

ABRvS van 22 mei 2013, LJN: CA0702, zaaksnr. 201208317/1/A2

<http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2013:CA0702>

Trefw.: vaststelling en terugvordering voorschotten huurtoeslag, vertrokken partner, draagkrachtberekening, toekenningsvereisten, uitzonderingen gebruiksplicht GBA, aantekening van onjuistheid

Art.: 1a, lid 1 en 3, en 7, Wht, 2, lid 1, sub h en 3, lid 1, sub a, en lid 2, Awir, 47, lid 1, 54 en 83, sub e, Wet GBA

Samenvatting:

De Belastingdienst heeft aan het vaststellings- en terugvorderingsbesluit van voorschotten huurtoeslag ten grondslag gelegd, dat rekening moet worden gehouden met het inkomen van de echtgenote van appelland, nu zij tot 20 november 2008 in de GBA stond ingeschreven op het woonadres van appelland en hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gegevens in de GBA onjuist zijn. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij zijn stelling dat de feitelijke woonsituatie van echtgenote afweek van haar adresgegevens in de GBA niet met verifieerbare stukken heeft onderbouwd. Hij stelt, onder overlegging van stukken betreffende zijn echtscheidingsprocedure, dat zij in 2008 al duurzaam gescheiden leefden en echtgenotej de echtelijke woning toen reeds had verlaten om elders te gaan wonen. Zij bleef op zijn woonadres ingeschreven staan omdat zij zich op het nieuwe adres niet mocht inschrijven in de GBA. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 11 maart 2009, JB 2009/6, waarin een verzoek om wijziging van gegevens in de GBA aan de orde was, overwogen dat voorop staat dat de gegevens in de GBA betrouwbaar en duidelijk moeten zijn alsmede dat de gebruikers van de gegevens erop moeten kunnen vertrouwen dat de gegevens in beginsel juist zijn. De Afdeling heeft daarbij verder overwogen dat voor het wijzigen van eenmaal in de basisadministratie geregistreerde gegevens of het plaatsen van een aantekening van onjuistheid bij bepaalde gegevens, gelet op het systeem van de Wet GBA, onomstotelijk zal moeten vaststaan dat deze feitelijk onjuist zijn. Hieruit volgt dat de Belastingdienst van de inschrijving van echtgenote op het woonadres van appelland in de GBA mag uitgaan en haar daarom voor de huurtoeslag als partner mag aanmerken, zolang bij die inschrijving geen aantekening van onjuistheid is geplaatst als bedoeld in artikel 54 van de Wet GBA. Voor het verkrijgen van zodanige aantekening dient appelland zich tot het college van burgemeester en wethouders van Almere, als beheerder van de desbetreffende GBA, te wenden om daarover een beslissing te vragen. In die procedure kunnen de overgelegde stukken uit de echtscheidingsprocedure en objectieve gegevens die de stellingen van appelland ondersteunen, een rol spelen. In de onderhavige procedure kan de rechter aan een beoordeling van die bewijsmiddelen – of van de door de Belastingdienst daaraan gegeven waardering – niet toekomen.

De omstandigheid dat een belanghebbende die het niet eens is met een besluit van het ene bestuursorgaan, in dit geval de Belastingdienst, zich tot een ander bestuursorgaan, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, moet wenden om tot een oplossing van zijn geschil te komen, is de consequentie van het werken met een basisadministratie waarbij uitsluitend de beheerder van die administratie wijzigingen kan doorvoeren.

Noot

1. De kernvraag ten aanzien van deze rechtspraak, met de hiervoor opgenomen uitspraak als illustratie is, waarom de Afdeling actief de wettelijke uitzonderingsbevoegdheden op de gebruiksplicht van persoonsgegevens in de GBA negeert, niet alleen in de Wet op de huurtoeslag, jo. de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, maar ook in de Wet GBA. Waarom zij in deze rechtspraak het systeem van de Wet GBA op verschillende punten meent te moeten doorbreken, met zijn “ delicate” evenwicht (checks en balances) van informatieverplichtingen, bevoegdheden en rechtsbescherming. Sterker nog: waarom de Afdeling zo’n moeite heeft met de mede-vormgeving van de rechtsbeschermingsfunctie in de basisregistraties, terwijl de werking van dit stelsel, als onderdeel van de digitalisering van de overheidsadministratie (elektronische overheid), door de materiële invloed ervan op het bestuursrecht, waarschijnlijk de belangrijkste vernieuwing hiervan vormt. En motiveringen blijft gebruiken, waarmee van de (te optimistische)

doelen van de wetgever afwijkende feiten, zoals een - naar algemeen bekend - problematische betrouwbaarheid van de GBA, worden toegedekt.

