeld alleenstaand of samenwonend)?

Bij adres- of woonsituatieafhankelijke regelingen zijn de antwoorden op deze vragen van belang bij het bepalen van de rechten en plichten die een persoon heeft. Vaak zijn deze woonsituatieafhankelijkheden nauw verbonden met een inkomenseis in een regeling. Hierbij telt

---

<sup>30</sup> Zie praktijkcasus 'Spookburgers', paragraaf 4.4.3.

namelijk meestal ook het inkomen mee van degene waarmee de betrokkene een gezamenlijke huishouding voert. De voor de vaststelling van rechten en plichten benodigde gegevens kunnen grotendeels gevonden worden in de GBA. De juistheid en volledigheid van persoonslijsten in de GBA is daarom in veel gevallen een belangrijke randvoorwaarde voor het correct uitvoeren van wettelijke regelingen en voor de effectiviteit van overheidsbeleid. Wanneer de gegevens in de GBA ontbreken, of niet correct zijn, kan het voorkomen dat een regeling onterecht wordt genoten of dat een burger juist ten onrechte geen gebruik van een regeling kan maken.

Op dit punt moet wel opgemerkt worden dat de GBA niet de enige bron is die gebruikt kan worden door afnemers voor het vaststellen van de adressituatie. Een correcte GBA registratie is weliswaar een belangrijk gegeven bij de uitoefening van publieke taken, maar niet noodzakelijkerwijs een *conditio sine qua non* voor de uitvoering ervan. In termen van dit onderzoek betekent dit ook dat het veelal niet mogelijk om een directe causale relatie tussen de op basis van hun GBA status geïdentificeerde groepen en de geconstateerde maatschappelijke effecten vast te stellen.

In de volgende paragraaf volgt een overzicht van de belangrijkste afnemers van GBA-gegevens, waarmee ook een beeld gevormd kan worden van de sectoren waarin de maatschappelijke effecten van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet-geregistreerde personen zich potentieel manifesteren.

#### 4.3.1 Grootste Afnemers GBA

De GBA kent een groot aantal afnemers (overheidsorganen) en derden (private organisaties met publiekrechtelijke taken). In deze paragraaf volgt een overzicht van de grootste gebruikers van de GBA die voor de uitvoering van hun taak (primair) afhankelijk zijn van gegevens uit de GBA. In dit onderzoek zijn enkele grote uitvoeringsorganisaties benaderd (zie appendix B). Onderstaande aantallen betreffen de som van berichten die via het GBA-netwerk zijn verstuurd en bevestigingen die aan de GBA-V zijn gedaan in 2011. De aantallen zijn verstrekt door afdeling Financiën van Agentschap BPR.

Ranking	Naam	Totaal aantal GBA-berichten en bevestigingen GBA-V
1	Politie	19.948.580
2	UWV	16.581.393
3	SVB (diverse taken)	9.437.157
4	CBS (diverse taken)	7.990.510
5	DigiD	6.219.916
6	Gemeentelijke Sociale Diensten	4.919.467
7	Rijksdienst voor het Wegverkeer	4.806.615
8	St. Netwerk Gerechtsdeurwaarders	4.708.967
9	Belastingdienst - Centrum voor ICT	4.633.912
10	MvJ/Centraal Justitieel Incassobureau	4.197.979
11	Dienst Uitvoering Onderwijs - DUO	3.932.269
12	Syntrus Achmea vh. Interpolis Pensioenbeheer	3.410.037
13	CAK Bijzondere Zorgkosten	3.217.087
14	Kon. Notariële Beroepsorganisatie	2.977.081
15	CZ Groep Zorgverzekeringen	2.251.920
16	Unive-VGZ-IZA-Trias	2.217.995
17	MvJ/SKDB/VIP	2.201.390
18	Menzis Zorgverzekeraar	2.113.326
19	IND	2.045.733
20	GGD (diverse taken)	1.951.922
21	Kamers van Koophandel en Fabrieken	1.889.633
22	Zilveren Kruis	1.756.887
23	MvVWS/Dienst Donorregister	1.443.345

24	MN Services	1.431.977
25	Kadaster en Openbare Registers	1.402.336

#### 4.3.2 Clustering afnemers GBA

Om meer zicht te krijgen op de maatschappelijke effecten van het feit dat er verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet-geregistreerde personen zijn, is in dit onderzoek gekozen voor een sectorale analyse. De analyse maakt dan inzichtelijk op welk maatschappelijk terrein eventuele nadelige effecten zich potentieel voordoen. Op basis van de lijst van grootste afnemers is gekozen om in het bijzonder te kijken naar de impact van de doelgroepen in de volgende sectoren:

- Fiscale sector
- Veiligheid en Justitie
- Sociale Zekerheid
- Gezondheidszorg
- Onderwijs

In het bestek van dit onderzoek is gekozen voor de grote landelijke afnemers en de gemeentelijke sociale diensten vanwege de afhankelijkheid van woon- en leefsituatie van de uitvoeringsregelingen en de grote bedragen die hiermee zijn gemoeid.

#### 4.3.3 Belang van het GBA-adres voor afnemers en derden

Deze paragraaf staat stil bij de vraag voor welke afnemers en in welke sectoren de GBA-adresgegevens van wezenlijk belang zijn. Dit helpt om de regelingen te selecteren die de voor dit onderzoek relevante adresafhankelijkheden bezitten. Vervolgens wordt duidelijk wat het voor de afnemers betekent wanneer personen verkeerd geregistreerd, VOW'er of niet geregistreerd zijn. Om een indicatie te krijgen van de relevantie van juiste adresgegevens in de praktijk is gekeken naar de vraag in hoeverre afnemers voor een goede uitvoering van hun publieke taken afhankelijk zijn van een (juist) GBA-adres.

Een bijzondere positie in de GBA-keten is weggelegd voor gemeenten. Gemeenten vormen de spil van de GBA-keten. Niet alleen zijn zij de beheerders van de GBA, zij kunnen tegelijkertijd ook optreden als afnemers van GBA-informatie en daarbij last hebben van onjuiste of ontbrekende gegevens. Het onderzoek richt zich echter voornamelijk op de landelijke afnemers van de GBA.

De GBA is voor overheidsinstanties een verplichte basisregistratie, dat wil zeggen dat zij er gebruik van moeten maken. In de praktijk zijn de GBA-adresgegevens echter niet de enige bron waarop afnemers zich baseren wanneer zij in het kader van een wettelijke regeling met een adresafhankelijkheid de rechten of plichten van een burger moeten vaststellen. Vanuit het oogpunt van de zorgvuldige uitvoering van regelingen is het in veel gevallen namelijk niet toereikend om uitsluitend het GBA-adres als ijkpunt te gebruiken. Dit geldt met name voor regelingen die persoonsgebonden zijn, inkomensafhankelijk zijn en/of die te maken hebben met de persoonlijke omstandigheden waarin de cliënt zich bevindt. Om een correcte inschatting van de woon- en leefsituatie, gezamenlijke huishouding of daadwerkelijke verblijfplaats van een cliënt te bepalen zijn soms gegevens nodig die niet uit de GBA gehaald kunnen worden, zoals inkomensgegevens. Veel instanties raadplegen daarom naast de GBA ook eigen, alternatieve, informatiebronnen of vragen informatie op bij andere instellingen om te kunnen bepalen welk besluit zij moeten nemen ten aanzien van de cliënt.

De mate waarin de afnemers afhankelijk zijn van juiste GBA-adresgegevens verschilt derhalve sterk. In de praktijk zijn de instanties die belast zijn met het uitvoeren van adres-afhankelijke regelingen veelal niet voor 100% afhankelijk van het GBA-adres. Alle bij dit onderzoek betrokken

afnemers geven aan dat zij naast GBA-adresgegevens ook beschikken over aanvullende of alternatieve adresgegevens in de eigen administratie.<sup>31</sup> Een goed voorbeeld is het UWV. De gegevens van een deel van de cliënten van het UWV worden bijgehouden in de Polisadministratie. Deze Polisadministratie is eveneens een basisregistratie en bevat informatie van werkgevers over hun werknemers. Ook de Belastingdienst en de SVB beschikken over eigen administraties met aanvullende gegevens die benut worden als de GBA geen uitsluitend biedt, of wanneer er getwijfeld wordt aan de juistheid van die gegevens. De persoonsgegevens van de RDW worden daarentegen vrijwel één-op-één gebaseerd op de GBA. Van de gegevens van natuurlijke personen die in het rijbewijsregister staan, is nagenoeg 100% identiek aan de gegevens in de GBA.<sup>32</sup> Hoewel het op zich geen verrassende constatering is dat afnemers hun eigen administratie hebben, is de constatering dat deze aanvullende of alternatieve bronnen veelal aangewend kunnen worden in gevallen waarin een actueel GBA-gegeven ontbreekt wel van groot belang. Concreet houdt het bijhouden van eigen adresregistraties voor afnemende instanties in dat de potentiële impact van fouten of omissies in de GBA gematigd wordt doordat er aanvullende of alternatieve gegevens beschikbaar zijn. Zo kan het voorkomen dat een persoon die in de GBA als VOW te boek staat, niet volledig onbereikbaar is voor een afnemer. In veel gevallen kan er zelfs een functionele relatie met zo'n cliënt onderhouden worden op basis van gegevens uit eigen bronnen zoals een correspondentieadres, een bankrekeningnummer of via een berichtenbox zoals MijnOverheid.<sup>33</sup>

Anderzijds is een belangrijke constatering dat de afnemers van GBA-gegevens zelf op hun beurt gegevens doorgeven aan ketenpartners. Zo zien we dat in de praktijk veel gegevens worden afgenomen van de RDW door bijvoorbeeld de Belastingdienst, het CJIB en de politie.<sup>34</sup> Meestal gaat dit om gegevens die in eerste instantie zijn afgenomen van de GBA, die vervolgens worden overgenomen in de eigen administratie en aangevuld worden met eigen informatie en kenmerken van deze ketenpartner. Het is in dit geval niet uitgesloten dat fouten in GBA-gegevens op deze manier doorwerken in de organisatie van derden. Op deze wijze kan de impact van foute GBA-gegevens versterkt worden.<sup>35</sup>

#### 4.4 Analyse en overzicht meest relevante woon- & leefsituatie afhankelijke regelingen

In deze paragraaf volgt een overzicht van wettelijke regelingen waarvan de deugdelijke uitvoering primair afhankelijk is van de juistheid van gegevens omtrent de woon- en leefsituatie van een burger. Deze afhankelijkheden worden sectoraal besproken en geïllustreerd met praktijkvoorbeelden. Een schematische inventarisatie per sector is te raadplegen in appendix D, waarin per onderzochte regeling de adres- of woonsituatie-afhankelijkheid is weergegeven. In appendix E is een selectie van de artikelen uit de wet- en regelgeving met een adres- of woonsituatieafhankelijkheid opgesomd. Gegeven de hoeveelheid verschillende regelingen en het grote aantal afnemers is er voor gekozen om alleen de grootste c.q. de tijdens de interviews meest genoemde regelingen te betrekken in het onderzoek. Het overzicht is dus niet uitputtend.

---

<sup>31</sup> Bronnen: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012; SVB, gesprek d.d. 12 september 2012; Belastingdienst, gesprek d.d. 18 september 2012; Inlichtingenbureau, gesprek d.d. 29 augustus 2012; Het CAK, gesprek d.d. 27 augustus 2012; RDW, gesprek d.d. 26 september 2012.

<sup>32</sup> Bron: RDW, gesprek d.d. 26 september 2012.

<sup>33</sup> Bronnen: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012; SVB, gesprek d.d. 12 september 2012; Belastingdienst, gesprek d.d. 18 september 2012; Inlichtingenbureau, gesprek d.d. 29 augustus 2012.

<sup>34</sup> Bron: RDW, gesprek d.d. 26 september 2012.

<sup>35</sup> Dergelijke afgeleide maatschappelijke effecten die mogelijk optreden bij relaties of handelspartners van de primaire afnemers van GBA gegevens vallen buiten de reikwijdte van deze studie.

In de gesprekken met afnemers is gebleken dat de vraag in hoeverre de uitvoering van een regeling afhankelijk is van de kwaliteit van GBA gegevens soms verschillend wordt beantwoord.<sup>36</sup> Dit verschil is gelegen in het feit dat sectorale regelgeving vaak gebaseerd is op subjectieve begrippen als 'draagkracht' en 'gezamenlijke huishouding'.<sup>37</sup> Om vast te stellen of hier sprake van is wordt de GBA geraadpleegd, maar spelen tegelijkertijd aanvullende omstandigheden van een individueel geval een grote rol.

#### 4.4.1 Fiscale sector

In de fiscale sector vinden we een aantal belangrijke wetten en regels met een relevante adres- of woonsituatieafhankelijkheid. Deze afhankelijkheden veroorzaken knelpunten wanneer (juiste) gegevens in de GBA omtrent een cliënt ontbreken. In deze paragraaf worden in het bijzonder de volgende wetten besproken:

- Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr)
- Wet op de kinderopvangtoeslag
- Wet op de huurtoeslag
- Wet op de zorgtoeslag
- Kwijtschelding van gemeentelijke- en waterschapbelastingen.

Op basis van artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) is het voor het bepalen of cliënten aangemerkt moeten worden als 'fiscale partners' in veel gevallen van belang of zij ingeschreven staan op hetzelfde adres in de GBA. Tevens is in de Awr geregeld dat hypotheekrenteaf trek mag worden toegepast op het hoofdverblijf van de belastingplichtige. Men moet dan wel daadwerkelijk wonen op het adres waarvoor de aftrek geldt.

Hoewel op deze punten in de wet een directe verwijzing gemaakt wordt naar de GBA of naar de woonsituatie, blijkt in de praktijk dat het niet eenvoudig is om directe maatschappelijke effecten te koppelen aan het feit dat GBA-adresgegevens ontbreken, onjuist zijn of dat de status VOW vermeld staat. Dit komt doordat de Belastingdienst haar beoordeling maakt op basis van veel meer factoren dan het GBA-adres alleen. Voor het bepalen of iemand fiscaal partner is wordt ook gekeken naar burgerlijke staat, de werkelijke binnenlandse verblijfplaats van een persoon en andere gegevens die de persoon zelf opgeeft of die blijken uit de eigen administratie van de Belastingdienst. Voor het bepalen of hypotheekrente mag worden afgetrokken van de inkomstenbelasting geldt hetzelfde.

#### **Praktijkvoorbeeld: Financiële effecten bij adresafhankelijkheid hypotheekrenteaf trek**

Voor de toepassing van hypotheekrenteaf trek moet bij de opgave van inkomstenbelasting een hoofdverblijf aangegeven worden. Alleen de hypotheekrente van het hoofdverblijf is aftrekbaar. Het komt echter voor dat mensen niet de woning waar ze feitelijk verblijven, maar een andere woning als hoofdverblijf opgeven omdat dit gunstiger is met betrekking tot de hypotheekrenteaf trek. Dit levert maatschappelijke schade op wanneer ten onrechte gebruik wordt gemaakt van de regeling. De Belastingdienst kwam dergelijke zaken op het spoor toen de populatie huishoudens met huurtoeslag vergeleek met de populatie huishoudens die hypotheekrenteaf trek toepast. Hierin zat een overlap en men plaatste in ongeveer 2000 gevallen vraagtekens bij de vraag of de personen wel daadwerkelijk woonden in het pand waarvoor hypotheekrenteaf trek werd genoten.

<sup>36</sup> Deloitte, Zenc (2011), *De GBA als Basisregistratie, Onderzoek naar het gebruik van de GBA*, 15 november 2011, p. 20.

<sup>37</sup> In art. 7 van de Wet op de huurtoeslag is het begrip 'draagkracht' bijvoorbeeld een belangrijke indicator voor het bepalen van het recht op huurtoeslag.

Binnen het werkveld van de Belastingdienst moet het innen van belastingen gezien worden als een wezenlijk andere taak dan het toekennen van toeslagen. Toeslagen vinden hun grondslag dan ook in andere wetten en regelingen. De vier toeslageregelingen zijn de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. In het wettelijk kader rondom toeslagen is een verplichting opgenomen om te werken op basis van de GBA.

Toeslagen worden verleend op basis van een schatting van het inkomen van een cliënt. Hierbij speelt allereerst een rol of de cliënt ingezetene van Nederland is, een gegeven dat onder andere kan worden gebaseerd op de GBA. Vervolgens is een bepalende factor of de cliënt alleenstaand is of samenwoont, aangezien het inkomen van de fiscale partner meetelt voor de berekening van het recht op toeslagen.<sup>38</sup> De huurtoeslag is in dit verband een goed voorbeeld. Het recht op en de hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.<sup>39</sup> Ten aanzien van een bepaalde woning kan slechts aan één huurder een huurtoeslag worden toegekend.

De zorgtoeslag is een tweede voorbeeld. De zorgtoeslag is een fiscale voorziening die bedoeld is als tegemoetkoming in de kosten van de verplichte zorgverzekering. Het recht op zorgtoeslag is inkomensafhankelijk. De woonsituatieafhankelijkheid bestaat erin dat het inkomen van een partner meetelt.<sup>40</sup> Voor het vaststellen of iemand een (fiscale) partner heeft is het GBA-adresgegeven een belangrijke factor. De situatie waarin iemand VOW'er is kan voorts ertoe leiden dat het niet mogelijk is om het recht op zorgtoeslag vast te stellen, aangezien voor mensen die niet in Nederland wonen of werken strikte voorwaarden gelden met betrekking tot het recht op zorgtoeslag.<sup>41</sup>

Ten slotte is het in het fiscale domein van belang om stil te staan bij kwijtscheldingsregelingen. Per jaar vragen 500.000 tot 600.000 mensen kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen aan bij hun gemeente. Het Inlichtingenbureau helpt gemeenten bij de afhandeling daarvan.

Kwijtscheldingsregelingen zijn afhankelijk van inkomen en vermogen: de gemeente rekent uit of het vermogen van een betrokkene voldoende is om de belasting te betalen.<sup>42</sup> Hierbij wordt ook de feitelijke leefsituatie van de betrokkene in acht genomen.<sup>43</sup> Het bedrag van de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen is gemiddeld €200 tot 400 per jaar per persoon. Van de mensen die recht hebben op een kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen heeft 99% ook recht op kwijtschelding van de waterschapsbelastingen. Ongeveer 60% tot 70% van alle kwijtscheldingsaanvragen leidt tot een positief advies van het Inlichtingenbureau. Er is momenteel geen beeld van fraude bij kwijtscheldingen. Het is de bedoeling dat er in de komende jaren meer stelselmatig onderzoek naar gedaan wordt.<sup>44</sup>

#### *Impact van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen*

Met name bij het bepalen van het recht op toeslagen is de GBA een belangrijke bron. De impact van het feit dat er verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen zijn, is in dit verband groot. Een huurtoeslag wordt bijvoorbeeld slechts toegekend als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, op het adres van die woning

---

<sup>38</sup> Voor uitgebreide informatie zie de website van de Belastingdienst, afdeling toeslagen: [www.belastingdienst.nl/toeslagen](http://www.belastingdienst.nl/toeslagen).

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld art. 7 Wet op de huurtoeslag.

<sup>40</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgtoeslag/vermogenstoets-zorgtoeslag>.

<sup>41</sup> Zie website Belastingdienst/toeslagen. Geraadpleegd d.d. 23 september 2012 via:

[http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie\\_over\\_toeslagen/zorgtoeslag](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/zorgtoeslag).

<sup>42</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-kwijtschelding-van-gemeentelijke-belastingen.html>.

<sup>43</sup> Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de kwijtscheldingsnormen van personen van 65 jaar of ouder verhogen afhankelijk van de leefsituatie, zie: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=116443>.

<sup>44</sup> Bron: Inlichtingenbureau, gesprek d.d. 29 augustus 2012.

zijn ingeschreven in de GBA. Zonder GBA-inschrijving kan geen toeslag toegekend worden. Wanneer GBA-informatie onjuist is kan het vaststellen van het recht op toeslagen worden bemoeilijkt.

Gezien de sterke link tussen het GBA adres en de toekenning van toeslagen is er op dit punt een kwetsbaarheid. Het kan voor een burger lonen om met het oog op de berekening van het recht op toeslagen een GBA-adresregistratie te hanteren die niet overeenkomt met de werkelijkheid, bijvoorbeeld om te voorkomen dat inkomen van een partner meetelt. Het ministerie van Financiën stelde onlangs vast dat er op grote schaal wordt gefraudeerd met het recht op toeslagen.<sup>45</sup> De impact van verkeerd geregistreerde personen is daarom naar verwachting groot waar het gaat om de beoordeling of een burger recht heeft op toeslagen. Het onderzoek naar fraude met toeslagen leent zich echter niet om conclusies te trekken ten aanzien van de omvang van de schade die hierdoor wordt veroorzaakt in financiële zin. Er momenteel namelijk nog niet gespecificeerd door Financiën om welke toeslagen het precies gaat en in hoeverre het misbruik gerelateerd kan worden aan GBA-adressen. Het is daarom niet direct te zeggen welk deel van dit financiële nadeel voor rekening komt van de burger die calculerend omgaat met zijn adresregistratie bij de gemeente. Wel is duidelijk dat de hoogte van de toeslag waar een cliënt recht op heeft samenhangt met de vraag hoeveel personen op zijn adres zijn ingeschreven. Daarmee loont het voor een calculerende burger om te boek te staan als eenpersoonshuishouden en vooral niet 'samen te wonen' met een partner. Een belangrijk sociaal effect treedt op wanneer een verhuizing niet wordt doorgegeven. Dan kan een volgende bewoner last ondervinden van het feit dat de vorige bewoner verkeerd geregistreerd staat.

