

voor een sterke
publieke sector

Rapport

Verbeteren van de kwaliteit van het woonadres in de BRP

Verbeteren van de kwaliteit van het woonadres in de BRP

Eindrapport

project 3900
versie 1.0
datum 24 februari 2014

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Context: SGO3	4
1.2	Opdracht PBLQ	4
1.3	Aanpak onderzoek	4
1.4	Methodiek	5
1.5	Indeling van het rapport	5
2.	Probleemschets	6
2.1	Er gaat het nodige fout	6
2.1.1	Voorbeelden gesystemiseerd	8
2.1.2	Financiële schade	8
2.2	De BRP voldoet niet aan de eisen van de afnemers	9
2.2.1	Woonadres een belangrijk, bijzonder gegeven	9
2.2.2	Het bijhoudingsregime van de BRP	10
2.2.3	Woonadres een lastig gegeven	10
2.2.4	Er is meer nodig.....	10
2.2.5	Tweeledig kwaliteitsprobleem	11
3.	Poging tot objectiveren	12
3.1.1	Conclusie	12
4.	Naar een oplossing	13
4.1	Niet vrijblijvende ketenaanpak	13
4.2	Systematische controle als leidend beginsel naast dienstverlening	14
4.3	Gedifferentieerde aanpak gericht op verschillende doelgroepen	14
4.4	Signaalgestuurd en op basis van risicoprofielen	15
4.5	Versterk de (informatie-)positie van de burger	15
4.6	Conclusie.	16
5.	Randvoorwaarden	17
5.1	Inleiding	17
5.2	Sturing	17
5.3	Wetgeving	17
5.4	Personeel	18
6.	Aanbevelingen voor het vervolg	19

1. Inleiding

In de inleiding komt naast de context waarin het onderzoek wordt uitgevoerd ook de opdrachtformulering, de aanpak van het onderzoek, de gebruikte methodiek en de indeling van het rapport aan de orde.

1.1 Context: SGO3

SGO3, het overleg van secretarissen generaal dat verantwoordelijk is voor de versnelde effectieve inzet van basisregistraties laat enkele onderzoeken uitvoeren naar maatregelen die mogelijk het gebruik van de basisregistraties kunnen stimuleren en uiteindelijk tot een besparing van kosten kunnen leiden. De CIO-Rijk is opdrachtgever voor het onderzoek 'prikkel ter verbetering van de kwaliteit van persoonsgegevens'.

1.2 Opdracht PBLQ

PBLQ heeft de opdracht gekregen om het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek is toegespitst op de kwaliteit van het BRP-adres¹, om twee redenen: de discussie over de kwaliteit van persoonsgegevens spitst zich met name toe op de kwaliteit van het adres en de keus voor één vraagstuk brengt meer scherpheid in het onderzoek. Naast een analyse van het vraagstuk en een voorstel voor een mogelijke oplossing dient PBLQ ook de randvoorwaarden (prikkel) te schetsen die nodig zijn om het probleem op te lossen. In het licht van de doelstelling van SGO3 verwacht men dat een kwaliteitsverbetering van de BRP – in dit geval het BRP-adres – zal leiden tot een kostenbesparing en minder fraude.

1.3 Aanpak onderzoek

Naar de kwaliteit van het BRP adres is veel onderzoek gedaan en zijn talrijke (ook nu nog lopende) verbeteracties uitgevoerd. Vrijwel altijd gebeurt dat vanuit het perspectief van de basisregistratie als aanbieder van gegevens. Wij kiezen in dit onderzoek het perspectief van de afnemer: welke eisen stellen zij aan de kwaliteit van het BRP adres? Vanuit die invalshoek is een beknopte literatuurstudie uitgevoerd en hebben de onderzoekers² een eerste idee geformuleerd van de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. Dit idee is getoetst in gesprekken met een aantal ervaringsdeskundigen³ en met een begeleidingscommissie⁴ die twee maal is bijeen geroepen. De literatuurstudie en de gesprekken vormen, samen met de ervaring van de onderzoekers en de kwaliteitsbegeleider, de basis voor deze rapportage.

¹ Vanaf 6 januari 2014 is de correcte omschrijving: het adres van ingezetenen zoals gedefiniëerd in de Wet basisregistratie Personen (BRP). Het onderzoek is gericht op onjuiste adressen van ingezetenen in de BRP. De VOW problematiek en het verblijfadres van niet-ingezetenen vielen buiten de scope.