Het gaat hier om meer dan enkele vaktechnisch-kritische kanttekeningen, omdat deze jurisprudentie naar mijn stellige overtuiging niet alleen onhoudbaar is, al was het maar wegens strijd met richtlijn 95/46/EG en artikel 8 EVRM, maar uit een oogpunt van legitimiteit tevens een bedreiging vormt voor een goede werking van een stelsel van basisregistraties en de daarmee samenhangende maatschappelijke acceptatie van en transitie naar een elektronische overheid.

2. Ik begin met een weergave van de relevante onderdelen in de op deze casus van toepassing zijnde wetgeving.

De toekenningsvoorwaarden om in aanmerking te komen voor huurtoeslag zijn vastgelegd in hoofdstuk 2 van de Wet op de huurtoeslag (Wht). Artikel 7, eerste lid, van deze wet bepaalt dat het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk is van de draagkracht van de aanvrager, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.

Met het oog op de voorliggende casus is de belangrijkste bepaling artikel 9 van de Wht. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de huurtoeslag slechts wordt toegekend: (a) als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, op het adres van die woning zijn ingeschreven in de GBA; en (b) als op dat adres geen andere personen staan ingeschreven in de GBA, behoudens eventueel een onderhuurder en personen die behoren tot diens huishouden.

Het tweede lid van artikel 9 Wht is een uitzonderingsbepaling op deze toekenningsvoorwaarde. Deze bepaling luidt als volgt: In afwijking van het eerste lid kan een huurtoeslag worden toegekend, als *de onjuiste inschrijving in de GBA niet aan de huurder kan worden toegerekend* (curs. ann.).

De uitvoering van de Wht valt onder het beslag van de Awir, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Artikel 3 Awir bevat een definitie van het partnerbegrip, in combinatie met enkele nadere voorzieningen betreffende de toepassing hiervan in concreto.

Voorts wordt in artikel 1a, derde lid, Wht bepaald, dat in afwijking van artikel 3 Awir voor de toepassing van de Wht de partner uitsluitend als partner wordt aangemerkt indien deze in de GBA op het adres van de huurder staat ingeschreven. Deze bepaling harmoniseert het algemene, voor de toekenning van toeslagen geldende partnerbegrip in artikel 3 Awir met de toekenningsvoorwaarde in artikel 9, eerste lid, Wht. Vgl. de regeling van bijzondere gevallen in het Besluit op de huurtoeslag.

3. De verbinding met de Wet GBA loopt over de volgende bepalingen van die wet. Allereerst de doelstelling van de GBA in artikel 3 van de wet om bestuursorganen (afnemers) te voorzien van algemene en bijzondere gegevens, “voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van de taken van afnemers.” De uitvoering van de Wht jo. de Awir door Belastingdienst/Toeslagen is een voorbeeld van een dergelijke taak.

Die functie van de GBA wordt aangescherpt in artikel 3b, eerste lid, van deze wet met betrekking tot de categorie van als authentieke aangemerkte gegevens in de GBA. Deze gebruiksplicht kent in het tweede lid een aantal uitzonderingen. In dit verband zijn met name de bepalingen in artikel 3b, tweede lid, aanhef en sub c en d, Wet GBA relevant. Ingevolge sub c. geldt de gebruiksplicht niet indien “bij wettelijk voorschrift anders is bepaald”. Toegespitst op de Wht/Awir kan worden vastgesteld dat deze regelingen op dit punt geen uitzonderingsbepaling in relatie tot de gebruiksplicht in artikel 3b, eerste lid, Wet GBA bevatten. In feite is sprake van een dubbele gebruiksverplichting van relevante (tevens authentieke) gegevens in de GBA. De toekenningsvoorwaarden van huursubsidie in artikel 9, eerste lid, Wht, alsmede de artikelen 3 Awir en 1a, derde lid, Wht, impliceren immers eveneens een gebruiksplicht van Belastingdienst/Toeslagen met betrekking tot de GBA., als onderdeel van de onderzoeksplicht ex artikel 3:2 Awb inzake de aanvraag. In die zin is sprake van samenloop van gebruiks-/onderzoeksplichten in de Wet GBA en Wht/Awir/Awb.