Voor de VOW'er geldt dat hij geen ingezetene meer is. Daarmee vervalt ook het recht op toeslagen. Op het eerste gezicht lijkt dit vooral nadelig voor de betrokkene zelf, maar deze situatie heeft wel degelijk maatschappelijk effect. Zo ontstaan er moeilijk inbare vorderingen en zijn er bij terugkeer van een VOW'er extra administratieve werkzaamheden nodig om dossiers op orde te krijgen. De praktijkvoorbeelden hieronder illustreren dit.

#### **Praktijkvoorbeeld: Extra uitvoeringslasten door terugkerende VOW'ers**

Het komt regelmatig voor dat iemand gedurende een kalenderjaar een aantal maanden als VOW geregistreerd staat. Wanneer deze persoon na die periode wel weer normaal geregistreerd staat, zal de Belastingdienst achteraf met terugwerkende kracht moeten controleren of de persoon in kwestie gedurende de VOW-periode is behandeld conform de rechten en plichten die toen golden. Het kan zijn dat er een recht op toeslagen was of dat de Belastingdienst kan naheffen. Het is lastig aan te geven hoe groot de groep mensen is die (tijdelijk) onbekend zijn bij de Belastingdienst. De maatschappelijke effecten van de korte VOW-periode lijken op het eerste gezicht klein, maar het levert wel extra uitvoeringslasten op voor de Belastingdienst.

<sup>45</sup> Sinds 2006 is er in totaal ter waarde van circa €40 miljoen aan fraude aan het licht gekomen. De waarde van dit getal voor het onderhavige onderzoek moet echter genuanceerd worden. Naast adresfraude kan dit namelijk ook gaan om inkomensfraude (verzwijgen van inkomen of het opgeven van te rooskleurige inschattingen daarvan) of een andere wijze van misbruik Bron: Rijksoverheid <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws/2012/08/21/kabinet-pakt-fraude-met-toeslagen-aan.html>.

**Praktijkvoorbeeld: Financiële effecten bij VOW'ers met een kinderopvangtoeslag**

Soms ontstaan er vorderingen op VOW'ers doordat zij ten onrechte toeslagen hebben ontvangen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als iemand kinderopvangtoeslag aanvraagt, vervolgens VOW'er wordt, maar nog wel voor een heel jaar kinderopvangtoeslag ontvangt. Een vordering ontstaat in dit voorbeeld omdat het recht op kinderopvangtoeslag formeel vervalt nadat iemand VOW geworden is omdat de betrokkene dan geen ingezetene meer is. Echter, als gevolg van de VOW-status is de vordering tegelijkertijd ook vrijwel oninbaar geworden. Per kind kan een ouder maximaal 230 uur per maand kinderopvangtoeslag krijgen.<sup>46</sup> Het maximum uurtarief hangt af van het soort opvang, maar is maximaal €6,36.<sup>47</sup> Per maand kost iemand die ten onrechte kinderopvangtoeslag ontvangt maximaal €1463. Dit kan per geval oplopen tot €17.554 voor een heel jaar.

De niet-geregistreerde personen zijn ook geen ingezetenen en hebben geen relevante impact op de taakuitvoering van de Belastingdienst in het kader van toeslagen.

In het kader van de invorderingstaak van de Belastingdienst worden – net als bij het bepalen van het recht op een toeslag – ook andere bronnen geraadpleegd. Sommige wettelijke criteria brengen mee dat woonsituatie in bredere zin moet worden bekeken dan slechts het GBA adres. Denk hierbij aan de begrippen 'ingezetene' en 'fiscaal partnerschap'. Het effect van onjuiste of ontbrekende GBA-adresgegevens, of van de VOW status, wordt dan gematigd door de aanwezigheid van alternatieve bronnen. Wel brengt het feit dat de Belastingdienst constateert dat een persoon ingeschreven staat op een niet actueel adres met zich mee dat er een terugmelding moet worden gedaan van dit feit aan de gemeente waar deze persoon ingeschreven staat. Dit leidt in veel gevallen vervolgens tot een adresonderzoek bij de betreffende gemeente, een traject wat onmiskenbaar extra uitvoeringslasten voor de overheid oplevert.<sup>48</sup>

In de praktijk blijkt dat het ontbreken van een juist GBA-adres niet betekent dat een cliënt onvindbaar is voor de Belastingdienst. Sterker, er zijn cliënten van de Belastingdienst die zich niet hoeven in te schrijven in de GBA terwijl zij toch een legale en goed functionerende relatie met de fiscus hebben. Dit verschijnsel treedt op bij kortdurende arbeidsmigratie of grensoverschrijdende forensen. Sommigen van hen overschrijden tijdens hun (tijdelijke) verblijf in Nederland toch de wettelijke termijn voor inschrijving in de GBA, zonder dat zij zich inschrijven bij een gemeente. Deze niet-geregistreerde personen vallen op bij de Belastingdienst aangezien het kan zijn dat zij vanwege legale arbeid cliënt van de Belastingdienst zijn en in de praktijk langer blijven dan gedacht. Momenteel zijn er in Nederland bijvoorbeeld veel niet-geregistreerde arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa werkzaam. Hoewel de Belastingdienst zonder officieel GBA-adres met deze cliënten contact kan onderhouden, aangezien zij in hun eigen administratie kunnen werken met een zogenaamd 'feitelijk binnenlands verblijfadres', is dienstverlening aan deze groep cliënten extra tijdrovend. Mogelijk zijn er ook personen die berekenend omgaan met de status niet-ingeschreven, omdat het –met name voor mensen van buiten de EU- de theoretische mogelijkheid biedt om bepaalde fiscale verplichtingen van zowel Nederland als het land van herkomst te voldoen (of te ontlopen) in het land waar dat het meest gunstig is.

<sup>46</sup> Website Belastingdienst, geraadpleegd op 28 september 2012 via: [http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie\\_over\\_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe\\_werkt\\_kinderopvangtoeslag/maximaal\\_230\\_uur](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe_werkt_kinderopvangtoeslag/maximaal_230_uur).

<sup>47</sup> Website Belastingdienst, geraadpleegd op 28 september 2012 via: [http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie\\_over\\_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe\\_werkt\\_kinderopvangtoeslag/maximuumurtarief](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe_werkt_kinderopvangtoeslag/maximuumurtarief).

<sup>48</sup> De gemeenten zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun GBA en zullen zich dan ook (moeten) inspannen om deze kwaliteit te waarborgen. Dit doen zij onder meer door adresonderzoeken en ook door middel van periodieke GBA-audits. Zie bijvoorbeeld: Gemeente Heemstede (2012): Collegebesluit d.d. 24 juli 2012 inzake resultaten GBA-audit.



#### 4.4.2 Veiligheid & Justitie

In het justitiële domein is de GBA-adresregistratie met name van belang om burgers bepaalde mededelingen te doen. GBA gegevens worden gebruikt voor het versturen van dagvaardingen, beschikkingen en andere procedurele stukken. Door onjuiste adressen in de GBA komen dagvaardingen niet altijd bij de juiste persoon terecht.

Een belangrijke afnemer van GBA-gegevens in de justitieketen is het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB voert een aantal innings- en incassotaken uit met betrekking tot onder andere verkeersboetes, geldsomtransacties, boetevonnissen en bestuurlijke boetes.<sup>49</sup> De omvangrijkste taak van het CJIB is de inning van verkeersboetes, voornamelijk gebaseerd op Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). In het kader van dit onderzoek is de uitvoering van de Wahv nader geanalyseerd. Het betreft ca. 10 miljoen zaken per jaar, waarmee ca. 100 à 120 miljoen euro is gemoeid.<sup>50</sup>

##### *Impact van verkeerd geregistreeerde personen, VOW'ers en niet geregistreeerde personen*

Voor het CJIB zijn de meest significante effecten van personen die VOW'er zijn of verkeerd c.q. niet ingeschreven zijn, de extra uitvoeringslasten die hiermee gemoeid zijn en tot op zekere hoogte het ontstaan van niet-inbare facturen vanwege het feit dat debiteuren zoek zijn. Wanneer iemand VOW is of wanneer het GBA-adres niet klopt kan dit betekenen dat het CJIB ingeval van een openstaande vordering moeite heeft met het vinden van die persoon. Omdat het vaak verkeersovertredingen betreft, begint de zoektocht naar een persoon aan de hand van het kenteken. Het CJIB verwerkt met name gegevens die door de politie en het RDW worden aangeleverd. Het kentekenregister van RDW staat in dit proces centraal.<sup>51</sup> Dit is een register van voertuigen in plaats van personen. In ongeveer 6% van de gevallen moet het CJIB gegevens verifiëren in de GBA.<sup>52</sup>

Het CJIB heeft wel relatief veel te maken heeft met VOW'ers. Op 25.000 verificaties in de GBA treft men meer dan 10% (3382) VOW'ers.<sup>53</sup> Hier kunnen dubbelstellingen in zitten, omdat personen meer zaken kunnen hebben. Personen zonder vaste woon- of verblijfplaats zoals VOW'ers, waarvan de boete niet geïnd kan worden, komen in OPS, het nationale opsporingsregister. De instroom van nieuwe Wahv-zaken in OPS omdat de verblijfplaats niet bekend was c.q. onjuist was bedroeg in 2011 165.764 zaken. Het gaat gemiddeld om € 100,- per geval. Naar schatting gaat het daarmee om een bedrag van € 16.576.400. De uitstroom bedroeg 173.471 zaken. Ook vanuit medewerkers van het CJIB die zich bezig houden met de inning van boetevonnissen kunnen zaken in OPS komen vanwege het ontbreken van een woon- en verblijfplaats. In 2011 stroomden er 76.377 zaken in en 80.395 zaken werden afgehandeld, bij een voorraad van 66.521 zaken.<sup>54</sup>

Voor het onderzoek waren geen cijfers beschikbaar om vast te stellen in welke mate uiteindelijk toch de boetes geïnd worden van personen die met een verkeerd adres of met een VOW-status in de GBA staan. Gegeven de extra werkzaamheden is duidelijk dat CJIB extra uitvoeringskosten maakt. Er worden diverse procedures in gang gezet wanneer een boete niet betaald wordt. Een deel hiervan betreft de overdracht van de beschikking aan deurwaarders. Ook het betekenen van vonnissen lukt niet bij het ontbreken van een juist adres. Met deze handelingen zijn naar alle waarschijnlijkheid extra uitvoeringslasten gemoeid, die afhankelijk van het slagen van de inning al

<sup>49</sup> Zie voor een volledige opsomming het Statistisch Jaarboek 2011 van het CJIB.

<sup>50</sup> Cijferbijlage jaarbericht Centraal Justitieel Incassobureau 2011, via: <http://jaarbericht2011.cjib.nl/pagina/kengetallen>.

<sup>51</sup> Art. 42 Wegenverkeerswet.

<sup>52</sup> Bron: CJIB, gesprek d.d. 25 september 2012.

<sup>53</sup> Cijfer van februari 2012.

<sup>54</sup> N.B. het gaat hier om zaken, niet om personen. Bron: CJIB, gesprek d.d. 25 september 2012.

dan niet worden gedekt door additionele administratiekosten.

Gezien de geringe omvang van de groep niet-geregistreerde personen is deze categorie niet van specifiek belang bij het CJIB in de praktijk.

Naast de specifieke praktijk van het CJIB is het ten slotte nog relevant om stil te staan bij de impact van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen op de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het algemeen. De overheid heeft er bij het uitvoeren van deze belangrijke taak uiteraard veel baat bij dat zij weet waar zij een burger kan bereiken en welke burgers zich in een bepaalde gemeente heeft gevestigd. Zo is de politie een van de grootste afnemers van de GBA. Wanneer de gegevens in de GBA niet accuraat blijken kan dit tot gevolg hebben dat personen zich eenvoudiger aan het oog van politie en justitie kunnen onttrekken. Hoewel gesteld kan worden dat politie en justitie genoeg aanvullende bevoegdheden, middelen en bronnen hebben om de woon- of verblijfplaats van een persoon te achterhalen, betekent dit wel hogere uitvoeringslasten.

Een sociaal effect wat kan optreden als gevolg van het feit dat personen verkeerd of niet geregistreerd staan is het ontstaan van overlast. Hierbij valt te denken aan situaties waarin er uitzonderlijk veel mensen verblijven op een adres, waardoor de buurt geluidsoverlast of ander nadeel ondervindt. Het feit dat de bewoners niet of niet op dat adres zijn ingeschreven maakt dat de woonsituatie van de groep bij de gemeente onopgemerkt blijft totdat er klachten over overlast binnenkomen. Ook ingeval van calamiteiten kunnen fouten en omissies in de GBA tot negatieve maatschappelijke effecten leiden. Zo worden scenario's en risicokaarten in het kader van crisisbeheersing en rampenbestrijding gebaseerd op inwoneraantallen van gemeenten. Ook de responscapaciteit van hulpdiensten wordt hierop afgestemd. Ten slotte kan het zijn dat burgers ten onrechte vermist worden wanneer zij verkeerd geregistreerd zijn.

#### 4.4.3 Sociale zekerheid

De uitvoering van de sociale zekerheid is in Nederland opgedragen aan de volgende publieke instellingen: Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het UWV WERKbedrijf (het voormalige CWI, nu onderdeel van het UWV), de gemeenten (de gemeentelijke sociale diensten) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

De meest relevante adresafhankelijkheden die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd in het werkveld van de SVB en het UWV:

- de Algemene Ouderdomswet (AOW);
- de Algemene nabestaandenwet (Anw);
- de Algemene Kinderbijslagwet (AKW);
- de Toeslagenwet<sup>55</sup>

In de praktijk heeft het UWV ook met woon- en leefsituatieafhankelijkheden te maken bij de uitvoering van de WW, de Wao, de Wia, de Ziektewet en de Wajong.<sup>56</sup> Voor de gemeentelijke sociale diensten is de WWB het meest relevant.

De GBA-adresafhankelijkheden in de hierboven genoemde regelingen brengen mee dat een onjuiste beoordeling van iemands leefsituatie gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de regeling en de behandeling van de burger. De AOW'er die samenwoont krijgt minder uitkering; De

---

<sup>55</sup> Wanneer blijkt dat het door de toeslaggerechtigde doorgegeven adres van hemzelf, van zijn echtgenoot of van een kind afwijkt van het adres in de GBA, wordt de betaling van de toeslag opgeschort.

<sup>56</sup> De beperkte ruimte in dit onderzoek noopt ons tot het grotendeels buiten beschouwing laten van deze regelingen. Deze opsomming is overigens niet uitputtend.

Anw'er krijgt bij samenwonen geen uitkering meer; Om rechten te ontnemen aan de Ziektewet moet men in Nederland wonen, enzovoorts.<sup>57</sup> Dit maakt het in sommige gevallen lonend om een onjuiste voorstelling van zaken te geven.

In de praktijk blijkt er dan ook veel fraude voor te komen. Volgens de Issuemonitor Fraudebestrijding vindt de meeste fraude plaats op het terrein van bijstands- en WW-uitkeringen.<sup>58</sup> Naar de omvang van fraude met adresafhankelijke regelingen in de sociale zekerheid wordt door zowel de Rijksoverheid als door Gemeentelijke sociale diensten regelmatig onderzoek gedaan. In deze fraudeonderzoeken wordt echter geen specificatie naar oorzaak van de schade opgemaakt. Daardoor is op basis van het beschikbare cijfermateriaal niet te achterhalen welk deel van de schade samenhangt met onjuiste of ontbrekende GBA-adresgegevens. Wel schetst het fraudeonderzoek een beeld van de orde van grote van het misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen. In 2011 is voor €153 miljoen sociale zekerheidsfraude geconstateerd, waarvan €64 miljoen fraude bij de regelingen van UWV.<sup>59</sup> In datzelfde jaar is voor €22 miljoen aan fraude geconstateerd bij de SVB.<sup>60</sup> Over 2011 heeft de SVB 1.438 sancties naar aanleiding van een constatering van samenwoonfraude bij de AOW opgelegd, bij de Anw zijn dat er 194.<sup>61</sup>

Bijstandsgerechtigden geven, nu vaker dan in oktober 2011, zelf aan dat zij denken dat er met bijstandsuitkeringen wordt gefraudeerd. Ook zegt bijna de helft (47%) van de mensen in de bijstand iemand te kennen die fraudeert of heeft gefraudeerd. Drie op de vijf burgers denken dat fraude gemakkelijk te plegen is. Onvoldoende controle is de meest genoemde reden waarom mensen denken dat fraude gemakkelijk te plegen is. Ten opzichte van oktober 2011 denkt men nu, anno 2012, vaker dat het voor instanties onmogelijk is om iedereen te controleren.<sup>62</sup> De vele onderzoeken naar fraude en misbruik van voorzieningen in de sociale zekerheid zijn geschikt om een indicatie te geven van de (financiële) impact van verkeerd geregistreerde personen in verband met een adres- en of woonsituatie gerelateerde voorziening. Hierbij moet echter worden aangetekend dat het niet mogelijk is gebleken om een direct verband te leggen tussen dergelijke gegevens en fouten in -of het ontbreken van- GBA-adressen. Dit komt mede doordat in de cijfers vaak niet is gespecificeerd welk deel van de schade veroorzaakt wordt door adresfraude of samenwoonfraude.

---

<sup>57</sup> Op basis van de AOW, de Anw en de Ziektewet. Overige bronnen: SVB, gesprek d.d. 12 september 2012 en UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

<sup>58</sup> Verhue, D., Koenen, B., van Kalmthout, R. (2012), *Issuemonitor Q2 2012 Fraudebestrijding: Een monitoronderzoek naar de beleving van het beleid en de communicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werk- gelegenheid*, Veldkamp, juni 2012. Zie ook Olsthoorn, S. (2010), *Bijstandsfraude beter opgespoord*, 23 april 2010. Geraadpleegd op 16 augustus 2012 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx>.

<sup>59</sup> Ministerie van SZW (2011), *Integrale Rapportage Handhaving 2011*. Het betreft hier de meest recente cijfers van het Ministerie van SZW.

<sup>60</sup> Ministerie van SZW (2011), *Integrale Rapportage Handhaving 2011*. Het betreft hier de meest recente cijfers van het Ministerie van SZW.

<sup>61</sup> Kamerstukken I 2011/12, 31 929, nr. B (*Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de levenssituatie na het aanbod van een huisbezoek*).

<sup>62</sup> Verhue, D., Koenen, B., van Kalmthout, R. (2012), *Issuemonitor Q2 2012 Fraudebestrijding: Een monitoronderzoek naar de beleving van het beleid en de communicatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werk- gelegenheid*, Veldkamp, juni 2012.