² Het onderzoek is uitgevoerd door Erik Dolle en Dirk Schravendeel van PBLQ, intensief begeleid door de interne kwaliteitsbegeleider Joop van Lunteren.

³ Gesproken is met prof. Overkleef-Verburg (emeritus hoogleraar EUR), Frans Haverkamp (Taskforce vereenvoudiging stelsel basisregistraties), Marco Pastors (directeur nationaal programma kwaliteitssprong Zuid), Arre Zuurmond (ombudsman gemeente Amsterdam), Rienk Hoff (directeur stadstoezicht gemeente Amsterdam), Ton van de Burg (beleidsmedewerker VNG), Dagmar Winkelhorst (vice voorzitter NVVB), Ronald Zijlstra en Erik Hartjens (beleidsmedewerkers NVVB), Willy Rovers (CIO Belastingdienst) en Luc Boss (beleidsmedewerker SVB).

⁴ Leden van de begeleidingscommissie waren Remco Siegerist (UWV), Erik Jonker (SGO-3), Jaap Korpel (ICTU) en Jan Willem van Dongen (BZK, directie B&I).

1.4 Methodiek

Als methodiek is het afwegingskader gebruikt dat PBLQ recent voor een onderzoek naar uitbreiding van het stelsel heeft ontwikkeld⁵. Het afwegingskader start bij de processen waarin geregistreerde gegevens worden gebruikt. Uit de processen worden informatiebehoefte en kwaliteitseisen afgeleid waar door de geregistreerde (basis) gegevens in wordt voorzien.

1.5 Indeling van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt een schets gegeven van de problemen die spelen bij de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen rond het woonadres. De bijhoudingsprocedure van de BRP wordt geanalyseerd en de conclusie wordt getrokken dat een aanvullende, nieuwe aanpak nodig is om de kwaliteit van het woonadres op het vereiste peil te brengen.

In hoofdstuk 3 wordt inhoudelijk geschetst hoe een dergelijke nieuwe aanpak eruit kan zien. De randvoorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle uitvoering van de nieuwe aanpak staan in hoofdstuk 4. Het rapport besluit met aanbevelingen voor het vervolg in hoofdstuk 5.

⁵ Uitbreiding van gegevens in het stelsel van basisregistraties. Den Haag, PBLQ 2013. Het afwegingskader is door de Programmaraad Stelsel van Basisregistraties aanbevolen als best practice.

2. Probleemschets

De problemen met het BRP adres zijn het grootst voor uitvoeringsorganisaties die het gebruiken bij het toekennen van geld aan burgers: uitkeringen, toeslagen, studiefinanciering etc. Bij inkomensafhankelijke regelingen dient rekening gehouden te worden met het inkomen van een partner en soms ook van kinderen. Woonachtig zijn op hetzelfde adres is een sterke aanwijzing dat er sprake is van economisch partnerschap⁶. De betreffende uitvoeringsinstellingen zijn, behoudens wettelijke uitzonderingen, verplicht uit te gaan van het BRP adres als het woonadres bij het uitvoeren van hun regelingen. Daarbij zijn twee issues aan de orde:

- er gaat het nodige fout in de uitvoeringspraktijk. Er is sprake van fraude, maar ook van burgers die in de knel komen. Deze problemen komen op een dusdanige schaal voor dat het noodzakelijk is om maatregelen te nemen;
- de BRP reageert in de ogen van de afnemers niet adequaat op signalen dat een woonadres niet juist is.

2.1 Er gaat het nodige fout

De afgelopen periode was het misbruik van adresgegevens volop in het nieuws. Eerder in 2013 bleek dat georganiseerde Bulgaarse bendes mensen naar Nederland lieten komen om zich in te laten schrijven in de BRP. Vervolgens streken de bendes de huur- en zorgtoeslagen op. Maar onlangs bleek dat ook de 'brave burgers' zich meer en meer laten verleiden om te frauderen met de inschrijving in de BRP. In Bronckhorst kregen ambtenaren argwaan door jonge vaders die aangifte kwamen doen van een kind. Het viel de ambtenaren op dat de vader van een pasgeboren kind bij zijn ouders woonde, terwijl de moeder met het kind op een ander adres stond ingeschreven. Toen ze doorvroegen, bleken in een aantal gevallen de jonge vaders bij hun gezin te wonen. Ze verzwegen dit om te kunnen frauderen met toeslagen⁷. De NVVB bevestigt dat dit landelijk gezien steeds vaker voorkomt.