4. De gebruiksplicht in artikel 3b, eerste lid, Wet GBA kent een algemeen geformuleerde uitzondering in het tweede lid onder d. Deze geldt niet indien: “een goede vervulling van de taak van de afnemer door de onverkorte toepassing van het eerste lid wordt belet.”

Die goede vervulling van de taak van de afnemer wordt in dit geval niet alleen ingekleurd door de uitvoering van de Wht/Awir, maar tevens door de eisen uit hoofde van richtlijn 95/46/EG, waarvan de Wet GBA een rechtstreekse implementatie is. Vgl. in dit verband vooral de verplichting tot een eerlijke en rechtmatige gegevensverwerking in artikel 1, aanhef en sub a, van de richtlijn, die als zodanig weer is gerelateerd aan de positieve verplichtingen onder artikel 8 EVRM. Zie wat laatstgenoemd aspect betreft het arrest van het EHRM van 14 februari 2012, JB 2012/78, m.nt. dzz. over de identiteitsfraude in het Kentekenregister in relatie tot de Afdelingsuitspraken van 7 december 2005, JB 2006/50, met uitvoerige noot mijnerzijds, en 20 maart 2013, JB 2013/92 m.nt. Duisterwinkel.

Wat de uitvoering van de Wht/Awir betreft wijs ik op de verplichtingen van bestuursorganen in de Wbp, in het bijzonder artikel 6, de verplichting om persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze te verwerken.

5. De uitzonderingsbepalingen in artikel 9, tweede lid, Wht en in artikel 3b, tweede lid, aanhef en onder d, Wet GBA vormen de ventiefunctie van het stelsel. Het gaat om meer dan een soort “hardheidsclausule”, omdat deze bepalingen tevens zijn te zien als uitvloeisel van genoemde Europese en grondrechtelijke (positieve) verplichtingen (artikel 10 Grw. kan ook nog genoemd worden), uitgaande van de realiteit van de gegevensverwerking, dat de uitvoeringspraktijk altijd meer variaties en problemen kent dan waar de wetgever rekening mee heeft gehouden. Dat geldt temeer als gewerkt wordt met basisregistraties met kwaliteitsproblemen, met de GBA als het meest sprekende voorbeeld.

6. De kwaliteitszorg in de GBA loopt over drie pijlers, te weten: de aangifte(informatie)plichten van de burger (Afdeling 3), de terugmeldplicht van uitvoeringsorganisaties in artikel 62 Wet GBA en de bijhoudingsverplichtingen van de verantwoordelijke, het college van burgemeester en wethouders (artikel 2 jo. de bijhoudingsverplichtingen in de wet, het besluit en de regeling GBA), in samenhang met hiertoe gecreëerde onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden. In een aantal gevallen zijn ook “hulpstructuren” opgezet. Zie mijn noot bij de Afdelingsuitspraak van 3 september 2008, JB 2008/222 (Verwijsindex Antillianen, nadien vervangen door de Verwijsindex risicojongeren in de Wet op de Jeugdzorg en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, resp. Stb. 2010, 89 en 302). De nieuwste hulpstructuur is de beschikbaarstelling van Suwinet-Inkijk voor de afdelingen Burgerzaken van de gemeenten. Zie de wijziging van het Besluit SUWI in verband met de gegevensverstrekking door UWV ten behoeve van de bijhouding van persoonsgegevens in de GBA, Stb. 2012, 312.