**Praktijkcasus: Financiële effecten door samenwonenden met AOW-uitkering voor alleenstaanden**

Wie alleen woont, ontvangt een AOW-uitkering die netto 70% bedraagt van het netto minimumloon. Wie samenwoont, ontvangt een uitkering van netto 50% van het netto minimumloon. Aan de hand van de (wel) aan de GBA gemelde verhuizingen van personen die doen voorkomen of ze (nog steeds) alleen wonen, wordt gecontroleerd of de leefsituatie veranderd is. Omdat ondanks die controle een risico blijft bestaan dat men samenwonen niet aan de GBA meldt, ook niet via een melding van een adreswijziging, wordt ook elk jaar steekproefsgewijs onder alleenstaande AOW'ers gecontroleerd of ze samenwonen. Gemiddeld is er in 1% tot 2% van die onderzochte AOW-zaken sprake van samenwoonfraude: de uitkeringsgerechtigde geeft aan alleen te wonen, maar woont in feite samen met een partner en voert een gemeenschappelijke huishouding. In veel van die gevallen blijkt het GBA-adres niet het feitelijke woonadres te zijn. In ongeveer de helft van die gevallen was er sprake van dubbele fraude: beide partners ontvingen ten onrechte een AOW-uitkering voor alleenstaanden. Er zijn ruim 1 miljoen alleenstaande AOW'ers. Dat betekent dat in 10.000 tot 20.000 gevallen ten gevolge van onjuiste adresregistratie (samen op hetzelfde GBA-adres) te veel AOW wordt betaald. Over 2011 heeft de SVB 1.438 sancties opgelegd naar aanleiding van een constatering samenwoonfraude inzake de AOW opgelegd.<sup>63</sup>

**Praktijkcasus: Maatschappelijke effecten door verhuizende jongeren na wijziging WWB**

Toen bepaald werd dat het inkomen van het hele gezin, inclusief thuiswonende kinderen met een inkomen, mee zou gaan tellen voor het bepalen van het recht op een WWB-uitkering, viel het de gemeente Amsterdam op dat jongeren massaal verhuizingen kwamen opgeven. Dit verschijnsel trad vrijwel zeker op om de uitkering van de ouders niet in gevaar te brengen. Door de kinderen een onjuist adres op te laten geven bij de GBA ontvingen de ouders na de wetswijziging de facto een te hoge uitkering, wat leidde tot maatschappelijk effecten in de vorm van financiële schade. Daarnaast is het foutief inschrijven van kinderen op een ander adres – zonder dat zij daadwerkelijk verhuizen – een extra administratieve inspanning voor de gemeente.<sup>64</sup> Een derde maatschappelijk effect treedt op wanneer de onterechte adreswijziging gevolgen heeft voor andere burgers, bijvoorbeeld wanneer de jongere een adres opgeeft waar al iemand anders woont. Deze persoon kan aangeslagen worden voor een meerpersoonshuishouden of problemen krijgen met het recht op toeslagen, uitkeringen en/of kwijtscheldingen van belastingen. Ten vierde treedt in dit voorbeeld ook een meer algemeen maatschappelijk effect op. Wanneer ouders en kinderen in samenspraak tot deze oplossing komen is er namelijk onmiskenbaar sprake van een zekere normvervaging. Overigens zal de huishoudtoets voor gezinnen in de bijstand per 1 januari 2013 met terugwerkende kracht worden afgeschaft.<sup>65</sup>

De meest voorkomende vorm van fraude onder bijstandsccliënten die een WWB-uitkering ontvangen van het UWV (WERKbedrijf) is samenwoonfraude. De betreffende persoon krijgt daardoor een hogere uitkering dan waar hij of zij recht op heeft. In de gevallen waarbij de partner van de cliënt ook een uitkering heeft (bijvoorbeeld een WW, WAO of WWB uitkering), is sprake van dubbele fraude. Een andere vorm van samenwoonfraude die voorkomt is 'schijnverlating'. Van schijnverlating is sprake wanneer een cliënt een scheiding of relatiebreuk voorwendt maar feitelijk bij zijn of haar partner blijft wonen. Ook bij schijnverlating is regelmatig sprake van dubbele

<sup>63</sup> Bron: SVB, gesprek d.d. 12 september 2012.

<sup>64</sup> Bron: Gemeente Amsterdam, gesprek d.d. 22 augustus 2012.

<sup>65</sup> <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/huishoudtoets-met-terugwerkende-kracht-afschaffen.5823646.lynkx>, geraadpleegd op 28 september 2012.

fraude.<sup>66</sup> Omdat er nogal wat dubbele fraudezaken zijn waarbij partners lang hebben samengewoond (soms enkele tientallen jaren) kunnen de terug te vorderen bedragen sterk oplopen. In vijf gevallen lag dit bedrag boven de € 100.000. De fraudeduur liep in de onderzochte dossiers op tot 23 jaar. Dit bewust knoeien met adressen is moeilijk te kwantificeren, zeker daar waar het gaat om gelijktijdige fraude met meerdere regelingen. Wel kan het juiste correspondentieadres of rekeningnummer helpen om het patroon te ontrafelen.<sup>67</sup>

**Praktijkvoorbeeld: Financiële effecten door onterechte opbouw AOW-rechten in het buitenland**

Alle ingezetenen in Nederland zijn automatisch verzekerd voor de AOW.<sup>68</sup> Een verzekerde bouwt per jaar 2% AOW-pensioen op. Om een volledige AOW-uitkering te ontvangen moet iemand 50 jaar verzekerd zijn. Wanneer iemand een tijd in het buitenland woont, is hij op een gegeven moment geen ingezetene van Nederland meer en in de meeste gevallen niet meer verzekerd voor de AOW.

Stel dat een alleenstaande op zijn 63e vervroegd stopt met werken en voor twee jaar in het buitenland gaat wonen. De persoon geeft niets op bij de gemeente en blijft wel in de GBA geregistreerd staan met een woonadres in Nederland. Omdat hij in die jaren feitelijk geen ingezetene van Nederland meer is, bouwt hij in die twee jaar ten onrechte AOW op. Na zijn 65e ontvangt deze persoon dus een AOW-uitkering van 100%, in plaats van de 96% waar hij recht op heeft. Vanaf juli 2012 is het bruto AOW-bedrag voor alleenstaanden €1.085,63 per maand. Met inbegrip van een vakantietoeslag ter hoogte van €60,87 bedraagt de volledige AOW-uitkering voor alleenstaanden jaarlijks €13.088. De persoon in het voorbeeld heeft recht op 96% hiervan, dus €12.565. Jaarlijks ontvangt hij dus ten onrechte €523 teveel AOW-uitkering. Let wel dat de AOW uitkering doorloopt tot het overlijden. Op basis van schattingen van het CBS nemen we voor dit voorbeeld aan dat een 65-jarige in Nederland nog een levensverwachting van circa 20 jaar heeft.<sup>69</sup> Wanneer deze persoon inderdaad 85 jaar oud wordt kan het onterecht genoten pensioen oplopen tot  $20 \times 523 = €10.460,-$

Veelvoorkomende andere vormen van WWB-fraude die veelal inbegrepen zijn in fraudecijfers, zijn vermogensfraude en inkomensfraude. Hierbij wordt niet gefraudeerd met adressen, maar met gegevens over werk, inkomen en vermogen.<sup>70</sup> Ook domiciliefraude komt voor. Meestal gaat dit gepaard met samenwoonfraude, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn.

De gemeentelijke sociale diensten doen ook regelmatig onderzoek naar misbruik van voorzieningen. Met name de gemeente Rotterdam –een van de grootste afnemers van GBA-gegevens- is hierin erg actief. In 2010 zijn door de Gemeente Rotterdam met betrekking tot de

<sup>66</sup> Kamerstukken I 2011/12, 31 929, nr. B (*Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de leefsituatie na het aanbod van een huisbezoek*).

<sup>67</sup> Bron: Belastingdienst, gesprek d.d. 19 september 2011.

<sup>68</sup> Het begrip 'ingezetene' is een basisbeginsel in het AOW-stelsel. De juridische betekenis van dit begrip en de toepassing ervan in de context van de volksverzekeringen is complex. Op basis van Algemene maatregelen van bestuur en jurisprudentie wordt bepaald of een persoon die in Nederland woont of verblijft daadwerkelijk 'ingezetene' is. Aangezien veel meer omstandigheden dan slechts het GBA-adres meespelen in deze beoordeling zijn kwantitatieve gegevens over maatschappelijk nadelige effecten van onjuiste beoordeling van het ingezetene-criterium onvergelykbaar met gegevens over effecten van onjuiste woonadressen uit andere sectoren. Bron: SVB, gesprek d.d. 12 september 2012.

<sup>69</sup> Cijfers van het CBS over gemiddelde levensverwachting in Nederland. Geraadpleegd via (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3669-wm.htm>) d.d. 17 september 2012.

<sup>70</sup> Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftengrens*, Rotterdam, maart 2012, p. 7.

WWB 242 gevallen van adresfraude geconstateerd die boven de aangiftegrens lagen en 158 gevallen van partnerfraude.<sup>71</sup> De aangiftegrens ligt op €10.000. Het gaat hier dus om de zwaardere gevallen. De gevallen van adresfraude die onder dit bedrag lagen, zijn niet meegeteld. Zo kunnen we stellen dat er in 400 gevallen per jaar sprake is van een verdenking dat er misbruik van de WWB gemaakt wordt door middel van het opgeven of laten voortbestaan van een onjuiste adresregistratie in het GBA.

Een jaar eerder, in 2009, achterhaalde de Gemeente Rotterdam, met ruim 28.000 cliënten na Amsterdam de grootste uitkeringsverstrekker, zo'n €4 miljoen aan fraude. In totaal werden 666 fraudeurs betrapt. In 335 gevallen werd de uitkering beëindigd, wat de gemeente een geschatte besparing opleverde van nog eens €3,5 miljoen. In deze cijfers is zowel inkomensfraude als woonfraude inbegrepen, aangezien beide factoren van invloed zijn op de hoogte van uitkeringen.<sup>72</sup> De vijf steden met de meeste bijstandsuitkeringen, het opgespoorde fraudebedrag en het aantal ingetrokken uitkeringen in 2009:

Stad	Uitkeringen	Fraudebedrag	Ingetrokken uitkering <sup>73</sup>
Amsterdam	31.250	€ 5.229.017	onbekend
Rotterdam	28.830	€ 4.000.000	335
Den Haag	16.290	€ 3.300.000	120
Groningen	7.470	€ 2.770.558	32
Utrecht	6.140	€ 2.870.322	164

Bij gemeenten staat nog circa €680 miljoen aan vorderingen open op het gebied van sociale zekerheidswetgeving. Hiervan heeft zo'n 500 miljoen betrekking op verwijtbare vorderingen. Een harde kern van verwijtbare fraudeurs (7,7% van het totale aantal fraudeurs) is verantwoordelijk voor bijna de helft van deze verwijtbare vorderingen in de bijstand.<sup>74</sup>

De verschillen in opgespoorde fraude in de sociale zekerheidssector zijn per gemeente dusdanig groot dat extrapolatie naar landelijk niveau niet goed mogelijk is. Zelfs de cijfers van het CBS hebben in dit verband beperkte waarde aldus onderzoekers. De voornaamste reden hiervoor is dat de gegevens van het CBS veelal worden aangeleverd door individuele gemeenten. Omdat elke gemeente op een andere wijze rekent is de waarde van de statistieken beperkt.<sup>75</sup> Los van de constatering dat diversiteit bij gemeenten het kwantificeren van de effecten lastig maakt, kan worden gesteld dat het bestaan van verkeerd geregistreerde burgers op langere termijn kan meebrengen dat statistische informatie van de overheid minder accuraat is dan het zou zijn bij een 100% nauwkeurige GBA.

Ooms en Spijkerman identificeren daarbij drie fenomenen die afbreuk doen aan de bruikbaarheid van gegevens van het CBS ten aanzien van fraudegevallen met betrekking tot de WWB. Ten eerste zijn er gemeenten die bepaalde soorten fraude, zoals adresfraude, helemaal niet aanmelden bij het CBS terwijl anderen dat wel doen. Ten tweede komt het voor dat gemeenten getallen over het

<sup>71</sup> Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012, p. 8.

<sup>72</sup> Veel jarenlange fraude kwam aan het licht toen de handhavers inzicht kregen in onder meer gegevens van de bank, kentekenregistratie, waterverbruik, de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel. Bron: Olsthoorn, S. (2010), *Bijstandsfraude beter opgespoord*, 23 april 2010. Geraadpleegd op 16 augustus 2012 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx>.

<sup>73</sup> Gegevens tabel: Olsthoorn, S. (2010), *Bijstandsfraude beter opgespoord*, 23 april 2010. Geraadpleegd op 16 augustus 2012 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx>.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 207, nr. 15 (Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)*, p. 7.

<sup>75</sup> Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012, p. 2-3.

aantal fraudeonderzoeken aanleveren die onderdeel zijn van het reguliere uitkeringsproces. Ten derde worden in een onbekend aantal gemeenten uitsluitend fraudeonderzoeken van de sociale recherche aangeleverd of bijvoorbeeld zaken waarin fraude daadwerkelijk bewezen is. Fraudezaken die bij andere afdelingen of diensten binnen zo'n gemeente spelen blijven dan buiten zicht.<sup>76</sup> Uit een vergelijking van gemeentelijke stukken komt dit verschil in benadering ook aan het licht. Tevens blijkt ook dat veel gemeenten zelf vaststellen dat zij onvoldoende inzicht in de omvang van de problematiek hebben.<sup>77</sup>

Uiteraard gaat hier wel om gegevens en getallen die kunnen helpen een beeld te schetsen van de omvang van het nadeel dat door calculerende burgers toegebracht in de desbetreffende sector.

#### **Praktijkcasus: Sociale effecten door spookbewoning**

Spookburgers is een populaire benaming voor mensen die niet blijken te wonen op het adres dat ze hebben opgegeven aan de gemeente. Hierdoor kunnen ze onvindbaar zijn voor gemeentelijke en overheidsinstanties. Soms zijn burgers bewust onvindbaar omdat ze nog schulden hebben openstaan.<sup>78</sup> Een incorrecte GBA-registratie van een spookburger kan leiden tot nadeel voor andere burgers. Denk bijvoorbeeld aan iemand die verhuist, maar nalaat dit door te geven aan de GBA. De volgende bewoner schrijft zich in op hetzelfde adres. In de GBA staan nu meerdere personen geregistreerd op hetzelfde adres. Dit kan gevolgen hebben voor de huurtoeslag en de (kwietschelding van) de gemeentelijke belastingen - zoals afvalstoffenheffing - en de waterschapsbelastingen. Deze regelingen zijn leefsituatie-afhankelijk. De nieuwe bewoner blijft in de praktijk ook post ontvangen van de verkeerd geregistreerde persoon. Met name de Belastingdienst, de RDW en het CJIB versturen grote hoeveelheden post. Op basis van het grote aantal retour-ontvangen stukken – hoogstwaarschijnlijk een fractie van de werkelijk verkeerd geadresseerde post – is dit effect aanmerkelijk.<sup>79</sup>

#### *Impact van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen*

Het UWV maakt bij al hun regelingen gebruik van de GBA. De Uitkeringsadministratie van het UWV bevat voor het overgrote deel gegevens en adressen uit de GBA. Een klein deel bestaat uit niet-ingezetenen, machtigingen en vertegenwoordigingen, tijdelijke verblijfadressen bij ziekte en VOW'ers. Dat iemand als VOW staat aangemerkt of niet geregistreerd is in de GBA wil niet altijd zeggen dat de financiële relatie met UWV of SVB niet goed loopt of dat vorderingen niet meer inbaar zijn. Het komt ook voor dat iemand voor de GBA onbekend is, maar voor UWV en SVB niet. Dit komt omdat er alternatieve bronnen beschikbaar zijn om de gegevens van een cliënt aan te vullen. Bij niet-ingezetenen maakt UWV gebruik van adresgegevens van de Belastingdienst.<sup>80</sup> Ook kan er gecommuniceerd worden via de berichtenbox van MijnUWV of MijnSVB. Voor sommige personen maakt het zelfs in het geheel niet uit voor hun rechten en plichten of zij wel of niet VOW zijn. De impact van VOW'ers en niet-geregistreerde personen blijkt in de praktijk van geringe betekenis voor het UWV en de SVB. Het wetsvoorstel (tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met de fraudeaanpak

<sup>76</sup> Ooms, D., Spijkerman, M. (2012), *Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens*, Rotterdam, maart 2012, p. 3.

<sup>77</sup> Vergelijk bijvoorbeeld: (1) Gemeente Alkmaar (2012): brief van het College van B&W Alkmaar n.a.v. Raadsvragen OPA inzake de omvang van bijstandsfraude d.d. 10-04-2012; (2) Gemeente Delft (2012), *Delft spoort 1 miljoen aan uitkeringsfraude op*, via: [http://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Pers/Persberichten/2012/Mei\\_2012/Delft\\_spoort\\_1\\_miljoen\\_aan\\_uitkeringsfraude\\_op](http://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Pers/Persberichten/2012/Mei_2012/Delft_spoort_1_miljoen_aan_uitkeringsfraude_op) (geraadpleegd 16 augustus 2012) Dit kwam ook naar voren tijdens de workshop met gemeenten, zie bijlage B.

<sup>78</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/06/22/kabinet-pakt-spookburgers-aan.html>, geraadpleegd op 5 oktober 2012.

<sup>79</sup> Bronnen: Belastingdienst, gesprek d.d. 18 september 2012; CJIB, gesprek d.d. 25 september 2012 en RDW, gesprek d.d. 26 september 2012

<sup>80</sup> Bron: UWV, gesprek d.d.13 september 2012.

door gegevensuitwisseling) voorziet in beëindiging van de situatie dat een burger onvindbaar is voor de ene overheid, terwijl hij een uitkering ontvangt van de andere overheid.

De impact van verkeerd geregistreeerde personen in de GBA is in de sector sociale zekerheid aanzienlijk. Het bureauonderzoek leverde een grote hoeveelheid bronnenmateriaal op over calculerende burgers die frauderen met het sociale vangnet. Op dit terrein doen zich belangrijke financiële effecten voor. Deze effecten kunnen echter niet in zijn totaliteit op geld gewaardeerd worden, omdat in onderzoeken naar financiële schade als gevolg van misbruik van voorzieningen niet gespecificeerd wordt welk deel van de effecten die optreden te relateren zijn aan onjuistheden in GBA-adressen. Tevens is het beschikbare cijfermateriaal veelal ongelijksoortig, waardoor het lastig met elkaar te vergelijken is. Desalniettemin zijn er vele voorbeelden te geven waarin de impact van een verkeerd geregistreeerde burger op de sociale zekerheid zichtbaar gemaakt kan worden. Deze komen in het hiernavolgende deel van deze paragraaf aan bod in de vorm van casusvoorbeelden en een inventarisatie van enkele fraudecijfers.

Een belangrijk sociaal effect van het relatief grote aantal gevallen van misbruik is, blijkend uit de literatuur en de interviews, een vervagend normbesef vanwege de lage pakkans van fraudeurs. Daarnaast kunnen ook derden last hebben van een verkeerd geregistreeerde persoon, wanneer deze op een oud adres blijft ingeschreven en de nieuwe bewoner aangeslagen worden voor meerpersoonshuishoudens. Ten aanzien van de vraag welke regelingen het meest kwetsbaar zijn voor adresfraude is gebleken dat veelal de regelingen die langlopend zijn en waarvan in de praktijk de controlefrequentie laag is (bijvoorbeeld slechts 1x per 3 - 4 maanden) het meest in de belangstelling staan van calculerende burgers. Ook geldt dat regelingen waarbij er relatief veel te winnen is bij het opgeven van een onjuist adres de kwetsbaarheid toeneemt. Zo is bijvoorbeeld een traject in het kader de WW en de Ziektewet voorzien van intensieve begeleiding. De cliënt loopt daarbij snel tegen de lamp en zal minder geneigd zijn tot fraude.<sup>81</sup>

Een ander maatschappelijk effect van onjuiste of ontbrekende GBA-adresgegevens is imagoschade voor de betrokken overheidsinstanties c.q. afnemers van de GBA. Een onterechte uitkering is een slechte besteding van het gemeenschapsgeld. Dit heeft een belangrijk negatief imago-effect voor de overheid in het algemeen. Hoe veel deze reputatieschade de maatschappij kost is niet in geld uit te drukken.<sup>82</sup> Hier is zover wij konden achterhalen geen onderzoek naar gedaan.

#### 4.4.4 Gezondheidszorg

In de zorgsector is een stelsel van deels woonsituatieafhankelijke regelingen op basis waarvan bepaald wordt in hoeverre mensen een eigen bijdrage moeten betalen ingeval zij geconfronteerd worden met bijzondere zorgkosten. Het gaat hier met name om regelingen die voortkomen uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zoals de eigen bijdrage voor cliënten die thuiszorg nodig hebben en de eigen bijdrage voor mensen die in een zorginstelling zitten (Zorg met Verblijf). Het CAK is uitvoeringsinstantie van dit stelsel.<sup>83</sup>

De eigen bijdragen in de zorg zijn inkomensafhankelijk, waarbij de samenstelling van het huishouden een rol speelt. Het verschil in eigen bijdragen voor samenwonenden of alleenstaanden is echter minimaal, zodat het verwerken van onjuiste adresgegevens door het CAK relatief weinig maatschappelijke impact heeft. Er is overigens ook weinig fraude bekend bij het CAK. Ongeveer 80% van de cliënten heeft een laag inkomen en betaalt een eigen bijdrage van €12,50 per vier weken. In de praktijk blijkt dat het niet zo lonend is om hiermee te frauderen.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Bron: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

<sup>82</sup> Bron: UWV, gesprek d.d. 13 september 2012.

<sup>83</sup> Voor meer informatie, zie [www.hetcak.nl](http://www.hetcak.nl)

<sup>84</sup> Bron: CAK, gesprek d.d. 27 augustus 2012.



*Impact van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen*

Uit het onderzoek bij het CAK blijkt dat de impact van verkeerd geregistreerde personen, VOW'ers en niet geregistreerde personen op de uitvoering van adresafhankelijke regelingen met betrekking tot tegemoetkomingen in zorgkosten niet significant is. Allereerst komt dit omdat het aantal personen dat gerekend kan worden tot een van de drie doelgroepen bij het CAK heel laag is. Personen moeten om te beginnen al AWBZ-gerechtigd zijn om aanspraak te maken op de regelingen op het terrein van het CAK<sup>85</sup>. Dossiers van VOW'ers, daklozen en andere moeilijk te vinden groepen komen daarom doorgaans niet bij het CAK terecht.<sup>86</sup>

Mocht iemand toch VOW staan of geen actueel adres in de GBA te hebben, dan doet het CAK een extra raadpleging van de GBA-V, maar de interne administratieve lasten voor het CAK zijn beperkt. De zaak wordt terugverwezen naar de zorgaanbieder of de zorgverzekeraar.