⁶ Uitbreiding van gegevens in het stelsel van basisregistraties, o.c., casus economisch partnerschap

⁷ <http://nos.nl/artikel/584631-fraude-groter-dan-bulgarenfraude.html>

Al dat misbruik kan onmogelijk als verrassing zijn gekomen

Pieter Omtzigt
@PieterOmtzigt

Een jaar geleden beschreef @geenstijl de Bulgarenfraude zeer gedetailleerd: 1/2...

De afdeling Toeslagen van de Belastingdienst had aanvankelijk geen fraudebestrijders

Het doorgeschoven hoofdpijndossier

Fraude met toeslagen was jaren mogelijk. „Onze grote frustratie“, zegt de ambtenaar.

Mogelijk ook Bulgarenfraude in Den Haag

Omvangrijke fraude met toeslagen

Adresgegevens vaak niet goed doorgescreven aan gemeente

Siebe Sietsma @SiebeSietsma

Zometeen om half acht in RTL Nieuws: wat de Bulgaren kunnen, kunnen wij beter. Gemeente-ambtenaren staan alarm op Hollandse toeslagenfraude.

9 december

Tweede Kamer eist maatregelen tegen fraude

Aan de andere kant zien wij dat burgers ook in de knel komen door misbruik van hun adresgegevens door derden. Zo was daar enkele jaren geleden de mevrouw uit Rotterdam op wiens adres door nalatigheid van de gemeente een spookbewoner was ingeschreven. Zij was zich daar niet van bewust en het gevolg hiervan was dat zij geen recht meer had op huursubsidie⁸. Pogingen van de bewoonster om dit in de BRP te corrigeren liepen stuk, omdat de bewijslast volledig bij haar lag. Vervolgens besloot de hoogste bestuursrechter in Nederland dat de Belastingdienst terecht haar huurtoeslag had ingetrokken. Andere voorbeelden van burgers die in de knel komen betreffen mensen die bureaucratisch minder vaardig zijn en niet adequaat reageren op brieven van de overheid⁹. Wat begint met een brief over een boete van €20,- die niet wordt geopend, eindigt na een serie standaard herinneringen en verhogingen met een probleem van €480,- dat door de schuldhulpverlening moet worden opgelost¹⁰.



⁸ ABRvS 11-03-2009 200805067-1 LJN BH5525, JB 2009/114

⁹ Eindrapportage adresonderzoek samen leren

¹⁰ Voorbeeld genoemd door Rienk Hoff

2.1.1 Voorbeelden gesystematiseerd

In bovenstaande figuur zijn de voorbeelden wat gesystematiseerd. Wij onderscheiden drie groepen:

- Burgers die bewust de wet overtreden (criminelen).
- De grote meerderheid van goedwillende burgers die zich in principe aan de regels houdt.
- 'Niet kunners' die in de problemen raken doordat zij niet adequaat reageren.

Er zijn burgers met een actieve, berekende instelling die bewust de wet overtreden om zichzelf te verrijken. De Ombudsman heeft herhaaldelijk benadrukt dat dit een relatief klein deel van burgers betreft (enkele procenten van het totaal, wat op zichzelf in absolute cijfers nog tot een aardig aantal leidt). Het grootste deel is wel te vertrouwen. Opvallend in de voorbeelden is dat er onder de criminelen niet alleen sprake is van individuele burgers die frauderen, maar (in de Bulgarenfraude) ook van georganiseerde criminaliteit die betrekking heeft op veel individuen tegelijk.

Wat ook opvalt is de schijnbare achteloosheid waarmee brave burgers (getrouwde huisvaders met vrouw en kind) frauderen door een onjuist adres bij de BRP op te geven en ten onrechte meer huurtoeslag te innen. Dat beeld wordt bevestigd in een recent onderzoek naar 'het verhaal achter notoire uitkeringsfraude'¹¹. Hoewel het ging om langdurige fraude en omvangrijke fraudebedragen, was de meeste fraude ontstaan door het gemak waarmee de grens tussen wat wel en niet mag kan worden overschreden. Het was vaak 'omissiefraude', waarbij het doorgeven van gewijzigde omstandigheden achterwege blijft. Ook onderzoek naar de maatschappelijke effecten van verkeerd geregistreerd staan in de BRP¹² noemt vervagend normbesef als negatief effect. Van Lunteren schetst op grond van zijn ervaring als DG Belastingen de noodzaak om ook de brave burgers te controleren en te laten zien dat fraude effectief wordt aangepakt. Anders krijgen zij het gevoel dat zij 'gekke Henkie' zijn wanneer ze zich aan de regels houden en dreigt het gevaar dat fraude hand over hand toe gaat nemen.