7. De terugmeldplicht impliceert dat uitvoeringsorganisaties ook zelf onderzoek blijven doen, mede naar de kwaliteit van de uit de GBA aangeleverde gegevens, deze moeten controleren en zich in hun besluitvorming dus niet klakkeloos op deze informatie kunnen baseren. Sterker nog, het is deze terugmeldvoorziening die als essentieel voor de kwaliteitsbewaking van de GBA wordt gezien. Zie ter illustratie artikel 96, eerste lid, tweede zin, van de Wet GBA, toegevoegd bij wet van 2 november 2006, Stb. 2007, 76, waarin de GBA door opneming van de stelselkenmerken als basisregistratie is gekwalificeerd, en waarin zeker gesteld wordt dat gemeentebesturen voorzien in de verstrekking aan binnengemeentelijke afnemers. Vooral deze afnemers, met hun directe contacten met burgers, vervullen een essentiële rol in de kwaliteitsbewaking van de GBA.

Het doen van een mededeling aan het college van b en w door een afnemer dat gereede twijfel bestaat over de juistheid van een authentiek gegeven dat hij verstrekt heeft gekregen uit de basisadministratie, werkt door in de gebruiksplicht ex artikel 3b, tweede lid, aanhef en onder b. Een dergelijke terugmelding heft de gebruiksplicht op.

Of deze terugmeldplicht effectief is, dat wil zeggen resulteert in nader onderzoek door het gemeentebestuur (gereede twijfel is nog geen vaststelling van onjuistheid), mogelijk resulterend in een ambtshalve wijziging van de gegevens in de GBA, hangt af van de vraag wat het

gemeentebestuur met de ontvangen signalen van afnemers doet, wat het beleid is: laks of niet, wat de politiek-bestuurlijke prioriteiten zijn en, niet de geringste factor: wat de omvang van de uitvoerings- en onderzoekscapaciteit is, kortom van politiek-bestuurlijke prioriteiten. Datzelfde geldt voor signalen van burgers, met inbegrip van die betrekking hebben op onjuiste registraties van (mede-)bewoners, adressenfraude e.d., zij het dat die per definitie minder hoog scoren.

8. De Wet GBA bevat geen specifieke procedure met betrekking tot klachten van burgers over onjuiste registraties, ook niet als aangetoond kan worden dat betrokkenen hierdoor rechtstreeks benadeeld worden, zoals in het geval van de toekenning van huurtoeslag. De Afdelingsjurisprudentie van de Afdeling inzake de Wet GBA heeft geen “beginselplicht tot handhaving” geïntroduceerd, met een daaraan gekoppeld besluitbegrip, op grond waarvan belanghebbenden rechtsbescherming kunnen inroepen tegen ontoelaatbare laksheid van het gemeentebestuur. Zie in dit verband mijn eerdere noten over deze problematiek bij de Afdelingsuitspraken van 11 maart 2009, JB 2009/114 (een standaarduitspraak waarnaar ook in de voorliggende uitspraak wordt verwezen) en van 19 september 2012, JB 2012/256, die het “afhouden” door gemeentebesturen van onderzoeksvragen van burgers pijnlijk illustreert.

10. In de rechtspraak van de Afdeling, ook in de hiervoor opgenomen uitspraak, speelt artikel 54 van deze wet een cruciale rol. Dit artikel vormt de afronding van de regeling in paragraaf 2 (de opneming van persoonsgegevens) van hoofdstuk 2, Afdeling 1 van de wet over de verplichtingen van het college van burgemeester en wethouders. Afdeling 3 van dit hoofdstuk over de bijhouding van de basisadministratie, gaat over de verplichtingen van de burger en Afdeling 4 over de rechten van de burger. Uitgangspunt van de Wet GBA is, dat verplichtingen van de burger geëxpliciteerd zijn, omdat informatiebetrekkingen in deze context als rechtsbetrekkingen hebben te gelden. Artikel 54 luidt als volgt: “Omtrent de beslissing dat een opgenomen algemeen gegeven onjuist is of, indien het een gegeven over de burgerlijke staat betreft, in strijd is met de Nederlandse openbare orde, omtrent een onderzoek naar die onjuistheid of strijdigheid, alsmede omtrent het van toepassing zijn van artikel 53, wordt een aantekening geplaatst bij de desbetreffende gegevens”. Ook een dergelijke aantekening ontheft bestuursorganen van hun gebruiksplicht. Zie artikel 3b, tweede lid, aanhef en sub a, Wet GBA. Voor zover een aantekening van onjuistheid of strijdigheid een algemeen gegeven betreft, staat hiertegen op grond van artikel 83, aanhef en sub e, Wet GBA rechtsbescherming open.