#### 4.4.5 Onderwijs

Binnen de onderwijssector bestaan een tweetal regelingen met significante GBA-adresafhankelijkheden. Het gaat om de Wet Studiefinanciering 2000 (WSF2000) en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Tevens bespreken we kort het collegegeldkrediet.<sup>87</sup>

De meest bekende regeling in het onderwijsdomein is uiteraard de studiefinanciering. Om in aanmerking te komen voor een uitwonendenbeurs mag de studerende niet op het adres van (één van) zijn natuurlijke ouders woonachtig zijn. Ook moet het door de studerende opgegeven woonadres overeenkomen met het adres waarop hij staat ingeschreven in de GBA. Om aanspraak op de uitwonendenbeurs te kunnen vaststellen controleert DUO in eerste instantie of het door de studerende opgegeven adres overeenkomt met zijn GBA-adres. In tweede instantie vergelijkt DUO het GBA-adres van de studerende met het GBA-adres van (één van) zijn natuurlijke ouders.<sup>88</sup> Studerenden komen in aanmerking voor extra bijdragen ingeval ze uitwonend zijn. Het is zowel onder de WSF2000 als onder de WTOS voordelig voor een studerende om zich als uitwonende op te geven.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz>.

<sup>86</sup> Bron: Het CAK, gesprek d.d. 27 augustus 2012.

<sup>87</sup> Het collegegeldkrediet is een lening die wordt afgesloten om het collegegeld te betalen. Voor informatie over het collegegeldkrediet, zie [www.ib-groep.nl](http://www.ib-groep.nl). Geraadpleegd op 11 oktober 2012 via: [http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat\\_is\\_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp](http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat_is_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp).

<sup>88</sup> Brief Minister Plasterk inzake 'Actieplan misbruik uitwonendenbeurs' d.d. 9 november 2009.

<sup>89</sup> Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010 via: [http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_29.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html).

**Praktijkvoorbeeld: Financiële effecten door thuiswonende studenten met uitwonendenbeurs**

Wanneer een student bij DUO als uitwonend geregistreerd staat en een basisbeurs voor uitwonenden ontvangt, terwijl hij feitelijk bij zijn ouders woont en recht heeft op een basisbeurs voor thuiswonenden ontstaat er direct aanwijsbare financiële schade voor de maatschappij. Het verschil tussen een uitwonenden- en thuiswonendenbeurs kan jaarlijks oplopen tot €2000.<sup>90</sup> In 2010 bedroegen de extra bijdragen aan uitwonende studenten (ofwel het verschil tussen de basisbeurs voor uit- en thuiswonenden) ongeveer €532 miljoen. Het Ministerie van OCW heeft geconstateerd dat het bedrag dat ten onrechte wordt uitgekeerd aan studenten die een basisbeurs voor uitwonenden ontvangen maar feitelijk thuis wonen tussen de €40 en €55 miljoen euro per jaar ligt.

*Impact van verkeerd geregistreeerde personen, VOW'ers en niet-geregistreeerde personen*

De extra bijdragen aan uitwonende studerenden (het verschil tussen de basisbeurs voor uit- en thuiswonenden) bedroegen in 2010 circa € 532 miljoen (WSF 2000). Op basis van onderzoek van het Ministerie van OCW kan gesteld worden dat 1 op de 10 uitwonende studenten misbruik maakt van de uitwonendenbeurs.<sup>91</sup> Onder fraude met betrekking tot woonsituatie in het kader van de uitvoering van de Studiefinanciering verstaat het Ministerie van OCW dat een studerende valsheid in geschrifte pleegt door moedwillig zowel bij de GBA als bij DUO een onjuist woonadres door te geven, terwijl hij in werkelijkheid bij zijn ouders woont. Begin 2011 zijn onderzoeksgegevens beschikbaar gekomen, waaruit blijkt dat het misbruik in 2010 € 40 tot € 55 miljoen zou bedragen, als wordt uitgegaan van de nieuwe wet die uitgaat van de GBA-inschrijving.<sup>92</sup>

Hoewel de regeling inzake de mogelijkheid om een uitwonende studiebeurs aan te vragen algemeen bekend is, kan toch niet gesteld worden dat alle onregelmatigheden op dit gebied te wijten zijn aan kwade trouw bij studenten. Er kunnen andere oorzaken zijn voor het in stand laten van een verkeerde GBA-adresregistratie. Zo kan het zijn dat de student zich van de verhuurder niet op het woonadres mag inschrijven of dat de student nog thuiswonend was bij aanvang van de studie, maar inmiddels een kamer heeft. Ten slotte bestaat ook in de studentenpopulatie een groep lakse burgers die zich niet bezighoudt met de GBA.<sup>93</sup>

Een andere vorm van maatschappelijke schade vloeit voort uit het collegegeldkrediet. Deze voorziening is op zichzelf niet adresafhankelijk, maar toch houdt het Ministerie van OCW er rekening mee dat er in verband met de uitvoering van deze wettelijke taak schade zal ontstaan als gevolg van GBA-adresgegevens die niet actueel zijn. Buitenlandse studenten uit de EU of de EER hebben hier namelijk ook recht op, maar zij staan niet altijd correct ingeschreven in de GBA. Ook vertrekken deze studenten relatief vaak na hun studie uit Nederland. Hierdoor kan het voorkomen dat zij een studieschuld hebben opgebouwd en achteraf niet meer vindbaar zijn.<sup>94</sup>

<sup>90</sup> Bron: interview OCW, 31 augustus 2012. Zie ook: BNR.nl, *Fraude met studiebeurs snoeihard aangepakt*, geraadpleegd d.d. 27 augustus 2012 via: [http://www.bnr.nl/topic/Personal\\_Finance/818376-1209/fraude-met-studiebeurs-snoeihard-aangepakt](http://www.bnr.nl/topic/Personal_Finance/818376-1209/fraude-met-studiebeurs-snoeihard-aangepakt).

<sup>91</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33 145, nr. 4 (*Advies Raad van State en nader rapport*).

<sup>92</sup> Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010 via: [http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_29.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html).

<sup>93</sup> Bron: OCW, gesprek d.d. 31 augustus 2012.

<sup>94</sup> Bron: OCW, gesprek d.d. 31 augustus 2012. Zie ook paragraaf 4.8.5.

**Praktijkvoorbeeld: Financiële effecten door Europese studenten met collegegeldkrediet**

Een andere vorm van maatschappelijke schade vloeit voort uit het collegegeldkrediet. Het collegegeldkrediet is een lening die wordt afgesloten om het collegegeld aan een onderwijsinstelling te betalen. Ook buitenlandse studenten uit de Europese Unie en de EER-landen hebben hier recht op.<sup>95</sup> Hierdoor kan het voorkomen dat zij een studieschuld opbouwen en wanneer deze afgelost moet worden niet meer vindbaar zijn omdat zij na verloop van tijd vertrekken zonder mee te delen waarheen.<sup>96</sup> Deze studenten worden, wanneer zij in eerste instantie wel ingeschreven zijn, VOW'ers. Het wettelijke collegegeld voor een voltijd opleiding bedraagt €1.771 euro voor het studiejaar 2012/2013. Dit houdt in dat het collegegeldkrediet maximaal €147,58 per maand bedraagt. Studenten die het instellingscollegegeld moeten betalen, kunnen maximaal vijf keer het bedrag aan wettelijk collegegeld lenen.<sup>97</sup> Bij een onvindbare student die nagelaten heeft een juist adres in het buitenland op te geven en een collegegeldkrediet heeft, kan het ontbreken van een deugdelijke GBA-registratie een maatschappelijk nadeel opleveren van tussen de €1.771 en €8.855 per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de collegegeldkredietregeling nog niet lang bestaat en dat er daardoor nog geen studenten zijn met een collegegeldkrediet die inmiddels in de aflossingsfase zitten. De werkelijke maatschappelijke consequenties van onvindbare debiteuren met betrekking tot deze regeling zijn daarom nog niet bekend.<sup>98</sup> Het is echter goed denkbaar dat deze situatie over een aantal jaren zal ontstaan.

De twee concrete voorbeelden in deze sector tonen van alle onderzochte regelingen het sterkste causale verband tussen VOW'ers en verkeerd geregistreerde personen en het ontstaan van financiële schade voor de samenleving. De niet-geregistreerde personen zijn in dit verband niet genoemd in literatuur en interviews als zijnde een categorie personen waarvan veel negatieve maatschappelijke effecten te duchten zijn.

**4.5. Conclusies maatschappelijke effecten**

Op grond van de analyse van wet- en regelgeving met een significante adresafhankelijkheid kunnen wij een aantal conclusies trekken over de negatieve maatschappelijke effecten die de verkeerde of ontbrekende registratie in de GBA van de door ons geïdentificeerde groepen heeft op de maatschappij. Onze analyse valt aldus in twee delen uiteen:

- 1) Wat zijn de maatschappelijke effecten van verkeerde of ontbrekende GBA registraties?
- 2) Wat is de omvang van deze effecten en aan welke groepen zijn deze maatschappelijke effecten toe te rekenen?

**4.5.1 Wat zijn de maatschappelijke effecten van verkeerde of ontbrekende GBA registraties?**

Het eerste deel van de analyse betreft een indicatie van de maatschappelijke effecten van verkeerde of ontbrekende registraties in de GBA en de omvang van deze effecten. Hiertoe hebben wij allereerst de regelingen onderzocht die een 'adresafhankelijkheid' hebben.

<sup>95</sup> Website DUO: [http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat\\_is\\_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp](http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat_is_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp).

<sup>96</sup> Bron: OCW, gesprek d.d. 31 augustus 2012.

<sup>97</sup> Zie: [http://duo.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat\\_is\\_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp](http://duo.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat_is_studiefinanciering/collegegeldkrediet.asp).

<sup>98</sup> Bron: OCW, gesprek d.d. 31 augustus 2012.

#### *Financiële schade & uitvoeringslasten*

Een eerste constatering is dat er een groot aantal regelingen is met een adresafhankelijkheid (zie appendix D). Verkeerde of ontbrekende registraties maken de uitvoering van deze regelingen moeilijk. Hierdoor ontstaat er een negatief maatschappelijk effect, primair in de vorm van **financiële schade** (bijvoorbeeld door misbruik van regelingen). Deze directe financiële schade is met name waar te nemen in die sectoren/contexten waar de afhankelijkheid van de GBA groot is. Een tweede relevant maatschappelijk effect is dat de gemeenten, maar ook de afnemers van de GBA extra kosten moeten maken daar waar blijkt dat de registratie ontbreekt of verkeerd is. Deze **extra uitvoeringslasten** manifesteren zich op tal van manieren, zoals in de vorm van parallelle administraties, fraudeonderzoeken en het achterhalen van personen enzovoorts. Verder zijn er kosten gemoeid met het op peil houden en verbeteren van de kwaliteit van de GBA, bijvoorbeeld via de terugmeldvoorziening.

#### *Overige negatieve effecten*

Hoewel de meest direct waarneembare vormen van schade gerelateerd zijn aan de adresafhankelijke regelingen zien we ook negatieve maatschappelijke effecten op andere gebieden. Hierbij moet met name gedacht worden aan overlast die burgers ondervinden van verkeerde of ontbrekende registraties. Deze **sociale effecten voor derden** manifesteren zich bijvoorbeeld in de vorm van hinder als gevolg van een eerdere bewoner. Burgers zien zich in dergelijke situaties onterecht geconfronteerd met deurwaarders, kunnen geen aanspraak maken op regelingen, toeslagen of kwijtscheldingen.

Ten slotte zijn er een aantal meer algemene **overige maatschappelijke effecten** in verband te brengen met kwaliteitsproblemen in GBA-adressen. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is imagoschade die veroorzaakt wordt doordat de overheid mensen niet zou kunnen vinden als dat nodig is of doordat misbruik van voorzieningen niet zou worden opgemerkt c.q. aangepakt. Respondenten gaven ook aan dat er sprake is van vervagend normbesef vanwege lage pakkans van raddraaiers. Kenmerk van de meer algemene maatschappelijke effecten is dat zij niet direct een bepaalde partij raken, maar op langere termijn wel problematisch zijn. Denk hierbij aan het ontstaan van groepen burgers die onvindbaar zijn voor de overheid, niet accurate evacuatieplannen ten behoeve van rampenbestrijding en het ontstaan van kwalitatief laagwaardige gegevens voor statistische doeleinden.

Zo zijn er belangrijke interne effecten in de zin van extra uitvoeringslasten binnen de overheid zelf gesignaleerd. Belastingdienst en CJIB besteden bijvoorbeeld een aanzienlijke hoeveelheid tijd om debiteuren zonder (actueel) GBA-adres te achterhalen. Daarnaast worden er op grote schaal terugmeldingen gedaan door afnemers van de GBA, in gevallen waarin er gerede twijfel bestaat over de juistheid van een adres. Verder treden er ook sociale effecten op waardoor andere burgers geraakt worden.

#### **4.5.2 Wat is de omvang van de effecten en aan welke groepen zijn deze maatschappelijke effecten toe te rekenen?**

##### *Omvang van maatschappelijke effecten*

De hierboven beschreven maatschappelijke effecten manifesteren zich in de onderzochte sectoren in meer en mindere mate. Deze effecten kunnen –ondanks overlap– in algemene zin naar hun aard aan de verschillende doelgroepen worden toegewezen. Zo is bijvoorbeeld de financiële schade grotendeels toe te schrijven aan de verkeerd geregistreerde burgers en VOW'ers en zijn de hogere uitvoeringslasten toe te schrijven aan alle doelgroepen. Het is echter gebleken dat de omvang van de effecten niet goed te kwantificeren valt op grond van het huidige cijfermateriaal, noch accuraat toe te rekenen valt aan de verschillende doelgroepen. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te voeren.

Een eerste oorzaak is dat de causale relatie tussen een gebrek in de GBA en het optreden van een negatief maatschappelijk effect niet noodzakelijkerwijs direct is. Hoewel de GBA een basisadministratie is, blijkt dat uitvoeringsinstanties in de praktijk niet altijd exclusief gebruik maken van deze gegevens. Bij elk van de betrokken organisaties is sprake van eigen bestanden met gegevens die worden gebruikt om de rechten en plichten van cliënten te bepalen. De mate waarin afnemers van de GBA afhankelijk zijn van deze gegevens verschilt bovendien. Enerzijds bestaan er afnemers die vrijwel één-op-één werken met het GBA-gegeven, zoals RDW, of welke een verplichting hebben de GBA strikt te volgen, zoals de Belastingdienst in het kader van de toeslagentaak. Aan het ander uiteinde van het spectrum zijn de beschikbare aanvullende bronnen zo rijk aan gegevens dat instanties zelfs bij het geheel ontbreken van betrouwbare GBA-gegevens een functionele relatie met een persoon kunnen onderhouden. Tegelijkertijd vindt er relatief veel gegevensuitwisseling plaats tussen overheidsinstanties onderling. Dit komt mede doordat de toepassing van wet- en regelgeving van de instanties vereist dat zij een breed palet aan juridische begrippen moeten uitleggen aan de hand van de omstandigheden van een individueel geval. Het beoordelen van een individueel geval aan de hand van meer gegevens en omstandigheden dan enkel de adresgegevens brengt met zich mee dat onjuiste of ontbrekende GBA-adresgegevens in de praktijk een minder sterke impact hebben. Dit betekent dat een incorrecte GBA registratie niet per definitie financiële schade oplevert, omdat alternatieve bronnen beschikbaar zijn waarmee misbruik geconstateerd en voorkomen kan worden.

Een tweede complicerende factor is dat in het beschikbare cijfermateriaal niet terug te vinden is wat het aandeel van GBA-adres-gerelateerde fraude is ten opzichte van het totale bedrag in een bepaalde regeling of sector. Hoewel fraudecijfers een waardevolle indicatie zouden kunnen geven van de omvang van de schade die het gevolg is van misbruik van deze regelingen, geldt voor de meeste regelingen dat niet onderzocht is welk deel van dat misbruik dan gerelateerd is aan het GBA-adres van een cliënt. Het cijfermateriaal dat aangehaald wordt in de onderzochte documenten is vaak lastig vergelijkbaar omdat de weergegeven hoeveelheden opgebouwd zijn uit verschillende onderdelen. Dit verschijnsel komt bijvoorbeeld voor bij de analyse van fraudeonderzoeken door gemeenten. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld oude vorderingen meetellen of geconstateerde fraude bij werkgevers wel of niet meerekenen. Daarnaast bepalen lokale omstandigheden sterk of ergens veel of weinig gelegenheid is voor fraude. Ter illustratie: wanneer gekeken wordt naar cijfers over bijstandsfraude, is er in sommige statistieken onderscheid gemaakt tussen inkomensfraude en adresfraude. In andere onderzoeken komen cijfers over bijstandsfraude alleen in het algemeen naar voren. Voor de toepassing van diverse regelingen is het namelijk niet alleen relevant wat de woonsituatie van een burger is, maar ook wat de hoogte van het (gezamenlijke) inkomen is van een huishouden.<sup>99</sup> Onderzoeken van gemeentelijke diensten worden in een lokale context verricht en verschillen vaak qua opzet, onderzoeksmethoden en gehanteerde definities, waardoor resultaten niet te extrapoleren zijn naar landelijke effecten. Daarnaast vullen zowel de SVB en het UVW de juridisch relevante begrippen 'ingezetene' en 'gezamenlijke huishouding' in aan de hand van meer informatie dan alleen de GBA. Hierdoor verwatert het effect van gebreken in de GBA sterk. Het gevonden cijfermateriaal komt daarnaast vaak uit verschillende jaren. Daarmee worden zij lastiger vergelijkbaar met elkaar aangezien de wet- en regelgeving of het handhavingsbeleid waar zij op gebaseerd zijn regelmatig veranderen.<sup>100</sup> Zo is er in veel gevallen een aangiftegrens gesteld. Wanneer de omvang van een fraudezaak deze grens overschrijdt ontstaat er een verplichting voor de desbetreffende instantie om daarvan aangifte te doen. Deze aangiftegrenzen zijn in de afgelopen decennia regelmatig gewijzigd.

<sup>99</sup> Olsthoorn, S. (2010), *Bijstandsfraude beter opgespoord*, 23 april 2010. Geraadpleegd op 16 augustus 2012 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx>.

<sup>100</sup> Zie bijvoorbeeld: *Nieuwsbrief Bijstandsstatistieken van het CBS*, editie juli 2012, geraadpleegd op 16 augustus 2012 via: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/deelnemers-enquetes/decentrale-overheid/sociale-zekerheid/nieuws/default.htm>.

Wel is op sectoraal niveau een indicatie van de financiële effecten te geven. In sommige sectoren is uit het beschikbare cijfermateriaal een betere indicatie van de omvang van de schade te destilleren dan in andere sectoren. Zo is bijvoorbeeld de schade die ontstaat door het opgeven van een onjuist woonadres in de sfeer van de studiefinanciering qua financiële omvang vrij goed gedocumenteerd. Verkeerd geregistreerde studenten veroorzaken jaarlijks voor circa €55 miljoen euro aan schade. Het Ministerie van OCW rapporteerde deze kengetallen expliciet in haar jaarverslag.<sup>101</sup>

Een bevinding uit het literatuuronderzoek en de interviews is overigens ook dat de oorzaak van problemen met GBA-adressen lang niet altijd gelegen is in calculerend gedrag van de burger. Het aandeel van de onwetende of administratief onbekwame burgers in de geanalyseerde doelgroepen is naar verwachting vrij groot. Het is bovendien in een deel van gevallen nauwelijks lonend om te frauderen. Deze bevinding is relevant voor het ontwerpen van maatregelen ter versterking van de kwaliteit van de GBA. Er kan dus niet worden gesteld dat de personen in de door ons beschreven doelgroepen automatisch in aanmerking komen voor fraudeonderzoeken, aangezien de kans aanwezig is dat de oorzaak van hun GBA-status te goeder trouw tot stand gekomen is. Ten slotte dient ook de perceptie van de aard en omvang van het probleem genuanceerd te worden. Hoewel de maatschappelijke effecten van verkeerd- en niet geregistreerde personen zonder meer relevant zijn blijkt het in de praktijk om een relatief laag aantal personen te gaan. Met name het beeld dat er in Nederland zo'n 400.000 onvindbare en onaantastbare 'spookburgers' rondlopen moet worden herzien. In de aanbevelingen zullen wij specifiek terugkomen op de VOW-problematiek en de wijze waarop meer concreet zicht op de omvang van deze groep en de veroorzaakte maatschappelijke effecten kan worden verkregen.

#### 4.5.3 Samenvatting maatschappelijke effecten: schema

Het resultaat van de analyse van de maatschappelijke effecten die optreden als gevolg van onjuiste of ontbrekende gegevens in de GBA is complex.

Om toch enig overzicht te kunnen geven, volgt hieronder een schematische rangschikking van de maatschappelijke effecten per doelgroep. De doelgroepen zijn:

- Verkeerd geregistreerde personen;
- VOW'ers;
- Niet geregistreerde personen.