Als laatste valt op de grote maatschappelijke onrust die door berichten over fraude in de media ontstaat. Ook als het bedragen betreft, die in relatie tot het totale volume van een regeling relatief beperkt zijn, ontstaat grote onrust en dienen verantwoordelijke politici zich in het parlement te verantwoorden.

2.1.2 Financiële schade

In opdracht van BZK is uitgebreid onderzoek gedaan naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de BRP. De onderzoekers vatten als volgt samen: "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 studiebeurzen voor uitwonenden. 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

¹¹ Het verhaal achter notoire uitkeringsfraude. Pantheia in opdracht van het ministerie van SZW. Zoetermeer 2013.

¹² Onderzoek naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA, fase 1. ID Managementcentre in samenwerking met Considerati, Den Haag 2012.

burgers op een verkeerd adres geregistreerd is al snel grote financiële schade met zich mee. Zo kost de op een verkeerd adres geregistreerde student die studiefinanciering als uitwonende geniet, de samenleving bijvoorbeeld jaarlijks circa 55 miljoen euro¹³. Vanwege problemen met de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens respectievelijk onduidelijkheid in hoeverre de financiële schade gerelateerd is aan verkeerde registratie in de GBA, doen de onderzoekers geen verdere kwantitatieve uitspraken. PWC schat in een recent rapport¹⁴ de fraudeomvang in Nederland, waarbij de overheid de benadeelde partij is, op ca. € 7.3 miljard per jaar. Er is echter met het daar gepresenteerde materiaal op geen enkele manier een inschatting te maken van het deel dat daarvan aan onjuiste registratie van het adres in de BRP gerelateerd is. Wij sluiten ons aan bij de conclusie van ID managementcentre c.s. dat het feit dat 1 tot 5% van de burgers op een verkeerd adres geregistreerd is al snel grote financiële schade met zich meebrengt, gezien de grote omvang van adresafhankelijke regelingen. Het ene voorbeeld, waar een verantwoorde uitspraak over gedaan kan worden, loopt in de tientallen miljoenen. Hoe hoog het totaalbedrag is valt niet op een verantwoorde manier te zeggen.

Hoewel er onvoldoende betrouwbaar materiaal beschikbaar is om een uitspraak te doen over de financiële schade die ontstaat door verkeerde BRP adressen, zijn er wat ons betreft drie redenen die een gerichte aanpak rechtvaardigen en aanvullend is op het bestaande beleid:

1. Door de grote financiële omvang van de adresafhankelijke regelingen is er al snel sprake van grote financiële schade als er iets mis gaat.
2. Een consistente en zichtbare aanpak is nodig om normvervaging bij de grote meerderheid van burgers te voorkomen en om georganiseerde criminelen te ontmoedigen.
3. Fraude trekt grote media-aandacht en leidt tot sterke maatschappelijke onrust.

2.2 De BRP voldoet niet aan de eisen van de afnemers

Uitvoeringsorganisaties zijn zoals gezegd in principe verplicht om het BRP adres als woonadres te gebruiken en vinden dat de gemeenten onvoldoende kwaliteit leveren. Dat is op zich vreemd, want de grote stapel rapporten en projecten van de afgelopen paar jaar maakt duidelijk dat er flinke inspanningen geleverd worden om tot een hogere kwaliteit te komen. Om grip op de problematiek te krijgen, schetsen wij het bijhoudingsregime van de BRP en vergelijken de activiteiten, die de gemeenten in dat kader kunnen ontplooiën met de activiteiten die volgens onze gesprekspartners nodig zijn. Daartoe typeren wij eerst het BRP adres en schetsen de bevoegdheden van de gemeente om het adres bij te houden. Onze gesprekspartners zijn van mening dat er meer nodig is. Dit brengt ons tot de conclusie dat het bijhoudingsregime van de BRP een aanvulling nodig heeft.

2.2.1 Woonadres een belangrijk, bijzonder gegeven

Het woonadres is een sleutelgegeven binnen het stelsel van basisregistraties. Het legt de relatie tussen een

¹³ ID Managementcentre i.s.m. Considerati, o.c., pag 48-49.