11. Uit het voorgaande blijkt, dat zowel de afnemers (uitvoeringsorganisaties) met hun terugmeldplicht als de gemeentebesturen met hun aantekeningsbevoegdheid rechtstreeks invloed kunnen doen gelden op de gebruiksplicht ex artikel 3b, eerste lid, Wet GBA jo. de toepassing van een GBA-registratie als toekenningsvoorwaarde van huurtoeslag in de Wht. Daarbij geldt, dat het doen van een terugmelding van gereede twijfel jegens andere afnemers dan het initiërende bestuursorgaan de facto eerst effectief is uit een oogpunt van gebruiksplicht, wanneer deze door het gemeentebestuur is omgezet in een aantekening bij het betreffende gegeven. Welk vervolg aan terugmeldingen wordt gegeven, of en hoe dat gebeurt, al dan niet na nader onderzoek, is in belangrijke mate aan de gemeentebesturen, waarbij de hiervoor genoemde factoren van doorslaggevende betekenis zijn.

De terugmeldvoorziening en de aantekeningsbevoegdheid zijn in beginsel tijdelijke voorzieningen, vooruitlopend op een (definitief) besluit van het gemeentebestuur of de betreffende gegevens in de GBA al dan niet ambtshalve gewijzigd dienen te worden. Tegen een dergelijk wijzigingsbesluit staat op grond van artikel 83 Wet GBA rechtsbescherming open.

12. De derde pijler in dit systeem is het inzage- en correctierecht van de geregistreerde burger in de artikelen 79 t/m 82 jo. artikel 83 Wet GBA. Wat de voorliggende problematiek van feitelijk onjuiste registraties van partners en andere medebewoners op het eigen adres betreft, biedt het inzage- en correctierecht geen oplossing, omdat dit beperkt is tot “hem betreffende persoonsgegevens” (artikel 79, eerste lid). Zie mijn noot bij ABRvS van 19 september 2012, JB 2012/256.

Voor het overige kan de betreffende burger niet meer doen dan zijn klachten bij het gemeentebestuur deponeren in de hoop, echter niet de zekerheid (zie hiervoor), dat deze daadwerkelijk worden opgepakt. Datzelfde kan de burger doen bij het betreffende bestuursorgaan, zowel in het kader van een besluitprocedure of anderszins en wel toegespitst op: (a) diens terugmeldplicht om “gerede twijfel” aan de juistheid van bepaalde GBA-gegevens aan het gemeentebestuur te melden, danwel (b) op de toepassing van de uitzonderingsbepalingen op de gebruiksplicht in de sectorwetgeving (vgl. het hiervoor genoemde artikel 9, tweede lid, Wht) en in artikel 3b Wet GBA, of (c) een combinatie van beide.