Op de verticale as van de tabel plaatsen we de diverse maatschappelijke effecten. Dit zijn:

- Extra uitvoeringslasten;
- Directe financiële schade;
- Sociale effecten voor derden;
- Algemene maatschappelijke effecten.

Deze maatschappelijke effecten kunnen zowel ontstaan als gevolg van omissie of commissie aan de zijde van de burger als door fouten als door problemen aan de zijde van de overheid. Voor het uitvoeren c.q. toepassen van een wettelijke regeling is dat echter in de praktijk veel minder relevant dan verwacht: uit interviews met de afnemers van de GBA blijkt dat met name telt of iemand terecht of onterecht aanspraak maakt op een voorziening. Deze beslissing wordt genomen op basis van GBA-adresinformatie, waarbij ervan uit wordt gegaan dat deze gegevens kloppen.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010 via:  
[http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_29.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html).

<sup>102</sup> Hoewel alle afnemers van GBA informatie hun besluiten baseren op GBA gegevens, verschilt het per instantie in welke mate zij daarvan afhankelijk zijn, aangezien men veelal beschikt over aanvullende c.q. alternatieve bronnen. (Conclusie gebaseerd op de gesprekken met OCW, SVB, UWV en Inlichtingenbureau.)

In de praktijk komen onregelmatigheden in adresgegevens dan ook slechts incidenteel aan het licht als zich opvallende zaken voordoen of wanneer specifiek onderzoek naar misbruik wordt gedaan.

In de velden van de tabel plaatsen we de domeinen waar deze effecten zich voordoen en welke effecten gevonden zijn. In paragraaf 4.5.4 worden de bevindingen toegelicht.

	Verkeerd geregistreerd	Vertrokken onbekend waarheen	Niet geregistreerd
Extra Uitvoeringslasten	Fraudeonderzoek, Raadplegen alternatieve bronnen, Monitoren GBA-kwaliteit, Terugmeldingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>zoeken naar debiteuren(CJIB)</li> <li>herstellen dossier na periode VOW (BD)</li> </ul>	Belastingdienst onderhoud fiscale relatie
Financiële schade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Woonfraude studenten (DUO)</li> <li>Opbouw AOW</li> <li>Uitkering AOW, WWB, Anw, AKW</li> <li>Kwijtschelding belastingen</li> <li>Onterechte toeslagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vorderingen niet inbaar (DUO, CJIB, BD)</li> </ul>	Schade beperkt omdat alternatieve bronnen beschikbaar zijn
Sociale effecten voor derden	Andere burgers hebben nadeel: <ul style="list-style-type: none"> <li>Ongewenste post</li> <li>Deurwaarders</li> <li>Berekening toeslagen</li> </ul>	–	Sociale effecten gering vanwege beperkte omvang doelgroep (<50.000)
Algemene maatschappelijke effecten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imagoschade overheid</li> <li>Vervagend normbesef</li> </ul>	Overheid is deze mensen uit het oog verloren	Overheid weet niet waar ze zijn bij: <ul style="list-style-type: none"> <li>Overlast</li> <li>Calamiteiten</li> </ul>

#### 4.5.4 Samenvatting maatschappelijke effecten: toelichting

##### *Verkeerd geregistreerde personen*

Een onjuist adresgegeven in de GBA bemoeilijkt het correct toepassen van een inkomensafhankelijke regeling en kan leiden tot onterechte uitkeringen, onterechte opbouw van AOW-rechten, onterechte aanspraak op toeslagen, kwijtscheldingen of uitwonende studiebeurzen. Tevens kan het ontbreken van een actueel adresgegeven voor afnemers betekenen dat zij vorderingen niet (tijdig) kunnen innen. Gezien de grote omvang van adresafhankelijke regelingen in de sociale zekerheid, de fiscale sector en het onderwijs brengt het gegeven dat 1 tot 5% van de

burgers op een verkeerd adres geregistreerd is al snel grote financiële schade met zich mee. Dit verklaart de rode kleur in de tabel hierboven. Zo kost de op een verkeerd adres geregistreerde student die studiefinanciering als uitwonende geniet, de samenleving bijvoorbeeld jaarlijks circa 55 miljoen euro.

De verkeerd geregistreerde personen brengen ook aanmerkelijke sociale effecten teweeg bij anderen. Zo ontvangen andere burgers ongewenste post en hebben zij bijvoorbeeld te maken met deurwaarders en schuldeisers van de vorige bewoner van hun huis. Een ander direct gevolg van het feit dat personen ingeschreven zijn op een verkeerd adres is dat de personen die daadwerkelijk op dat adres wonen in de problemen komen met uitkeringen en toeslagen, aangezien voor het bepalen van het recht op uitkeringen en toeslagen het inkomen van medebewoners veelal meetelt.<sup>103</sup> Wanneer mensen om zich heen zien dat het opgeven van een verkeerd adres loont en dat het veelal lastig te controleren is of mensen daadwerkelijk (samen)wonen op het opgegeven adres, ontstaat bovendien de perceptie dat er een lage pakkans is met betrekking tot het opgeven van een onjuist adres. Gezien de relatief grote populatie verkeerd geregistreerde personen kan gesproken worden van een vervagend normbesef ten aanzien van het opgeven van het adres bij de gemeente. Dit is een meer algemeen maatschappelijk verschijnsel dat toegeschreven kan worden aan de groep verkeerd geregistreerde personen. De bij dit onderzoek betrokken afnemers van de GBA geven ook aan dat dit zorgt voor imagoschade voor de overheid.

#### VOW'ers

De doelgroep VOW blijkt in de praktijk met name impact te hebben in de sfeer van niet-inbare vorderingen en onvindbare debiteuren. Het opsporen van debiteuren en bijvoorbeeld het bijstellen van dossiers wanneer een VOW'er zich weer meldt bij een Nederlandse gemeente blijkt bij een aantal afnemers van de GBA extra uitvoeringslasten met zich mee te brengen. Dit effect treedt met name op bij de Belastingdienst en het CJIB. In de nabije toekomst kan dit fenomeen zich ook gaan voordoen bij DUO, zodra de eerste gebruikers van het collegegeldkrediet moeten beginnen met de aflossing van hun schuld.

De financiële schade die ontstaat als gevolg van onvindbare debiteuren is groot. Hoewel er weinig cijfermateriaal hierover bekend is, kan wel een schatting worden gemaakt van het totaalbedrag aan niet van VOW'ers inbare vorderingen. De schatting komt als volgt tot stand:

Jaarlijks komen er 65.000 VOW'ers bij. Ongeveer de helft daarvan meldt zich op een gegeven moment weer bij een Nederlandse gemeente. Daarmee kan gezegd worden dat de andere helft onzichtbaar blijft. Dit zijn tussen de 30.000 en 35.000 mensen per jaar. Uit de studie van het CBS naar het fenomeen 'Vertrokken Onbekend Waarheen' blijkt voorts dat ruim de helft van de VOW'ers geen baan, uitkering of opleiding in het hoger onderwijs hebben. Vervolgens doen we de aanname dat de personen die moeite hebben met het betalen van schulden of boetes en daarmee als VOW'er schade -in de zin van niet-inbare schulden- veroorzaken met name te vinden zijn in de groep zonder baan, uitkering of opleiding. Dit zijn jaarlijks zo'n 15.000 personen. De Nederlandse consument heeft gemiddeld zo'n 1600 euro schuld.<sup>104</sup> De schade in de zin van onvindbare debiteuren die toegerekend kan worden aan VOW'ers komt daarmee op circa 24 miljoen euro per jaar.

---

<sup>103</sup> Art. 9 sub b Wet op de Huurtoeslag 2012

<sup>104</sup> Bronnen: HVBjuristen, NIB Incasso en fx.nl. Geraadpleegd d.d. 26 oktober 2012 via: ( [http://www.hvbjuristen.nl/gemiddelde-schuld-consumenten-met-kwart-toegenomen\\_nieuws-149.html](http://www.hvbjuristen.nl/gemiddelde-schuld-consumenten-met-kwart-toegenomen_nieuws-149.html) ); ( <http://www.nibincasso.nl/nieuws/consumenten-hogere-schuld> ); ( <http://www.fx.nl/artikel/7311/Gemiddelde-schuld-steeds-hoger/default.aspx> )



De sociale impact van VOW'ers is niet significant naar voren gekomen in het onderzoek. Meer algemeen is het wel een punt van zorg dat de overheid deze mensen blijkbaar uit het oog verliest, mede met het oog op het hierboven genoemde probleem dat VOW'ers soms nog openstaande rekeningen hebben.

#### *Niet geregistreerde personen*

De maatschappelijke effecten die teweeg worden gebracht door (ten onrechte) niet geregistreerde personen manifesteren zich met name in de vorm van extra uitvoeringslasten bij de instanties die met deze mensen relaties onderhouden. De Belastingdienst is –in dit onderzoek- de enige afnemer die aangeeft regelmatig met deze doelgroep te maken te hebben. Het betreft cliënten die een legaal werkverband zijn aangaan en belasting afdragen. De Belastingdienst kan ik dit geval niet terugvallen op de GBA en dient te zorgen voor eigen (adres)gegevens.

De witte kleur in de tabel bij financiële schade en sociale effecten voor derden geeft aan dat de financiële en sociale impact van niet geregistreerde personen niet significant naar voren is gekomen in het onderzoek. Dit is enerzijds gelegen in de beperkte omvang van deze doelgroep (minder dan 50.000 personen). Anderzijds beschikken de afnemers van de GBA vaak over voldoende alternatieve bronnen om ook zonder een GBA-adres een vordering te innen of belastingen te heffen. Een meer principiële probleem met betrekking tot de ten onrechte niet geregistreerde personen is dat deze groep zich in Nederland beweegt zonder dat de overheid weet wie of waar zij zijn.

In appendix F zijn de in deze paragraaf besproken maatschappelijke effecten op schematische wijze gerangschikt.

#### **4.5.5 Hoe de nadelige maatschappelijke effecten verminderen?**

De in dit hoofdstuk gesignaleerde nadelige maatschappelijke effecten die optreden als gevolg van het feit dat personen (ten onrechte) niet of op een verkeerd adres in de GBA staan, vragen om gerichte maatregelen.

Met betrekking tot de personen die op een verkeerd adres in de GBA staan en VOW'ers ligt een grote verantwoordelijkheid bij gemeenten om (nog) alerter en pro-actiever toe te zien op de kwaliteit en actualiteit van de adresgegevens. Inzet moet zijn om de VOW-status te voorkomen en het aantal VOW'ers dat mogelijk in Nederland verblijft, terug te dringen. Naast het stimuleren van meer uniformiteit bij gemeenten in de aanpak en het bevorderen van een risico-gestuurde benadering, dient de terugmeldvoorziening meer rendement op te leveren.

Die nieuwe terugmeldvoorziening zou ook gelegenheid moeten bieden om personen aan te melden bij gemeenten, die zich zouden moeten laten inschrijven in de GBA vanwege langdurig verblijf.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgestelde aanbevelingen nader toegelicht.

## 5 Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk brengt de bevindingen en conclusies van de voorgaande hoofdstukken bijeen in de vorm van aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn verwoord in uitgangspunten en vertaald naar maatregelen voor versterking van de kwaliteitsborging die met name ten doel hebben het aantal personen dat op een niet juist adres in de GBA staan en VOW'ers terug te dringen. De aanbevelingen worden voorafgegaan door enkele algemene constatering, die buiten het bestek van deze opdracht vallen, maar niet onopgemerkt mogen blijven in relatie tot de inhoud van dit onderzoek.

### 5.2 Algemene constatering

De adviseurs van IDManagement Centre en Considerati hebben op grond van de bestudeerde rapporten en gesprekken met gemeenten, afnemers en betrokkenen bij het beheer van GBA en RNI een aantal constatering gedaan dat relevant is in het licht van het doel van dit onderzoek, maar vooralsnog een meer beschouwend karakter hebben en nog niet verder zijn uitgewerkt omdat het buiten de scope van dit onderzoek viel.

#### 5.2.1 GBA kent één adres

De GBA kent één adres en dat is het woonadres (uitzonderingen, zoals een tijdelijk briefadres, daargelaten). Voor gemeenten is de kwaliteit van deze adresgegevens één van de grootste uitdagingen. Afnemers dienen zich te baseren op de gegevens in de GBA (verplicht gebruik van de basisregistratie), waaronder het adresgegeven, als één van de authentieke gegevens. Voor uitvoeringsorganisaties die wet- en regelgeving uitvoeren waarbij de woonsituatie (en de hieraan gelieerde leefsituatie) mede bepalend is voor de rechten, is dit GBA-adres van belang. Voor andere afnemers is de bereikbaarheid van een persoon belangrijker dan het woonadres; het verplicht moeten hanteren van het GBA-woonadres, als voorwaarde voor het toekennen van een bepaald recht, zou hen met zeer grote uitvoeringsproblemen opzadelen.

Breed bestaat de behoefte aan een discussie over het woonadres in de GBA. Die behoefte komt niet alleen voort uit de hiervoor geschetste uitvoeringspraktijk, maar ook ontwikkelingen in de samenleving waardoor dat ene woonadres in de GBA minder vanzelfsprekend is. Voorbeelden zijn het kind van gescheiden ouders dat voor 50% bij de ene ouder woont en voor 50% bij de andere, overheidsorganisaties en andere gebruikers van de GBA, zoals pensioenfondsen, zetten grote stappen om de communicatie met burgers digitaal te laten verlopen. De overheid voorziet daarom ook in generieke voorzieningen zoals MijnOverheid.nl. Uit deze ontwikkelingen ontstaat de vraag naar het kunnen vastleggen van meerdere (elektronische) adressen ten behoeve van een betere bereikbaarheid van de burger voor de overheid.

Geadviseerd wordt deze constatering onder de aandacht te brengen van het vervolg op het bestuurlijk traject project 12 'Compacte Rijksdienst – cluster inkomensondersteuning / voorzieningen burgers'.

#### 5.2.2 GBA is een verblijfsregister

De GBA is een verblijfsregister dat ten doel heeft een zo natuurgetrouwe weergave te doen van (onder meer) de verblijfplaats van de ingezetene. Gelijkijdig handhaaft de gemeente wet- en regelgeving en gemeentelijke verordeningen, bijvoorbeeld op het gebied van (recreatie)bewoning. Sommige gemeenten zijn zeer strikt in het vasthouden aan het uitgangspunt dat de GBA een verblijfsregister is. Handhaven is dan een taak van een ander onderdeel van de gemeenten, niet zijnde burgerzaken. In andere gemeenten kan de handhavingstaak doorwerken in de door

burgerzaken gehanteerde criteria voor inschrijving in de GBA. Personen kunnen zich dan niet laten inschrijven op adressen die niet als 'erkend woonadres' te boek staan. Gevolg hiervan is dat burgers noodgedwongen andere adressen doorgeven dan het feitelijke (maar niet toegestane) adres.

Geadviseerd wordt het belang van de GBA (en straks BRP) als verblijfregister uit te dragen.

### **5.2.3 Kleine overheid versus handhavingsverwachtingen**

De samenleving heeft zich ontwikkeld tot een open en dynamische maatschappij. De overheid transformeert naar een slanke en efficiënt werkende organisatie die voldoet aan de hoog gespannen verwachtingen om effectief toezicht te houden en te handhaven, alhoewel de wet- en regelgeving die uitgevoerd moet worden niet minder complex is geworden. De GBA maakt onderdeel uit van dit krachtenveld. De roep om bijvoorbeeld (arbeidsintensieve) adrescontroles staat op gespannen voet met bezuinigingen. Alleen door slim gebruik te maken van ICT en intensievere ketensamenwerking kan tegemoet worden gekomen aan de handhavingsverwachtingen.

De aanbeveling om de huidige terugmeldvoorziening te transformeren naar een meer interactief platform van gegevensuitwisseling (zie 5.3.2) heeft ten doel ICT slim in te zetten.

### **5.2.4 Vertrouwen versus wantrouwen**

Een overheid die uitgaat van wantrouwen kost meer geld dan een overheid die uitgaat van vertrouwen. Als de (adres)problemen in de GBA zich beperken tot (maximaal) 5% van de ingezetenen, dan is het van belang alle inspanningen te richten op die 5%. Het onderscheid tussen omissie en commissie is hierbij relevant, aangezien de te treffen maatregelen verschillend zijn. Voor de categorie commissie zou bijvoorbeeld meer gebruik gemaakt kunnen worden van bestaande onderzoeksresultaten (zoals het CBS-onderzoek naar VOW'ers) en de ervaringen van gemeenten en afnemers en deze te vertalen naar risicoprofielen.

## **5.3 Uitgangspunten en maatregelen voor versterking van de kwaliteitsborging om aantal verkeerd geregistreerde personen en VOW'ers terug te dringen**

Voor het versterken van de kwaliteitsborging van de (adres)gegevens in de GBA worden hierna eerst de uitgangspunten verwoord en daarna de voorgestelde maatregelen.

### **5.3.1 Uitgangspunten**

- De rechten en plichten van de burger met betrekking tot diens inschrijving in de GBA centraler stellen en daarmee onder meer de informatiepositie van de burger te versterken.
- Informatie gestuurde kwaliteitsborging: door slimme inzet van ICT moet het delen van informatie worden bevorderd (eerste signalen 'verrijken' tot kwalitatief sterke meldingen).
- Gemeenten dienen kritisch aan de poort te zijn bij inschrijvingen en binnengemeentelijke adresmutaties: risico gestuurde kwaliteitsborging.
- Gemeenten dienen de focus op eerste signalen te versterken en zodoende alles in het werk te stellen om een VOW-status te voorkomen.
- Het opsporen van VOW'ers en het achterhalen van het juiste adres mag en hoeft niet beperkt te blijven tot de gemeentegrens van oorspronkelijke inschrijving.
- VOW'ers die mogelijk in Nederland verblijven dienen gericht opgespoord te worden.
- Afnemers hebben veel informatie die beter benut moet en kan worden, maar gemeenten blijven verantwoordelijk en voeren regie.

### 5.3.2 Maatregelen

De voorgestelde maatregelen zijn ingedeeld naar de drie belangrijkste spelers, te weten stelselbeheerder GBA, gemeenten en afnemers.

#### *Voorgestelde maatregelen / stelselbeheerder GBA*

- Effectieve voorlichtingscampagne om burgers te wijzen op hun rechten en plichten met betrekking tot hun registratie in de GBA en het faciliteren hiervan. Hiertoe zou het moment waarop de Wet BRP in werking treedt benut kunnen worden om burgers inzicht te geven in de rechten (inzage- en correctierecht, MijnOverheid.nl) en plichten (belang gezien afnemers/derden, administratieve boete). Deze maatregel bevordert de informatiepositie van burgers.
- Stimuleren dat gemeenten meer uniformiteit hanteren bij vestiging/binnengemeentelijke verhuizingen, administratief en adresonderzoek, het organiseren van eerste signalen, gebruik best practices, e.d..
- TMV transformeren naar een meer interactief platform van gegevensuitwisseling, waardoor verrijking van gegevens kan plaatsvinden; hierbij kan gebruik worden gemaakt van Digimelding 2.0 (protocol voor annotatie) en bestaande voorzieningen vooruitwisseling van gegevens, zoals het Inlichtingenbureau, dat dit voor en namens de gemeenten kan uitvoeren. Ook faciliteert de opvolger van de TMV de melding van personen die ten onrechte niet in de GBA staan.
- 'Opschonen' van het bestand van ca. 400.000 VOW'ers. Op grond van de onderzoeksresultaten van het CBS mag worden aangenomen dat een zeer groot deel van het huidige bestand van VOW'ers zich niet meer in Nederland bevinden. Om te voorkomen dat jaarlijks het aantal VOW'ers hoger wordt en het beeld blijft bestaan dat dit aantal personen ook daadwerkelijk in Nederland verblijft, maar onzichtbaar is voor de overheid, zou het van groot belang zijn om tot een schatting te komen van het aantal VOW'ers dat mogelijk nog in Nederland verblijft. Door gebruik te maken van de gegevens van Belastingdienst ('bestand met VOW'ers waarmee een actieve relatie bestaat'), aanvullende bronnen en de profielgegevens van het CBS, kan getracht worden deze subgroep in beeld te krijgen. Vervolgens kunnen gerichte maatregelen worden overwogen om de betreffende personen zo mogelijk weer in te schrijven in de GBA.

#### *Voorgestelde maatregelen / gemeenten*

- Alertheid en pro-activiteit bij vestiging in gemeente en bij binnengemeentelijke verhuizingen, onder meer met gebruikmaking van risicoprofielen (zoals ontwikkeld door gemeente Amsterdam).
- Organiseren van eerste signalen; door afspraken te maken met binnengemeentelijke diensten (bijvoorbeeld leerplicht en parkeervergunningen) en lokale/regionale organisaties zoals woningbouwcorporaties en onderwijsinstellingen kunnen in vroeg stadium signalen worden opgepakt en onderzocht.
- Breder gebruik maken van best practices die beschikbaar zijn, zoals eerder genoemd risicoprofiel van de gemeente Amsterdam, administratieve leegstandscontroles in gemeente Rotterdam en aanpak adresonderzoek gemeente Almere.