¹⁴ PWC, Naar een fraudebeeld Nederland. Amsterdam, december 2013.

persoon (object van de BRP) en een gebouw (object van de BAG) en maakt zo deel uit van de kern van het stelsel. Het is ook een fundamenteel gegeven in de relatie tussen de burger en de overheid, waar grote belangen voor de overheid (in de sfeer van inkomens, openbare orde en veiligheid, wonen etc) mee samenhangen.

Binnen de context van de BRP is het adres bijzonder omdat dit het enige gegeven is dat door de burger zelf wordt aangegeven. Bij de andere authentieke gegevens (bijvoorbeeld geboorte, huwelijk, overlijden, verblijfsstatus) heeft een ambtenaar de inhoud van het gegeven bepaald met behulp van wettelijk voorgeschreven procedures en vastgelegd in een brondocument. In de BRP worden de gegevens uit het brondocument overgenomen.

2.2.2 Het bijhoudingsregime van de BRP

Een burger is verplicht zijn woonadres bij de gemeente aan te geven. De burger is zelf aan zet om zijn juiste adres tijdig door te geven. Wanneer een burger dit nalaat kan de gemeente ambtshalve het adres bepalen. De gemeente kan daarbij de burger oproepen, vragen alle benodigde bescheiden te overleggen en de burger thuis bezoeken. Nieuw in de Wet BRP is de bevoegdheid om een bestuurlijke boete van maximaal € 325,- op te leggen, maar het is onzeker of gemeenten daadwerkelijk van deze bevoegdheid gebruik zullen maken.

2.2.3 Woonadres een lastig gegeven

De BRP gegevens betreffende geboorte, burgerlijke staat en overlijden zijn relatief stabiel en duidelijk. Het woonadres is in vergelijking daarmee veranderlijk in de tijd en soms ook enigszins ambigu van karakter: bij het veranderen van relaties kan het voor kortere of langere tijd minder duidelijk zijn waar iemand woont. Bovendien heeft een burger er lang niet altijd belang bij om de gemeente op de hoogte te stellen van zijn correcte adresgegevens: dat kan veel geld kosten.

Samenvattend ontstaat het beeld van het BRP adres als een lastig te bepalen gegeven, veranderlijk in de tijd, waarbij de gemeente in eerste instantie afhankelijk is van een burger die er lang niet altijd belang bij heeft om tijdige en correcte informatie te verschaffen. De BRP biedt een administratief juridisch instrumentarium voor handhaving.

2.2.4 Er is meer nodig.....

Onze gesprekspartners, ook die met een gemeentelijk en/of burgerzaken perspectief, zijn van mening dat er meer nodig is. Niet afwachten wat de burger doet, maar systematische controle vooraf om fraude te voorkomen en te verzekeren dat iedereen krijgt waar hij recht op heeft. Adequaat reageren op signalen omdat de situatie van burgers continu verandert. Dat betreft zowel burgers die de regels overtreden als burgers die in de knel komen. Risicogestuurd werken om de beperkte beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. Opereren als één overheid die informatie deelt om het burgers makkelijker te maken door niet meer naar de bekende weg te vragen, maar die zich ook niet voor de gek laat houden.

2.2.5 Tweeledig kwaliteitsprobleem

Ondanks de grote inspanningen die geleverd worden om de kwaliteit van het BRP adres te verbeteren¹⁵, hebben afnemers niet het gevoel dat hun problemen worden opgelost. O.i. is er sprake van een tweeledig probleem. Het eerste probleem is, dat de registerhouder en gegevensbeheerder aan de ene kant en de uitvoeringsorganisaties aan de andere kant een eigen, verschillende logica hebben ten aanzien van de manier waarop zij tegen bevolkingsregistratie aankijken. Kwaliteitsinitiatieven van de BRP om volgens de eigen logica beter te presteren en betere kwaliteit te leveren spreken de uitvoeringsorganisaties niet aan. Zij lossen de kwaliteitsproblemen die men ervaart niet op.

Het tweede probleem is, dat initiatieven om de aanvullende aanpak te introduceren zo weinig resultaat opleveren¹⁶. Verschillende van onze gesprekspartners zijn of waren betrokken bij het invoeren van veranderingen en zij benoemen de heersende cultuur bij Burgerzaken als het belangrijkste probleem. Een 'lamleggende juridische cultuur', waarin signalen niet worden opgevolgd maar wordt betwist of ze rechtmatig verkregen zijn. Wanneer dat het geval blijkt, worden zij minimaal (alleen administratief of helemaal niet) opgevolgd. Nieuwe werkwijzen worden beperkt uitgevoerd en vaak weer afgeschaft vanwege weerstand bij de ambtenaren. Ook hebben vele gemeenten de laatste jaren bezuinigd op onderzoeks- en handhavingscapaciteit. Uiteraard is het te kort door de bocht om alle gemeenten over één kam te scheren, maar voor de meerderheid wordt dit beeld geschetst en bij enkele tientallen gemeenten zijn de ervaringen uitgesproken slecht.