13. De hiervoor opgenomen uitspraak illustreert dat de Afdeling, ondanks kritiek, vooralsnog vasthoudt aan zijn eerdere “framing”, louter toegespitst op artikel 54 Wet GBA. Opmerkelijk is dat uit deze uitspraak kan worden opgemaakt, dat Belastingdienst/Toeslagen, tenminste in de bezwaarprocedure, zich een oordeel heeft gevormd over de door appelland aangedragen informatie, dus artikel 9, tweede lid, Wht heeft toegepast, echter ten aanzien van appelland tot de conclusie is gekomen dat: “hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gegevens in de GBA onjuist zijn.” Terecht omdat dit type kwesties bij uitstek onder deze bepaling thuishoren. De Afdeling gaat echter voorbij aan deze voorziening in de Wht, focust daarentegen op artikel 54 van de Wet GBA, de bevoegdheid van het gemeentebestuur om een aantekening van onjuistheid bij de adresgegevens(-historie) van appellants voormalige echtgenote te plaatsen. Belastingdienst/Toeslagen mag van de geregistreerde gegevens in de GBA uitgaan: “zolang bij die inschrijving geen aantekening van onjuistheid is geplaatst als bedoeld in artikel 54 van de Wet GBA.” Op dit punt suggereert de Afdeling dat dit artikel voorziet in een bijzondere, op dit type situaties toegesneden correctieprocedure. “Voor het verkrijgen van zodanige aantekening dient appelland zich tot het college van burgemeester en wethouders van Almere, als beheerder van de desbetreffende GBA, te wenden en daarover een beslissing te vragen. In die procedure kunnen de overgelegde stukken uit de echtscheidingsprocedure en objectieve gegevens die de stellingen van appelland ondersteunen, een rol spelen”, aldus de Afdeling.

14. Hiervoor heb ik de betekenis van de bevoegdheid van het gemeentebestuur ex artikel 54 Wet GBA, als onderdeel van het bijhoudingsregime in de wet, uitvoerig toegelicht. Op geen enkele wijze is hard te maken dat de wetgever bedoeld heeft om met dit artikel enige vorm van herstel of beter nog “rechtsbescherming” te bieden aan door registraties van medebewoners, met inbegrip van familieleden, indirect benadeelde burgers, het tegendeel wel zodat gemeentebesturen dan ook niet geneigd zullen zijn om deze rechtspraak als verplicht correctiemechanisme in hun werkprocessen te verdisconteren (de feiten in enkele hiervoor genoemde uitspraken zijn daar het bewijs van). Als regel biedt dit ook geen oplossing, in het voorliggende geval omdat de ex-partner in het betreffende jaar niet op haar feitelijke woonadres mocht worden ingeschreven. Een belangrijk bezwaar is voorts, dat de Afdeling een nieuwe, algemene inlichtingenplicht in dit artikel van de Wet GBA lijkt in te lezen, echter zonder enige wettelijke grondslag. Overigens lijkt de Afdeling het niet aan te durven om de beslissing op een dergelijk verzoek (of het uitblijven daarvan) van het gemeentebestuur als besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb te kwalificeren. Dus geen rechtsbescherming. Daarmee is dan tegelijkertijd de gebrekkigheid van deze “oplossing” voor een reëel bestaande problematiek in de uitvoeringspraktijk aangetoond.

15. De inmiddels standaard gehanteerde afsluitende overweging: “De omstandigheid dat een belanghebbende die het niet eens is met een besluit van het ene bestuursorgaan, in dit geval de Belastingdienst, zich tot een ander bestuursorgaan, in dit geval het college van burgemeester en wethouders, moet wenden om tot een oplossing van zijn geschil te komen, is de consequentie van het werken met een basisadministratie waarbij uitsluitend de beheerder van die administratie wijzigingen kan doorvoeren” is in het licht van het voorgaande, met name de uitzonderingsbepalingen in Wht en de Wet GBA niet overtuigend. Appelland heeft niet gevraagd om een herziening van de adreshistorie van zijn ex-echtgenote, maar om een uitzondering te maken op het gebruik van de betreffende GBA-gegevens bij de vaststelling van zijn recht op huurtoeslag.

Weliswaar heb ik zelf voor het eerst geschreven over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking door de invoering van een stelsel van basisregistraties (artikel NTB, zie ook mijn website), want dat is wat de Afdeling hier zegt, echter niet zonder tevens te beschrijven hoe, zoals hiervoor nader uitgewerkt voor Wht/Awir, basisregistraties, in het bijzonder de GBA, op onderdelen is verweven met voorzieningen in de sectorwetgeving en in de Awb.