#### *Voorgestelde maatregelen / afnemers*

- Het delen van informatie die afnemers bezitten via de opvolger van de TMV, onder meer door gebruik te maken van Digimelding 2.0 (zie hierboven).

#### 5.4 Vervolgactiviteiten

Voorgesteld wordt in vervolg op dit deel van de uitgevoerde opdracht naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA in deel 2 de navolgende activiteiten uit te voeren.

- Uitwerken van de bouwstenen voor de opvolger van de huidige TMV zoals in 5.3.2 toegelicht.
- Opschoonactie om tot vaststelling van het aantal 'reële' VOW'ers te komen met gebruikmaking van Friss. Op grond van deze actie kan tevens worden bepaald in hoeverre het gebruik van alternatieve gegevensbronnen om zoekgeraakte personen op te sporen, bruikbaar en proportioneel is in het kader van de kwaliteitsborging.

## 6 Bijlagen

### Appendix A: Bronnen / documenten

Organisatie / Auteur	Titel	Versie / datum / weblink
Agentschap BPR	Evaluatierapport Pilot Evaluatie-instrument GBA en reisdocumenten	Versie BPR2012/N51752 2 mei 2012
Bambost, E.E. van	Gemiddelde schuld van consumenten met kwart toegenomen	<a href="http://www.hvbjuristen.nl/gemiddelde-schuld-consumenten-met-kwart-toegenomen_nieuws-149.html">http://www.hvbjuristen.nl/gemiddelde-schuld-consumenten-met-kwart-toegenomen_nieuws-149.html</a>
Belastingdienst	Maximumtarief	<a href="http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe_werkt_kinderopvangtoeslag/maximumuurtarief">http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/kinderopvangtoeslag/hoe_werkt_kinderopvangtoeslag/maximumuurtarief</a>
Belastingdienst	Zorgtoeslag	<a href="http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/zorgtoeslag/">http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/informatie_over_toeslagen/zorgtoeslag/</a>
Belastingdienst, Utrecht-Gooi, gemeente Utrecht	Evaluatie pilot VOW belastingdienst en gemeente Utrecht	versie 5.0
Binnenlands Bestuur	Huishoudtoets met terugwerkende kracht afschaffen	<a href="http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/huishoudtoets-met-terugwerkende-kracht-afschaffen.5823646.lynkx">http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/huishoudtoets-met-terugwerkende-kracht-afschaffen.5823646.lynkx</a>
Brummelkamp, G., Kerckhart, A. & Engelen, M.	Wat beweegt de fraudeur	24 juni 2010
Centraal Bureau voor de Statistiek	Nieuwsbrief Bijstandsstatistiek	editie juli 2012 - <a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/deelnemers-enquetes/decentrale-overheid/sociale-zekerheid/nieuws/default.htm">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/informatie/deelnemers-enquetes/decentrale-overheid/sociale-zekerheid/nieuws/default.htm</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	65-jarigen leven langer zonder beperkingen, maar meer met chronische ziekten	<a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3669-wm.htm">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/gezondheid-welzijn/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3669-wm.htm</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	Jaarlijks 65.000 inwoners kwijt	22 november 2011 - <a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3517-">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3517-</a>

		wm.htm
Centraal Bureau voor de Statistiek / Kroeze, H., Van der Linden, F., Oostrom, L., Sluiter, N.	Vertrokken Onbekend Waarheen	2011
Centraal Bureau voor de Statistiek	Definitie: Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW)	<a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/v/vertrokken-onbekend-waarheen-vow.htm">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/v/vertrokken-onbekend-waarheen-vow.htm</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	Begrippen: Niet westerse allochtoon	<a href="http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=1013">http://www.cbs.nl/nl-nl/menu/methoden/begrippen/default.htm?conceptid=1013</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	Begrippen: Allochtoon	<a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=37">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=37</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	Begrippen: Westerse allochtoon	<a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1057">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1057</a>
Centraal Bureau voor de Statistiek	Begrippen: Nederlander	<a href="http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=2917">http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=2917</a>
Centraal Justitieel Incassobureau	Cijferbijlage jaarbericht 2011	<a href="http://jaarbericht2011.cjib.nl/pagina/kengetallen">http://jaarbericht2011.cjib.nl/pagina/kengetallen</a>
Centraal Justitieel Incassobureau	Statistisch Jaarboek 2011	2011
College van burgemeester en wethouders Alkmaar	Brief naar aanleiding van Raadvragen OPA inzake de omvang van sociale zekerheidsfraude	10 april 2012
Deloitte accountants B.V. / Vonck, R.G.	Momentopname kwaliteit GBA 2011	2 september 2011
Deloitte en ZENC	De GBA als Basisregistratie – Onderzoek naar het gebruik van de GBA	15 november 2011
DUO	Aantallen 2011-2012	<a href="http://www.ib-groep.nl/organisatie/pers/aantallen.asp">http://www.ib-groep.nl/organisatie/pers/aantallen.asp</a>
DUO	Collegiekrediet	<a href="http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat_is_studiefinanciering/collegiekrediet.asp">http://www.ib-groep.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/wat_is_studiefinanciering/collegiekrediet.asp</a>
FX.nl	Gemiddelde schuld steeds hoger	<a href="http://www.fx.nl/artikel/7311/Gemiddelde-schuld-steeds-hoger/default.aspx">http://www.fx.nl/artikel/7311/Gemiddelde-schuld-steeds-hoger/default.aspx</a>
Gemeente Amsterdam – Dienst Onderzoek en Statistiek	Rapportage meting kwaliteit GBA	Juni 2008
Gemeente Delft	Persbericht: "Delft spoort 1 miljoen aan uitkeringsfraude op"	7 mei 2012 - <a href="http://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Pers/Persberichten/2012/Mei_">http://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Pers/Persberichten/2012/Mei_</a>

		2012/Delft_spoort_1_mil joen_ aan_uitkeringsfraude_op
Gemeente Heemstede	Collegebesluit inzake resultaten GBA-audit	24 juli 2012
ICTU, Programma Registratie Niet- Ingezetenen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Registratie Niet-Ingezetenen: Architectuurbeschrijving	Versie 1.1 – 8 oktober 2009
Inlichtingenbureau	Toetsing woon- & leefsituatie WWB	februari 2012
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Brief aan Tweede Kamer – Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA)	5 juli 2012
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Brief aan Tweede Kamer - AO: GBA 30 november 2011	29 november 2011
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Brief inzake 'Actieplan misbruik uitwonendenbeurs'	9 november 2009
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Brief van de Minister van SZW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving	28 juni 2012
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Brief aan de Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten en Afnemers van de GBA: Verzoek om medewerking voor het verbeteren van de kwaliteit van gegevens in de GBA	1 juni 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Circulaire adresonderzoek	1 juni 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Circulaire briefadres	1 juni 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Circulaire gereede twijfel	1 juni 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Brief aan de College burgemeester en wethouders: Top 10 oplossingen voor knelpunten in de bijhouding van de GBA	3 februari 2009
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Agentschap BPR	Protocol adresonderzoek	versie 1.2 - juni 2012
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Agentschap BPR	Samen werken aan meer kwaliteit GBA	mei 2012
Ministerie van	Handreiking gereede twijfel voor afnemers voor	25 mei 2012



Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Agentschap BPR	GBA gegevens	
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Jaarverslag OCW 2010	<a href="http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html">http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html</a>
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Integrale Rapportage Handhaving 2011	2012
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Verzamelbrief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders	20 oktober 2011, <a href="http://www.gemeenteloket.minszw.nl/kamerstukken/Verzamelbrief-oktober-2011/Verzamelbrief-oktober-2011">http://www.gemeenteloket.minszw.nl/kamerstukken/Verzamelbrief-oktober-2011/Verzamelbrief-oktober-2011</a>
Nibincasso	Consumenten hogere schuld	<a href="http://www.nibincasso.nl/nieuws/consumenten-hogere-schuld">http://www.nibincasso.nl/nieuws/consumenten-hogere-schuld</a>
Olsthoorn, S.	'Bijstandsfraude beter opgespoord'	23 april 2010, <a href="http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx">http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/achtergrond/achtergrond/bijstandsfraude-beter-opgespoord.157249.lynkx</a>
Ooms, D. & Spijkerman, M.	Fraudegevallen in de WWB boven de aangiftegrens	maart 2012 (SEOR Erasmus School of Economics)
Pricewaterhousecoopers	Momentopname Kwaliteit GBA 2010	2010
Project: Schoon Schip vergelijking GBA / PA	Projectplan Project: Schoon Schip	versie 1.3 – 23 mei 2012
Reelinck, F.	De voorspellende waarde van risicoprofielen ten behoeve van fraude bij een WWB-uitkering	Juni 2007 (Gemeente Rotterdam)
Rijksoverheid.nl	Kabinet pakt spookburgers aan	<a href="http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/06/22/kabinet-pakt-spookburgers-aan.html">www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/06/22/kabinet-pakt-spookburgers-aan.html</a>
Rijksoverheid.nl	Vraag en antwoord: kan ik een briefadres krijgen als ik geen vast woonadres heb?	<a href="http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/kan-ik-een-briefadres-krijgen-als-ik-geen-vast-woonadres-heb.html">http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/kan-ik-een-briefadres-krijgen-als-ik-geen-vast-woonadres-heb.html</a>
Rijksoverheid.nl	Kabinet pakt fraude met toeslagen aan	21 augustus 2012 - <a href="http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws/2012/08/21/kabinet-pakt-fraude-met-toeslagen-aan.html">http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/szw/nieuws/2012/08/21/kabinet-pakt-fraude-met-toeslagen-aan.html</a>
Rijksoverheid.nl	Vermogenstoets zorgtoeslag	<a href="http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgtoeslag">http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/zorgtoeslag</a>

		slag/vermogenstoets-zorgtoeslag
Rijksoverheid.nl	Wanneer kom ik in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen?	<a href="http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-kwijtschelding-van-gemeentelijke-belastingen.html">http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/wanneer-kom-ik-in-aanmerking-voor-kwijtschelding-van-gemeentelijke-belastingen.html</a>
Rijksoverheid.nl	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	<a href="http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz">http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bijzondere-ziektekosten-awbz</a>
Sociale Verzekeringsbank	Jaarverslag Sociale Verzekeringsbank 2011	mei 2012
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen). Memorie van Toelichting	Vergaderjaar 2011-2012, 33 219, nr. 3
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Memorie van Toelichting Wet BRP	vergaderjaar 2011-2012, kst 33219 nr. 3
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	vergaderjaar 2011-2012, kst 33207 nr. 15
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Advies Raad van State en nader rapport m.b.t. wijziging van de Wet studiefinanciering 2000	vergaderjaar 2011-2012, kst 33145 nr. 4
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Een regeling in de sociale zekerheid van de rechtsgevolgen van het niet aantonen van de levenssituatie na het aanbod van een huisbezoek	vergaderjaar 2011-2012, kst 31929 nr. B
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Memorie van Toelichting bij de Wet Wijziging van de Wet Studiefinanciering 2000	23 mei 2011
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Antwoord op Kamervragen over de GBA	vergaderjaar 2010-2011 1349 <a href="https://zoek.officielebeke ndmakingen.nl/dossier/3121/ah-tk-20102011-1349.html">https://zoek.officielebeke ndmakingen.nl/dossier/3121/ah-tk-20102011-1349.html</a>
Tweede Kamer der Staten-Generaal	Antwoord op Kamervragen inzake fraude met studiefinanciering	1 september 2009, <a href="http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/09/03/R260.htm">http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/09/03/R260.htm</a>
UWV	Concept evaluatie aanschrijven uitkeringsontvangers UWV met aanduiding VOW	28 maart 2012
Veldkamp / Verhue, D., Koenen, B. & Kalmthout, R.	Issuemonitor Q2 Fraudebestrijding	juni 2012
Verdonck, Klooster & Associates B.V. / Korsten, L., & Jong, J. de	Momentopname Kwaliteit GBA 2009	2009
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Verhoogde Kwijtscheldingsnormen 65-plussers	4 juli 2012 - <a href="http://www.vng.nl/smart-site.dws?id=116443">http://www.vng.nl/smart-site.dws?id=116443</a>
Verschoor, S.	Fraude met studiebeurs snoeihard aangepakt	<a href="http://www.bnr.nl/topic/Personal_Finance/818376-1209/fraude-met-studiebeurs-snoeihard-aangepakt">http://www.bnr.nl/topic/Personal_Finance/818376-1209/fraude-met-studiebeurs-snoeihard-aangepakt</a>
Wetten.Overheid.nl	Wet GBA	<a href="http://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/">http://wetten.overheid.nl/BWBR0006723/</a>

		Hoofdstuk1/Artikel3/geldigheidsdatum_13-07-2010
ZENC	Aard en omvang samenloop problematiek 'vertrokken onbekend waarheen'	Concept versie

**Appendix B: Bronnen / geïnterviewde personen**

<b>Organisatie</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>
Agentschap BPR, project RNI, programma mGBA	T. van Egmond H. Lapidair R. Lucieer F. Rijkers E. Verweij R. Zijlstra
Project 'Schoon Schip'	E. Lubberding, DPG gemeente Amsterdam
Belastingdienst	M. van Meteren, H. Haxe, B. Greverink en M. de Heij
CAK	J. van den Burg
CJIB	W. Pietersen
Gemeenten (workshop)	I. Wijsman – Gemeente Huizen J. Meijer-de Groot – Gemeente Almere R. Fox – Gemeente Almere Y. Molenberg – Gemeente Utrecht R. Drinkwaard – Gemeente Utrecht L. van der Poel – Gemeente Rotterdam U. Jaddoe – Gemeente Rotterdam R. van Gils – Gemeente Hilvarenbeek
Inlichtingenbureau	R. van Dam en A. Tamminga
Kadaster	T. Splithof en T. Awater
Ministerie van OCW	H. Hermsen
RDW	G. Stel en M. Evers
Stelsel van Basisregistraties	W. Willems M. Fuld U. Pijpker en M. Dell
SVB	F. Werner, R. Zonneveld, J. Kolderman en P. Burrough
UWV	R. Hennion, R. Siegerist en R. Diemeer

**Appendix C: Begrippenlijst**

AKW	Algemene kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BD	Belastingdienst
BPR	Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten
BSN	Burgerservicenummer
BRP	Basisregistratie Personen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CAK	Centraal Administratiekantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
DGBK	Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijkrelaties
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
FRISS	Friss Fraude- en Risicobeheersing
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBA-V	GBA Verstrekkingen
IDMC	IDManagement Centre
LRD	Landelijk Raadpleegbare Directory
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OPS	Nationale opsporingsregister
PL	Persoonslijst
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TMV	Terugmeldvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
WAHV	Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WAJONG	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSF2000	Wet studiefinanciering 2000
WTOS	Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten
WW	Werkloosheidswetuitkering
WWB	Wet werk en bijstand

## Appendix D: Overzicht adresafhankelijke regelingen

### Fiscale sector

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief) X 1000	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium 105	Toelichting
Algemene wet inzake rijksbelasting	Inkomsten in 2012: 224 Uitgaven in 2012: 257,4 <sup>106</sup>	Belastingdienst	1, 2, 3	• Heffen belastingen afhankelijk van leefsituatie (art. 5a partnerregeling)
Algemene wet inzake rijksbelasting (hypotheekrenteaftrek)	Lasten: 10 in 2008 <sup>107</sup>	Belastingdienst	2	• Hypotheekrenteaftrek mag toegepast worden op het hoofdverblijf, men moet daadwerkelijk wonen op het adres waarvoor de aftrek geldt
Huurtoeslag	Lasten: 48	Belastingdienst	2, 3	• Huurtoeslag afhankelijk van woon- en leefsituatie (Art. 7 en 14 Wet op de Huurtoeslag)
Zorgtoeslag	Lasten: 157	Belastingdienst	3	• Toeslag afhankelijk van leefsituatie
Gemeentelijke belastingen	124 <sup>108</sup>	Gemeenten	2, 3	• Heffing gemeentelijke belastingen

### Veiligheid & Justitie

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief)	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium 109	Toelichting
Algemene Politiewet / Wetboek van Strafvordering / Wet politiegegevens	N.v.t.	Politie	2	• bevragingen in het kader uitvoering politietaak (oa. artikel 4, art. 38b en 48b Politiewet, artikel 8 Wet politiegegevens)

<sup>105</sup> 1) is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland; 2) woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres; 3) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend).

<sup>106</sup> Miljoenennota 2012, p. 2 en 3, geraadpleegd via

[http://www.prinsjesdag2012.nl/pd09\\_sites/objects/ad7/32k/ff3e1621db717485fa6f540b0e06b/miljoenennota.pdf](http://www.prinsjesdag2012.nl/pd09_sites/objects/ad7/32k/ff3e1621db717485fa6f540b0e06b/miljoenennota.pdf) op 26 september 2012.

<sup>107</sup> <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3517-wm.htm>, geraadpleegd op 26 september 2012.

<sup>108</sup> Uit het interview met de Inlichtingendienst is naar voren gekomen dat 500.000 tot 600.000 mensen jaarlijks kwijschelding van de gemeentelijke belastingen aanvragen bij hun gemeente. In 60% van de gevallen wordt de aanvraag gehonoreerd. Het gemiddelde bedrag ligt tussen de €350 en €400 per jaar. Voor deze berekening is uitgegaan van een gemiddelde van 550.000 aanvragen, waarvan 60% wordt goedgekeurd. Het gaat dan om 330.000 goedgekeurde aanvragen. Stel dat het bedrag van de kwijschelding gemiddeld genomen €375 is, dan gaat het om een totaalbedrag van 330.000 x 375 = €123.750.000 dat jaarlijks wordt kwijtgescholden.

<sup>109</sup> 1) is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland; 2) woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres; 3) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend)

Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (WIVVG)	N.v.t.	Justitie (OM)	2	• Vaststellen woon- cq verblijfplaats verdachten & getuigen (Art. I, VI VII, VIII en X)
Wetboek van strafrecht, Algemene wet bestuursrecht, overig		CJIB	2	• Innen boetes, ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel etc. (algemeen)
Wegen verkeerswet / Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften	100 tot 120 <sup>110</sup>	CJIB	2	• Innen verkeersboetes
Wegenverkeerswet	N.v.t.	RDW	2	• Tenaamstelling voertuig (Art. 42)
Paspoortwet	N.v.t.	Gemeenten	1, 2	• Uitgifte rijbewijs (Art. 107) • Uitgifte paspoort

*Sociale zekerheid*

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief) X miljoen	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium <sup>111</sup>	Toelichting
Algemene kinderbijslagwet	Lasten: 3.346 Uitvoering: 71	SVB	1	• Over het algemeen geen recht op kinderbijslag indien niet in Nederland woonachtig (Art. 7c)
Algemene nabestaandenwet	Lasten: 1.040 Uitvoering: 20	SVB	1, 3	• Over het algemeen geen recht op nabestaandenuitkering indien nabestaanden ten tijde van overlijden niet in Nederland woonachtig was (Art. 32a)  • Geen recht meer op nabestaandenuitkering indien woonsituatie verandert (samenwonen) (Art. 16)

<sup>110</sup> Bron: Interview Inlichtingenbureau. In 2011 ging het om 9,7 miljoen zaken, in 2010 om 10,9 miljoen zaken.  
Bron: Cijferbijlage jaarbericht Centraal Justitieel Incassobureau 2011, via:  
<http://jaarbericht2011.cjib.nl/pagina/kengetallen>.

<sup>111</sup> 1) is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland; 2) woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres; 3) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend)

Algemene Ouderdomswet	Lasten: 29.995 Uitvoering: 118	SVB	1, 2, 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andere uitkering bij samenwonend of alleenstaand (hoofdverblijf) (Art. 9)</li> <li>• Geen opbouw AOW in buitenland (Art. 8a)</li> <li>• Hoogte AOW afhankelijk van duur verblijf in buitenland<sup>112</sup> (Art. 8a)</li> </ul>
AIO	Lasten: 212 Uitvoering: 14	SVB	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitkering afhankelijk van inkomen (en daarmee van leefsituatie)</li> </ul>
WWB (Wet werk en bijstand)	Lasten:	UWV <sup>113</sup> /GSD	2,3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bijstand afhankelijk van woon- en leefsituatie (Art. 26 en 27)</li> </ul>
WIA <sup>114</sup>	Lasten: 2.125 Uitvoering: 271	UWV	1, 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij verhuizing naar buitenland soms geen recht op uitkering (Art. 43 en 45)</li> </ul>
WW	Lasten: 5.418 Uitvoering: 953	UWV	1, 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitkering tot maximaal 3 maanden na vertrek naar buitenland</li> <li>• Geen opbouw WW rechten in buitenland (Art. 19 lid 1 sub e)</li> </ul>
WAO	Lasten: 7.809 Uitvoering: 158	UWV	1, 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie in het buitenland werkt wordt soms niet als werknemer beschouwd (art. 3)</li> </ul>
Ziektewet	Lasten: 1.820 Uitvoering: 285	UWV	1, 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Over het algemeen geen recht op kinderbijslag indien niet in Nederland woonachtig (Art. 7c)</li> </ul>
Toeslagenwet	Lasten: 443 Uitvoering: -	UWV	1, 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitkering bijgesteld als (een van de ) ouder(s) in buitenland woont (Artikel 1.6)</li> </ul>

### Gezondheidszorg

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief) X miljoen	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium 115	Toelichting
Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte	Lasten: 34 Uitvoering: 1	SVB	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen recht meer op toeslag indien kind niet meer thuiswonend is (Art. 4 lid 1)</li> </ul>

<sup>112</sup> Jaarverslag Sociale Verzekeringsbank 2011, p.15

<sup>113</sup> Enkel de bijstandsregeling is gekoppeld/afhankelijk van de woon- en leefsituatie in de GBA. De overige regelingen zijn primair persoonsgebonden en worden niet gecontroleerd in de GBA. UWV houdt een eigen registratie bij van woon- en correspondentieadressen.