16. In de inmiddels in het Staatsblad verschenen Wet basisregistraties personen (BRP), die de Wet GBA op enige termijn zal vervangen, wordt het systeem van de Wet GBA in hoge mate gecontinueerd.. Ook in deze regeling wordt uitgegaan van een geïndividualiseerde persoonsregistratie met een beperkt aantal relatiegegevens (adres- en familiegegevens). Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel-BRP in de Eerste Kamer zijn de problemen met betrekking tot de uitschrijving van personen, voorzien van vele sprekende voorbeelden, uitvoerig aan de orde gekomen (MvA van 17 juni 2013, Kamerstukken I 2012/13, 33219, C). Wat betreft de plicht van het gemeentebestuur om op een signaal van onjuiste inschrijving een onderzoek in te stellen en zo nodig ambtshalve een vertrek te registreren, houdt de minister ook nu een slag om de arm. Voor zover al sprake is van een algemene plicht tot actieve bijhouding, en die is er, blijkt uit dit onderdeel van de wetsgeschiedenis, dat het niet de bedoeling van de wetgever is, dat de effectuering daarvan door derden-belanghebbenden, zoals appellant in de voorliggende casus, in rechte kan worden afgedwongen.

Die terughoudendheid heeft een reden. Aan GBA en BRP ligt mede een interbestuurlijk arrangement van Rijk en gemeenten ten grondslag. Dat laat gemeenten ruimte om binnen zekere grenzen, een eigen handhavingsbeleid te bepalen, zowel pro- als reactief. Zie in dit verband mijn noot bij de Afdelingsuitspraak van 19 september 2012, JB 2012/256. Ook deze uitspraak ging over een terugvorderingsbesluit van voorschotten huurtoeslag op grond van een in de GBA geregistreerde mede-bewoner, te weten: een inmiddels spoorloze broer. In dit geval weigerde de gemeente medewerking aan een – ambtshalve – uitschrijving van de broer op het betreffende adres (artikel 47, tweede lid, Wet GBA), omdat geen informatie over diens verblijfplaats verstrekt kon worden. Om die reden is evenmin een aantekening van onjuistheid bij dit gegeven geplaatst (artikel 54 Wet GBA). De casus in de hiervoor opgenomen uitspraak lijkt daar sterk op. Uitschrijving zonder inschrijving op een ander adres deed zich voor in de casus van de Afdelingsuitspraak van 11 maart 2009, JB 2009/114, zoals beschreven in mijn noot. Dat was echter een typisch geval van migratiemobiliteit, te onderscheiden van “gewone gevallen” van tijdelijke inwoning, obstructie of onvindbaarheid van een vertrokken partner of mede-bewoner.

17. Eerder heb ik mijn noot bij de Afdelingsuitspraak van 19 september 2012, JB 2012/256, in het kader van de adressenproblematiek van onjuist in de GBA geregistreerde mede-bewoners aangemeld bij het Cluster STelsel Oplossingen en UitvoeringsTraject (STOUT) van het ministerie van BZK. Hierop kreeg ik de volgende, inhoudelijk met het Agentschap BPR van dit ministerie afgestemde, reactie: “De kern van het geval met betrekking tot de GBA is dat betrokkene geen aangifte kan doen namens een andere persoon. In de wet GBA is uitdrukkelijk benoemd wie verplicht is aangifte te doen van verhuizing. Om een dergelijk vraagstuk op te lossen zal de wetgeving aangepast moeten worden. Op dit moment is de wet Basisregistratie Personen (BRP) in ontwikkeling. Deze BRP vervangt de wet GBA. In het overleg tussen het agentschap BPR en de afdeling identiteit van de directie Burgerschap & Informatiebeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zal dit vraagstuk meegenomen worden.” Met deze conclusie dat de wetgever voor dit type problemen een specifieke voorziening in de wet dient te treffen, met name in de BRP, ben ik het eens. Dat kost echter tijd en inzet en de wetgevingscapaciteit is beperkt. Bovendien is de ruimte voor “maatwerk” bij gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties beperkt, al was het maar door dwingende bezuinigingsdoelstellingen.

Aldus neemt de druk op de bestuursrechter toe. Hiervoor heb ik nader uitgewerkt welke mogelijkheden de wetgeving, zowel de Wet GBA als de sectorwetgeving daartoe biedt.

G. Overkleeft-Verburg