<sup>114</sup> In het UWV Jaarverslag 2011 wordt onderscheid gemaakt tussen WIA – IVA en WIA – WGA. Voor het gemak zijn in deze tabel de totale lasten van de WIA opgenomen en is het onderscheid niet gemaakt.

<sup>115</sup> 1) is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland; 2) woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres; 3) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend)



kinderen (TOG)				
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigen bijdrage Zorg met verblijf</li> <li>• Eigen bijdrage Zorg zonder verblijf</li> </ul>	Omzet: 350	CAK	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigen bijdrage en financiële tegemoetkomingen afhankelijk van leefsituatie</li> </ul>

### Onderwijs

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief) X miljoen	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium 116	Toelichting
Wet Studiefinanciering 2000 (WSF2000)	Lasten: 4.000	DUO	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toelage afhankelijk van woonsituatie.<sup>117</sup> (Art. 1.5 en 3.18 (overzicht normbedragen)</li> </ul>
Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS)	Lasten: 130	DUO	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toelage afhankelijk van woonsituatie.<sup>118</sup> (Art. 1.5 en 3.18 (overzicht normbedragen)</li> </ul>
Les – en cursusgeldwet (LCW)	Baten: 264	DUO	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor het innen van les- en cursusgeld is een adresafhankelijkheid. (Art. 4 lid 4 LCW jo. Art. 9 Uitvoeringsbesluit LCW.)</li> </ul>

### Pensioenen

Wet / regeling	Omvang regeling (indicatief) X miljoen	Verantwoordelijke organisatie	Relevant criterium	Toelichting
Wet van 7 december 2006 houdende regels betreffende pensioenen (Pensioenwet)		Pensioenfondsen		Pensioenuitvoerder mag adres bij GBA opvragen indien laatst bekende adres van deelnemer onjuist blijkt te zijn (Art. 50)

<sup>116</sup> 1) is een persoon wel of niet (tijdelijk) ingezetene van Nederland; 2) woont de persoon daadwerkelijk op het opgegeven adres; 3) in welke samenlevingsvorm woont de persoon (bijv. alleenstaand of samenwonend)

<sup>117</sup> Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010 via: [http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_29.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html).

<sup>118</sup> Jaarverslag van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010 via: [http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090\\_29.html](http://www.rijksbegroting.nl/2010/verantwoording/jaarverslag,kst156090_29.html).

**Appendix E: Adresafhankelijke regelingen per artikel**

Algemene wet inzake Rijksbelastingen	
Art. 5a	<p>1. Als partner wordt aangemerkt:</p> <p>a. de echtgenoot;</p> <p>b. de ongehuwde meerderjarige persoon waarmee de ongehuwde meerderjarige belastingplichtige een notarieel samenlevingscontract is aangegaan en met wie hij staat ingeschreven op hetzelfde woonadres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland.</p> <p>2. Degene die ingevolge het eerste lid voor een deel van het kalenderjaar als partner wordt aangemerkt, wordt ook als partner aangemerkt in de andere perioden van het kalenderjaar, voor zover hij in die perioden op hetzelfde woonadres als de belastingplichtige staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland.</p> <p>3. Voor de toepassing van het eerste lid wordt een persoon die van tafel en bed is gescheiden, aangemerkt als ongehuwd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.</p> <p>4. In afwijking van het eerste lid wordt een persoon niet meer als partner aangemerkt ingeval:</p> <p>a. een verzoek, zoals bedoeld in artikel 150, respectievelijk 169 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek tot echtscheiding, respectievelijk tot scheiding van tafel en bed is ingediend, en</p> <p>b. hij niet meer op hetzelfde woonadres in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens of een daarmee naar aard en strekking overeenkomende administratie buiten Nederland staat ingeschreven als de belastingplichtige.</p> <p>5. Een persoon kan op enig moment slechts één partner hebben. Ingeval een persoon meer dan één echtgenoot heeft, wordt alleen de echtgenoot uit de oudste verbintenis als partner aangemerkt. Bij meer dan één notarieel samenlevingscontract, wordt alleen het oudste samenlevingscontract in aanmerking genomen. Een notarieel samenlevingscontract met meer dan één persoon, wordt niet in aanmerking genomen.</p> <p>6. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld op basis waarvan iemand die niet in Nederland woont, geacht wordt op zijn woonadres te zijn ingeschreven in een naar aard en strekking met de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens overeenkomende administratie buiten Nederland.</p> <p>7. Personen die partners waren op grond van het eerste lid, onderdeel b, blijven als partners aangemerkt nadat de in dat onderdeel bedoelde inschrijving op hetzelfde woonadres niet langer mogelijk is als gevolg van opname in een verpleeghuis of verzorgingshuis vanwege medische redenen of ouderdom van een van hen, zolang na het einde van die inschrijving op hetzelfde woonadres ten aanzien van geen van beiden een derde persoon als partner wordt aangemerkt. De eerste volzin vindt geen toepassing meer indien één van beiden door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de inspecteur laat weten dat zij niet langer als partners willen worden aangemerkt. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de uitvoering van dit lid.</p>
Wet op de Huurtoeslag 2012	
Art. 7	<p>1. Het recht op en de hoogte van de huurtoeslag is afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.</p> <p>2. Ten aanzien van een bepaalde woning kan slechts aan één huurder een huurtoeslag worden toegekend.</p>
Art. 9	<p>Een huurtoeslag wordt slechts toegekend:</p> <p>a. als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, op het adres van die woning zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens;</p> <p>b. als op dat adres geen andere personen staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, behoudens eventueel een onderhuurder en personen die behoren tot diens huishouden.</p>
Art. 14	<p>1. Het norminkomen bedraagt:</p> <p>a. € 22 025 bij een eenpersoonshuishouden;</p> <p>b. € 29 900 bij een meerpersoonshuishouden;</p> <p>c. € 19 605,36 bij een eenpersoonsouderenhuishouden;</p> <p>d. € 25 952,71 bij een meerpersoonsouderenhuishouden.</p> <p>2. Het norminkomen, genoemd in het eerste lid, onderdelen c en d, wordt vermeerderd met het bedrag van de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 3 van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemeetkoming oudere belastingplichtigen, per kalenderjaar, zoals dat bedrag naar redelijke verwachting in het berekeningsjaar zal luiden, onderscheidenlijk twee maal dat bedrag, en verder vermeerderd met € 665 onderscheidenlijk € 1</p>

	<p>462.</p> <p>3. Geen huurtoeslag wordt toegekend als het rekeninkomen meer bedraagt dan:</p> <p>a. het norminkomen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a of b, of</p> <p>b. de som van de bedragen, genoemd in het eerste lid, onderdelen c of d, en bedoeld in het tweede lid.</p> <p>4. De in het eerste lid genoemde bedragen worden met ingang van 1 januari van elk jaar gewijzigd overeenkomstig artikel 27.</p>
<b>Politiewet</b>	
Art. 38b	<p>1. Het Korps landelijke politiediensten registreert gegevens voor door Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te bepalen doeleinden en door hen te bepalen categorieën dan wel in door hen aan te wijzen wettelijk geregelde registers en verstrekt deze gegevens aan door hen aan te wijzen personen en instanties, onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Wet politiegegevens.</p> <p>2. Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bepalen dat in door hen aan te wijzen registers geen andere dan de in het eerste lid bedoelde gegevens worden geregistreerd en dat door hen aan te wijzen categorieën van gegevens in geen andere dan door hen aan te wijzen registers worden geregistreerd.</p> <p>3. Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen regels geven over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden geregistreerd, verwijderd dan wel verstrekt en op welke wijze bestandsvergelijking met die gegevens plaatsvindt.</p> <p>4. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ter uitvoering van het derde lid nadere regels geven over de schrijfwijze, classificatie of codering van gegevens en de samenstelling van de gegevens in de vorm van berichten.</p>
Art. 48b	<p>1. Het regionale politiekorps registreert gegevens voor door Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te bepalen doeleinden en door hen te bepalen categorieën dan wel in door hen aan te wijzen wettelijk geregelde registers en verstrekt deze gegevens aan door hen aan te wijzen personen en instanties, onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Wet politiegegevens.</p> <p>2. Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen bepalen dat in door hen aan te wijzen registers geen andere dan de in het eerste lid bedoelde gegevens worden geregistreerd en dat door hen aan te wijzen categorieën van gegevens in geen andere dan door hen aan te wijzen registers worden geregistreerd.</p> <p>3. Onze Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen regels geven over de wijze waarop de gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden geregistreerd, verwijderd dan wel verstrekt en op welke wijze bestandsvergelijking met die gegevens plaatsvindt.</p> <p>4. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ter uitvoering van het derde lid nadere regels geven over de schrijfwijze, classificatie of codering van gegevens en de samenstelling van de gegevens in de vorm van berichten.</p>
<b>Wet politiegegevens</b>	
Art. 8	<p>1. Politiegegevens kunnen worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak gedurende een periode van één jaar na de datum van de eerste verwerking.</p> <p>2. Voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak kunnen politiegegevens ten aanzien waarvan de in het eerste lid genoemde termijn is verstreken geautomatiseerd worden vergeleken met politiegegevens die worden verwerkt op grond van het eerste lid teneinde vast te stellen of verbanden bestaan tussen de betreffende gegevens. De gerelateerde gegevens kunnen verder worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak.</p> <p>3. Voor zover dat noodzakelijk is met het oog op de uitvoering van de dagelijkse politietaak kunnen politiegegevens ten aanzien waarvan de in het eerste lid genoemde termijn is verstreken in combinatie met elkaar worden verwerkt teneinde vast te stellen of verbanden bestaan tussen de betreffende gegevens. Indien zulke verbanden bestaan kunnen de gerelateerde gegevens verder worden verwerkt met het oog op de uitvoering van de politietaak.</p> <p>4. Politiegegevens, die worden verwerkt op grond van het eerste, tweede en derde lid, kunnen ter beschikking worden gesteld voor verdere verwerking op grond van de artikelen 9, 10 en 12.</p> <p>5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de categorieën van gegevens op basis waarvan politiegegevens vergeleken kunnen worden.</p> <p>6. De politiegegevens, die zijn verwerkt op grond van het eerste, tweede en derde lid, worden vernietigd zodra zij niet langer noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dagelijkse politietaak en worden in ieder geval uiterlijk vijf jaar na de datum van eerste verwerking verwijderd.</p>
<b>Wegenverkeerswet</b>	
Art. 42	<p>1. Er is een kentekenregister. Dit register is een basisregistratie.</p> <p>2. De Dienst Wegverkeer is de beheerder van het kentekenregister en verantwoordelijke als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens.</p> <p>3. In het kentekenregister verwerkt de Dienst Wegverkeer gegevens omtrent motorrijtuigen en aanhangwagens waarvoor een kenteken is opgegeven en de tenaamstelling van die kentekens, alsmede omtrent andere motorrijtuigen en aanhangwagens.</p> <p>4. Het verzamelen van de gegevens, bedoeld in het derde lid, geschiedt voor de volgende doeleinden:</p> <p>a. voor een goede uitvoering van het bepaalde bij of krachtens deze wet en voor de handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften,</p> <p>b. voor een goede uitvoering van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994,</p>

	<p>de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet belasting zware motorrijtuigen, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, de Wet bereikbaarheid en mobiliteit, dan wel andere wettelijke regelingen ten aanzien van motorrijtuigen of aanhangwagens en voor de handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wettelijke regelingen, en</p> <p>c. om overheidsorganen te voorzien van gegevens uit het kentekenregister voor zover zij aangeven deze gegevens nodig te hebben voor een goede uitoefening van hun publieke taak.</p> <p>5. De Dienst Wegverkeer mag strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens ter vaststelling van mogelijk strafbaar gedrag verwerken voor zover dit verband houdt met de in het vierde lid, onderdelen a en b, genoemde doeleinden.</p> <p>6. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels vastgesteld omtrent de inrichting en het beheer van het kentekenregister.</p> <p>7. De gegevens omtrent motorrijtuigen en aanhangwagens die de Dienst Wegverkeer verwerkt in het landsbelang, worden niet opgenomen in het kentekenregister</p>
Art. 107	<p>1. Aan de bestuurder van een motorrijtuig op de weg dient door de daartoe bevoegde autoriteit een rijbewijs te zijn afgegeven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorie waartoe dat motorrijtuig behoort.</p> <p>2. Het rijbewijs dient:</p> <p>a. te voldoen aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen inzake inrichting, uitvoering en invulling, b. zijn geldigheid niet te hebben verloren, en c. behoorlijk leesbaar te zijn.</p> <p>3. Indien de aanvrager als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente, wordt het in de basisadministratie opgenomen burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, op de bij ministeriële regeling vastgestelde wijze op het rijbewijs vermeld. Indien de aanvrager niet als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens van een gemeente, wordt op het rijbewijs een bij ministeriële regeling vastgestelde aanduiding vermeld.</p>
<b>Algemene kinderbijslagwet</b>	
Art. 7c	<p>1. De persoon die tot op de dag voor inwerkingtreding van de wet van 22 december 2005 tot wijziging van enige socialeverzekeringswetten in verband met de beëindiging van de verzekeringsplicht van in het buitenland wonende uitkeringsgerechtigden (Stb. 718) voortgezet verzekerd was op grond van artikel 27, eerste lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, zoals dat artikellid op die dag luidde, en op die dag nog recht op kinderbijslag had, behoudt recht op kinderbijslag, zolang het jongste kind voor wie de betrokkene voor 31 december 1999 recht had op kinderbijslag de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt.</p> <p>2. Het recht op kinderbijslag, bedoeld in het eerste lid, eindigt, indien hij:</p> <p>a. niet langer een uitkering, pensioen of toelage ontvangt als bedoeld in artikel 26, eerste lid, van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, zoals dat artikellid op 31 december 1999 luidde;</p> <p>b. buiten Nederland arbeid verricht;</p> <p>d. op grond van deze wet geen recht op kinderbijslag meer bestaat.</p>
Art. 19a	<p>1. De Sociale verzekeringsbank schort de betaling van de kinderbijslag op, indien blijkt dat het door de verzekerde verstrekte adres van hemzelf of van zijn kind afwijkt van het adres waaronder de verzekerde of het kind in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven.</p>
<b>Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen</b>	
Art. 1.6	<p>2. Een ouder die niet in Nederland woont, heeft slechts aanspraak op een kinderopvangtoeslag indien hij in een andere lidstaat of Zwitserland woont en, daartoe gerechtigd, in Nederland of op het continentaal plat arbeid verricht of een uitkering ontvangt als bedoeld in het eerste lid, onder c, e, h of i, en gebruik maakt van een in één van die onderdelen bedoelde voorziening gericht op arbeidsinschakeling.</p>
<b>Algemene nabestaandenwet</b>	
Art. 16	<p>1. Het recht op nabestaandenuitkering eindigt, indien:</p> <p>a. niet langer aan de voorwaarden van artikel 14, eerste lid, onderdelen a en b, wordt voldaan, tenzij de nabestaande is geboren voor 1 januari 1950; of</p> <p>b. de nabestaande in het huwelijk treedt dan wel een gezamenlijke huishouding gaat voeren anders dan ten behoeve van de verzorging van een hulpbehoevende; of</p> <p>c. de nabestaande de 65-jarige leeftijd bereikt.</p>
Art. 32a	<p>1. Geen recht op nabestaandenuitkering ontstaat voor de nabestaande indien hij op de dag van het overlijden van de verzekerde niet in Nederland woont. Geen recht op halfwezenuitkering ontstaat voor de nabestaande indien hij of de halfwees op de dag van het overlijden van de verzekerde niet in Nederland woont. Geen recht op wezenuitkering ontstaat voor het kind indien het op de dag van het overlijden van de verzekerde niet in Nederland woont.</p>
Art. 46b	<p>1. De Sociale verzekeringsbank schort de betaling van de uitkering op, indien blijkt dat het door de nabestaande verstrekte adres van hemzelf of van een kind afwijkt van het adres waaronder de betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven.</p>
<b>Algemene Ouderdomswet</b>	
Art. 1	<p>3. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:</p> <p>a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de</p>

	eerste graad;
Art. 8a	<p>1. Geen recht op toeslag heeft de pensioengerechtigde, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die niet in Nederland woont.</p> <p>2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de pensioengerechtigde woont in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op toeslag kan bestaan.</p> <p>3. Voor de pensioengerechtigde, wiens recht op toeslag op grond van het eerste lid niet is ontstaan of is geëindigd, ontstaat respectievelijk herleeft het recht op toeslag op de eerste dag van de maand:</p> <p>a. waarin hij in Nederland woont; of</p> <p>b. dat hij in een land woont waarmee een verdrag in werking is getreden dan wel een besluit van een volkenrechtelijke organisatie van kracht is geworden, op grond waarvan recht op toeslag kan bestaan; en hij voldoet aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 8, eerste lid.</p> <p>4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van het eerste lid afwijkende regels worden gesteld ten gunste van:</p> <p>a. de pensioengerechtigde, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die werkzaamheden verricht in het algemeen belang en niet in Nederland woont;</p> <p>b. de pensioengerechtigde, bedoeld in artikel 8, eerste lid, die in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba woont; of</p> <p>c. de gezinsleden van de in de onderdelen a of b bedoelde pensioengerechtigde.</p> <p>5. Onze Minister deelt mede in welke landen op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op toeslag kan bestaan. In deze mededeling wordt tevens opgenomen:</p> <p>a. de vindplaats van het desbetreffende verdrag of besluit, en</p> <p>b. de eventueel in dat verdrag of besluit aanwezige beperkingen.</p>
Art. 9	<p>1. Deze wet kent een bruto-ouderdomspensioen voor:</p> <p>a. de ongehuwde pensioengerechtigde;</p> <p>b. de gehuwde pensioengerechtigde; (ook samenwonen met een partner, zie artikel 1)</p> <p>c. de ongehuwde pensioengerechtigde die een kind heeft jonger dan 18 jaar, dat niet als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort en voor wie aan hem op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag wordt betaald, zal worden betaald of zou worden betaald indien artikel 7, tweede lid, van die wet niet van toepassing zou zijn.</p> <p>6. De bruto-ouderdomspensioenen worden zodanig vastgesteld, dat na aftrek van de in te houden loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen, rekening houdend met de toepasselijke heffingskortingen voor een persoon van 65 jaar en ouder, en van de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van de Zorgverzekeringswet:</p> <p>a. het netto-ouderdomspensioen per maand van een pensioengerechtigde als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, gelijk is aan 70% van het netto-minimumloon per maand;</p> <p>b. het netto-ouderdomspensioen per maand van een pensioengerechtigde als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, gelijk is aan 50% van het netto-minimumloon per maand;</p> <p>c. het netto-ouderdomspensioen per maand van een pensioengerechtigde als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, gelijk is aan 90% van het netto-minimumloon per maand.</p>
Art. 19b	<p>1. De Sociale verzekeringsbank schort de betaling van de uitkering op, indien blijkt dat het door de pensioengerechtigde verstrekte adres van hemzelf of van zijn echtgenoot afwijkt van het adres waaronder de pensioengerechtigde of zijn echtgenoot in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven.</p>
<b>Wet werk en bijstand</b>	
Art. 26	<p>Het college kan de norm, bedoeld in artikel 21, onderdeel c, verlagen voorzover de belanghebbenden lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan hebben dan waarin de norm voorziet als gevolg van het geheel of gedeeltelijk kunnen delen van deze kosten met een ander. Deze kosten kunnen in ieder geval niet geheel of gedeeltelijk gedeeld worden met thuisinwonende kinderen van 18 jaar of ouder die een in aanmerking te nemen inkomen hebben van ten hoogste het normbedrag voor de kosten van levensonderhoud voor hoger onderwijs, genoemd in artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000.</p>
Art. 27	<p>Het college kan de norm, bedoeld in artikel 21, of de toeslag, bedoeld in artikel 25, lager vaststellen voorzover de belanghebbende lagere algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan heeft dan waarin de norm of de toeslag voorziet als gevolg van zijn woonsituatie, waaronder begrepen het niet aanhouden van een woning.</p>
Art. 40	<p>1. Het recht op bijstand bestaat jegens het college van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid, en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat bijstand aan een belanghebbende zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens wordt verleend door het college van een bij die maatregel aan te wijzen gemeente. [BW] [BW07]</p> <p>2. Het college verbindt aan de verlening van bijstand aan een belanghebbende zonder adres als bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens de verplichting dat hij aangifte doet van een door hen ter beschikking gesteld briefadres als bedoeld in artikel 1 van die wet.</p> <p>3. Indien bij de beoordeling van het recht op bijstand blijkt dat het door een belanghebbende verstrekte adres van hemzelf, van zijn echtgenoot of van een kind afwijkt van het adres waaronder de betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven, schort het college het recht op bijstand op.</p>

	<p>4. Geen opschorting vindt plaats, indien:</p> <p>a. de afwijking redelijkerwijs geen gevolgen kan hebben voor het recht op of de hoogte van de bijstand;</p> <p>b. de belanghebbende van de afwijking redelijkerwijs geen verwijt kan worden gemaakt;</p> <p>c. daarvoor naar het oordeel van het college dringende redenen aanwezig zijn.</p> <p>5. Het college doet schriftelijk mededeling van de opschorting, bedoeld in het derde lid, aan de belanghebbende en stelt hem daarbij in de gelegenheid de in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens opgenomen adresgegevens te doen aanpassen binnen een door het college te stellen termijn.</p> <p>6. De opschorting wordt beëindigd zodra het aan het college gebleken is dat de afwijking niet meer bestaat. Indien de afwijking ook na de krachtens het vijfde lid gestelde termijn nog bestaat, herziet het college het besluit tot toekenning van de bijstand of trekt het dit in met ingang van de eerste dag waarover het recht op bijstand is opgeschort.</p>
<b>Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen</b>	
Art. 43	<p>Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen worden de volgende uitsluitingsgronden onderscheiden:</p> <p>a. het recht hebben op een uitkering:</p> <p>1°. op grond van hoofdstuk 6 of hoofdstuk 7 van deze wet; of</p> <p>2°. op grond van hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, van de Wet arbeid en zorg als gevolg van de toepassing van artikel 3:6, eerste lid, onderdeel b, onder 2° van die wet;</p> <p>b. het nog niet geëindigd zijn van het tijdvak waarin recht bestaat op loon op grond van artikel 629, elfde lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of op bezoldiging op grond van artikel 76a, zesde lid, van de Ziektewet of op ziekengeld op grond van artikel 29, tiende lid, van de Ziektewet, tenzij dit loon of deze bezoldiging uitsluitend wordt genoten uit hoofde van een andere dienstbetrekking dan de dienstbetrekking, bedoeld in artikel 23, tweede lid;</p> <p>c. [vervallen;]</p> <p>d. het rechtens zijn vrijheid zijn ontnomen;</p> <p>e. het zich onttrekken aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel;</p> <p>f. het niet in Nederland wonen;</p> <p>g. het bereiken of bereikt hebben van de leeftijd van 65 jaar;</p> <p>h. overlijden van de verzekerde.</p>
Art. 45	<p>1. Artikel 43, onderdeel f, is niet van toepassing op de verzekerde die woont in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op een uitkering op grond van deze wet kan bestaan.</p> <p>2. Onze Minister deelt mee in welke landen op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op een uitkering op grond van deze wet kan bestaan. In deze mededeling wordt tevens opgenomen:</p> <p>a. de vindplaats van het desbetreffende verdrag of besluit, en</p> <p>b. de eventueel in dat verdrag of besluit aanwezige beperkingen.</p> <p>3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot artikel 43, onderdeel f, afwijkende regels worden gesteld ten gunste van:</p> <p>a. de verzekerde, die werkzaamheden verricht in het algemeen belang en niet in Nederland woont;</p> <p>b. de verzekerde, die in Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba woont; of</p> <p>c. de gezinsleden van de in de onderdelen a of b bedoelde verzekerde.</p>
<b>Werkloosheidswet</b>	
Art. 19	<p>1. Geen recht op uitkering heeft de werknemer die:</p> <p>a. een uitkering ontvangt op grond van de Ziektewet of een uitkering die naar aard en strekking daarmee overeenkomt;</p> <p>b. een arbeidsongeschiktheidsuitkering dan wel een loongerelateerde uitkering van de werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsgeschikten ontvangt op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen;</p> <p>c. een uitkering ontvangt op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80%, of een uitkering ontvangt die naar aard en strekking met die uitkering overeenkomt;</p> <p>d. een uitkering ontvangt op grond van hoofdstuk III van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen, berekend naar een arbeidsongeschiktheid van ten minste 80%, of een toelage op grond van dat hoofdstuk, die, al dan niet vermeerderd met de arbeidsongeschiktheidsuitkering, 70% of meer bedraagt van het dagloon waarnaar de arbeidsongeschiktheidsuitkering is of zou zijn berekend;</p> <p>e. buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie;</p> <p>f. niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt als bedoeld in artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000;</p> <p>g. rechtens zijn vrijheid is ontnomen;</p> <p>h. zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel;</p> <p>i. de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt;</p> <p>j. op grond van artikel 64 van de Wet financiering sociale verzekeringen een ontheffing wegens</p>

	<p>gemoedsbezwaren heeft of wiens werkloosheid binnen 3 maanden na de datum van intrekking van een zodanige ontheffing is aangevangen;</p> <p>k. vakantie geniet;</p> <p>l. werkloos is ten gevolge van werkstaking of uitsluiting, tenzij voor de werknemer een ontheffing is verleend op grond van artikel 8, derde lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945;</p> <p>m. een uitkering ontvangt op grond van de Wet arbeid en zorg.</p> <p>9. In afwijking van het eerste lid, onderdeel e, blijft het recht op uitkering bestaan ten aanzien van de werknemer die buiten Nederland verblijf houdt anders dan wegens vakantie, indien hij gedurende dat verblijf meewerkt aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor zijn inschakeling in de arbeid als bedoeld in de hoofdstukken VI en XA, mits:</p> <p>a. die activiteiten niet langer duren dan zes maanden;</p> <p>b. die activiteiten blijkens een intentieverklaring een reëel uitzicht bieden op een aansluitende dienstbetrekking voor ten minste zes maanden; en</p> <p>c. die activiteiten plaatsvinden in een lidstaat van de Europese Unie, in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland.</p>
<b>Memorie van Toelichting bij Werkloosheidswet</b>	
	<p>Speciale vermelding verdient evenwel de uitsluitingsgrond wegens verblijf in het buitenland. De ratio hiervan is dat <u>de wet</u> slechts dient te voorzien in de betaling van uitkeringen aan werknemers die in Nederland wonen en beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Buitenlandse werknemers van niet-Nederlandse nationaliteit die werkloos zijn en een uitkering ontvangen op grond van <u>deze wet</u>, zijn niet meer uitkeringsgerechtigd indien zij Nederland verlaten en terugkeren naar hun land van herkomst.</p>
<b>Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering</b>	
Art. 3	<p>1. Werknemer is de natuurlijke persoon, jonger dan 65 jaar, die in privaatrechtelijke of in publiekrechtelijke dienstbetrekking staat.</p> <p>2. Wie zijn dienstbetrekking buiten Nederland vervult, wordt niet als werknemer beschouwd, tenzij hij in Nederland woont en zijn werkgever eveneens in Nederland woont of gevestigd is. Voor zover een werkgever:</p> <p>a. in Nederland een vaste inrichting voor de uitoefening van zijn bedrijf of beroep of een in Nederland wonende of gevestigde vaste vertegenwoordiger heeft; of</p> <p>b. in Nederland een of meer personen in dienst heeft en hij door of vanwege Onze Minister als werkgever is aangewezen,</p> <p>wordt hij voor de toepassing van de eerste volzin gelijkgesteld met een in Nederland wonende of gevestigde werkgever.</p>
<b>Ziektewet</b>	
Art. 19a	<p>1. Geen recht op ziekengeld heeft de verzekerde gedurende de periode dat hij niet in Nederland woont.</p>
<b>Toeslagenwet</b>	
Art. 2	<p>1. Recht op toeslag heeft een gehuwde, die:</p> <p>a. recht heeft op loondervingsuitkering, en</p> <p>b. per dag een inkomen heeft dat lager is dan € 59,80[per 1 januari 2012: € 66,51] .</p> <p>2. Recht op toeslag heeft een ongehuwde, die:</p> <p>a. recht heeft op loondervingsuitkering;</p> <p>b. een kind heeft jonger dan 18 jaar, dat niet als eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind tot het huishouden van een ander behoort en voor wie aan hem op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag wordt betaald, zal worden betaald of zou worden betaald indien artikel 7, tweede lid, van die wet niet van toepassing zou zijn, en</p> <p>c. per dag een inkomen heeft dat lager is dan € 54,61[per 1 januari 2012: € 62,90] .</p> <p>3. Behoudens het vierde lid heeft voorts recht op toeslag een ongehuwde, die:</p> <p>a. recht heeft op loondervingsuitkering, en</p> <p>b. per dag een inkomen heeft dat lager is dan:</p> <p>1°. indien hij 23 jaar of ouder is: € 46,12[per 1 januari 2011: € 50,49] ;</p> <p>2°. indien hij 22 jaar is: € 35,29[per 1 januari 2012: € 39,55] ;</p> <p>3°. indien hij 21 jaar is: € 29,64[per 1 januari 2012: € 33,36] ;</p> <p>4°. indien hij 20 jaar is: € 24,76[per 1 januari 2012: € 27,90] ;</p> <p>5°. indien hij 19 jaar is: € 21,14[per 1 januari 2012: € 23,34] ;</p> <p>6°. indien hij 18 jaar is: € 19,06[per 1 januari 2012: € 20,0] .</p> <p>4. Geen recht op toeslag heeft de in het derde lid bedoelde ongehuwde, die de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt en behoort tot het huishouden van zijn ouders of pleegouders.</p> <p>5. Zolang een gehuwde of ongehuwde geen recht heeft op een loondervingsuitkering omdat hem rechtens zijn vrijheid is ontnomen of omdat hij zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel, heeft hij geen recht op toeslag.</p> <p>6. Zolang een gehuwde of ongehuwde de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, heeft hij geen recht op toeslag.</p>
Art. 4a	<p>1. Geen recht op toeslag heeft de persoon, bedoeld in artikel 2, gedurende de periode dat hij niet in Nederland woont.</p> <p>2. De persoon, bedoeld in artikel 2, die op grond van het eerste lid geen recht heeft op toeslag, heeft vanaf</p>

	de dag dat hij in Nederland woont recht op toeslag, indien hij aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 2, eerste, tweede of derde lid, voldoet.
Art. 8	<p>1. Voor de persoon, bedoeld in artikel 2, eerste lid, is de toeslag gelijk aan het verschil tussen € 59,80[per 1 januari 2012: € 66,51] en het inkomen per dag.</p> <p>2. Voor de persoon, bedoeld in artikel 2, tweede lid, is de toeslag gelijk aan het verschil tussen € 54,61[per 1 januari 2012: € 62,90] en het inkomen per dag.</p> <p>3. Voor de persoon, bedoeld in artikel 2, derde lid, is de toeslag gelijk aan het verschil tussen het in artikel 2, derde lid, onderdeel b, bij de leeftijd van die persoon genoemd bedrag en het inkomen per dag.</p>
<b>Wet studiefinanciering</b>	
Art. 1.5	<p>1. Voor het normbedrag voor een uitwonende studerende komt in aanmerking de studerende die voldoet aan de volgende verplichtingen:</p> <p>a. de studerende woont op het adres waaronder hij in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven, en</p> <p>b. het woonadres van de studerende is niet het adres waaronder zijn ouders of een van hen in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens staat of staan ingeschreven.</p> <p>2. Op een studerende die ingevolge artikel 2.13a of artikel 2.14 in aanmerking komt voor studiefinanciering is het eerste lid, onderdeel a, niet van toepassing.</p>
<b>Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen</b>	
Art. 2	<p>1. Kind is de persoon die de leeftijd van drie jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt en die blijkens een geldig indicatiebesluit is aangewezen op tien of meer uren per week zorg als bedoeld in de artikelen 4, 5, 6, 8, 9 en 13 van het Besluit zorgaanspraken AWBZ, waarbij voor behandeling, begeleiding, verblijf of voortgezet verblijf een dagdeel geldt als 4 uren en een etmaal als 24 uren.</p> <p>2. Met een indicatiebesluit als bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld een medisch advies van een door de SVB aan te wijzen onafhankelijke en daartoe deskundige organisatie, waaruit blijkt dat een persoon die de leeftijd van drie jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt en die in het buitenland woont, een vergelijkbare zorgbehoefte heeft als de persoon, bedoeld in het eerste lid.</p> <p>3. Met een indicatiebesluit als bedoeld in het eerste lid, wordt wat betreft de zorg als bedoeld in artikel 8 van het Besluit zorgaanspraken ABWZ, die in verband met een zintuiglijke handicap wordt verleend, gelijkgesteld een verklaring afgegeven door een toegelaten ZG-zorgaanbieder met erkende deskundigheid, waaruit blijkt dat een persoon die de leeftijd van drie jaar maar nog niet die van achttien jaar heeft bereikt, al dan niet in combinatie met een indicatiebesluit als bedoeld in het eerste lid, is aangewezen op tien of meer uren per week zorg als bedoeld in het eerste lid.</p>
	<p>1. De natuurlijke persoon die hier te lande woont en tot wiens huishouden het kind hier te lande op de peildag behoort heeft over dat kwartaal recht op een tegemoetkoming ten behoeve van dat kind op grond van deze regeling, mits in dat kwartaal met betrekking tot het desbetreffende kind een indicatiebesluit als bedoeld in artikel 2, geldt.</p> <p>2. Waar de natuurlijke persoon woont wordt naar de omstandigheden beoordeeld.</p> <p>3. Geen recht op een tegemoetkoming heeft de persoon:</p> <p>a. die ten behoeve van het kind een Nederlandse of buitenlandse vergoeding ontvangt die qua doelstelling en hoogte vergelijkbaar is met de tegemoetkoming, bedoeld in deze regeling;</p> <p>b. in wiens huishouden het kind op commerciële basis is opgenomen.</p> <p>4. Geen recht op een tegemoetkoming heeft de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e, of l, van de Vreemdelingenwet 2000.</p> <p>5. In afwijking van het vierde lid heeft wel recht op een tegemoetkoming de vreemdeling die na rechtmatig in Nederland verblijf te hebben gehouden in de zin van artikel 8, onder a tot en met e, of l, van de Vreemdelingenwet 2000:</p> <p>a. voor de beëindiging van dit verblijf een aanvraag heeft ingediend om voortgezette toelating; of</p> <p>b. binnen de termijn, genoemd in de artikelen 69, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, of buiten die termijn, in geval artikel 6.11 van de Algemene wet bestuursrecht toepassing heeft gevonden, bezwaar heeft gemaakt of beroep heeft ingesteld tegen intrekking van de toelating in de zin van artikel 8, onder a tot en met e, of l, van de Vreemdelingenwet 2000.</p> <p>6. Het recht op een tegemoetkoming aan de vreemdeling, bedoeld in het vijfde lid, eindigt met ingang van de dag waarop:</p> <p>a. onherroepelijk voor de vreemdeling negatief op de aanvraag, het bezwaar of het beroep is beslist; of</p> <p>b. de uitzetting van de vreemdeling is gelast, tenzij die uitzetting op grond van de Vreemdelingenwet 2000 of op grond van een rechterlijke beslissing achterwege dient te blijven.</p>
<b>Pensioenwet</b>	
Art. 50	<p>1. De pensioenuitvoerder kan zich voor het schriftelijk verstrekken van de informatie, bedoeld in de artikelen 38 tot en met 44, houden aan het laatst hem bekende adres van de deelnemer, gewezen deelnemer, pensioengerechtigde of gewezen partner.</p> <p>2. Indien dit adres onjuist blijkt te zijn doet de pensioenuitvoerder navraag bij de gemeentelijke basisadministratie in de laatst bekende woonplaats van de deelnemer, gewezen deelnemer, pensioengerechtigde of gewezen partner.</p> <p>3. Indien de pensioenuitvoerder kosten maakt in verband met werkzaamheden die voortvloeien uit het feit dat de deelnemer, gewezen deelnemer, pensioengerechtigde of gewezen partner verzuimd heeft de pensioenuitvoerder omtrent een wijziging van adres te informeren, kan de pensioenuitvoerder deze kosten bij deze in rekening brengen, maar kunnen deze kosten niet direct in mindering worden gebracht op de</p>



	uitkering. 4. Indien het bij de pensioenuitvoerder bekende adres voor de elektronische verstrekking van informatie onjuist blijkt, verstrekt de pensioenuitvoerder de informatie schriftelijk.
--	---

Appendix F: Schematische weergave maatschappelijke effecten casuïstiek

Verkeerd geregistreerd	Extra uitvoeringslast en lasten	Financiële schade	Sociale effecten voor derden	Algemene maatschappelijke effecten
<b>Fiscale sector</b>	Terugmeldingen, raadplegen alternatieve bronnen, bepalen fiscaal partnerschap lastiger.	- Hypotheek-renteaf trek ont recht toegepast - Toeslagen ont recht toegekend	Recht op toeslag in geding wanneer vorige bewoners van een pand geen verhuizing doorgeven. <sup>119</sup>	Indruk kan ontstaan dat het makkelijk is om te frauderen met de fiscus.
<b>Veiligheid &amp; Justitie</b>	Zoeken naar debiteuren.	Niet inbare vorderingen.	Perceptie lage pakkans.	Vervagend normbesef.
<b>Sociale zekerheid</b>	Verhuizende jongeren na wijziging WWB levert administratieve lasten op. Terugmeldingen, raadplegen alternatieve bronnen.	- Onterechte opbouw AOW rechten. Gemiddeld €10.500 per cliënt.  - Onterechte uitkeringen als gevolg van niet actuele GBA-gegevens (bijv. bij overlijden).  - Onterechte uitkering AOW-pensioen ivm samenwonen. Maximale schade: €3168 pp per jaar.	Perceptie pakkans, vervagend normbesef.	Imagoschade SVB en UWV.  Accuraatheid statistische gegevens.
<b>Onderwijs</b>	Fraudeonderzoek, zoeken naar debiteuren.	Onterecht uitgekeerde uitwonendenbeurs. Schade €55 miljoen per jaar; niet inbare vorderingen.	Perceptie lage pakkans.	Imagoschade DUO.
<b>Gezondheidszorg</b>	Extra naslag LRD; Terugverwijzingen naar zorgverzekeraars of zorgaanbieders.	—	—	—

<sup>119</sup> Art. 9 sub b Wet op de Huurtoeslag 2012

Vertrokken Onbekend Waarheen	Extra uitvoeringslast en lasten	Financiële schade	Sociale effecten voor derden	Algemene maatschappel ijke effecten
<b>Fiscale sector</b>	Belastingdienst moet met terugwerkende kracht rechten en plichten VOW'er vaststellen wanneer deze weer opnieuw geregistreerd is.	- VOW na aanvraag (kinderopvang-) toeslag. Max. kosten onterechte toeslag €17.554 per persoon per jaar. - Moeilijk inbare vorderingen.	Vervagend normbesef.	Indruk kan ontstaan dat het makkelijk is om ten onrechte toeslagen te ontvangen.
<b>Veiligheid &amp; justitie</b>	Administratieve lasten om iemand op te sporen.	Onvindbare daders van verkeersovertredingen → oninbare boetes.	Men stuurt post, dagvaardingen, deurwaarders etc. naar de verdwenen persoon.	Imagoschade CJIB.
<b>Sociale zekerheid</b>	Effect VOW'er beperkt door beschikbaarheid alternatieve bronnen.	Effect VOW'er beperkt door beschikbaarheid alternatieve bronnen.	Effect VOW'er beperkt door beschikbaarheid alternatieve bronnen.	Effect VOW'er beperkt door beschikbaarheid alternatieve bronnen.
<b>Onderwijs</b>	Extra inspanning om iemand op te sporen.	Onvindbare debiteuren EU collegegeldkrediet. Schade per persoon tussen €1771 en €8855 per persoon.	Perceptie lage pakkans.	Indruk kan ontstaan dat incasso ontdoken kan worden.
<b>Gezondheidszorg</b>	Extra naslag LRD. Terugverwijzingen naar zorgverzekeraars of zorgaanbieders.	–	–	–

Niet geregistreerd	Extra uitvoeringslast en lasten	Financiële schade	Sociale effecten voor derden	Algemene maatschappel ijke effecten
<b>Fiscale sector</b>	Financiële relatie met niet-ingeschreven arbeidsmigranten	–	–	Fiscale regeling kan niet goed toegepast worden. (=ingezetene)
<b>Veiligheid &amp; Justitie</b>	–	Oninbare boetes	–	Er kunnen geen mededelingen betekend worden aan mensen die niet

				geregistreerd staan.
<b>Sociale zekerheid</b>	–	–	–	Sociale voorziening kan niet goed toegepast worden. (=ingezetene)
<b>Onderwijs</b>	–	Onvindbare debiteuren EU collegegeld-krediet. Schade per persoon tussen €1771 en €8855 per persoon.	–	–
<b>Gezondheidszorg</b>	–	–	–	–