¹⁵ Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de adressenproblematiek, de gemeente Amsterdam heeft met uitvoeringsorganisaties het rapport 'Schoon schip' opgesteld, het project Adresonderzoek 'Samen leren' is afgerond en krijgt nu een vervolg. Ook is er een onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA. Het ministerie van BZK stimuleert gemeenten om de kwaliteit te verbeteren door publicaties als de GBA tot Z krant' en circulaires over Gerede twijfel en het Protocol adresonderzoek.

¹⁶ Kwaliteitsverbetering van de GBA in de praktijk. Eindrapport van het project Adresonderzoek, samen leren. ICTU, Den Haag april 2013, pag 31 e.v.

3. Poging tot objectiveren

Hierboven is het negatieve beeld van de cultuur bij Burgerzaken bewust onverbloemd opgeschreven. In iets objectievere termen beschreven is er o.i. sprake van een belangrijk issue, waarbij onrealistische eisen aan Burgerzaken worden gesteld. Wij hebben eerder beschreven dat de hoofdmoot van de werkzaamheden van Burgerzaken administratief-juridisch van aard is. Dat werk vergt de houding en cultuur, die bij het bijhouden van het adres zo wordt verfoeid. De administratief-juridische houding en cultuur is op zich waardevol en moet voor de rest van het Burgerzakenwerk ook vooral gekoesterd worden. Voor het, in de context van Burgerzaken uitzonderlijke gegeven woonadres, vormt zij een belemmering, maar dat valt o.i. Burgerzaken niet te verwijten. Het is over het algemeen ook niet verstandig om aan een dijkwerker te vragen een horloge te repareren.

3.1.1 Conclusie

Er zijn ernstige problemen bij het gebruik van het woonadres in de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen. Die hebben zowel betrekking op fraude als op burgers die in de knel komen. Het is daarom urgent dat de bruikbaarheid van het BRP woonadres voor uitvoerders op korte termijn toeneemt. Het bijhoudingsregime van de wet BRP biedt gemeenten daarvoor te weinig mogelijkheden, een andere aanpak is nodig. Er zijn de nodige best practices beschikbaar om daar invulling aan te geven, wij gaan daar in hoofdstuk 3 verder op in. Bij het invoeren van een andere werkwijze moet een oplossing gevonden worden voor het vraagstuk dat deze slecht lijkt te passen bij de bestaande cultuur van de afdelingen Burgerzaken.

4. Naar een oplossing

In dit hoofdstuk staat centraal hoe de benodigde andere aanpak er inhoudelijk uitziet. Onze gesprekspartners zijn het wel eens over de hoofdlijnen van een dergelijke aanpak die bestaat uit de volgende elementen:

1. Niet vrijblijvende ketenaanpak.
2. Systematische controle als leidend beginsel naast dienstverlening.
3. Gedifferentieerde aanpak gericht op verschillende doelgroepen (criminelen, niet-kunners en brave burgers).
4. Handhaving gebeurt aan de hand van signalen en risicoprofielen.
5. Versterk de (informatie-)positie van de burger

We beschrijven de vijf elementen kort en illustreren die met voorbeelden uit bestaande projecten en rapporten. Zo wordt concreet hoe de nieuwe aanpak er op hoofdlijnen uitziet.

4.1 Niet vrijblijvende ketenaanpak

De sleutel tot de oplossing is organisatorisch van aard: richt een keten in waarin belanghebbende uitvoeringsorganisaties en gemeenten niet-vrijblijvend samenwerken om de kwaliteit van het adres te verhogen. Betrek daarbij de uitvoeringsorganisaties die daar de grootste belanghebbers bij zijn: SVB, DUO, CAK, Belastingdienst Toeslagen en de gemeenten in hun rol als gebruiker van de BRP. Definieer wat ieders rol en verantwoordelijkheid in de keten is. In deze ketenbenadering past dat een woonadres, dat volgens een afgesproken protocol door een uitvoeringsorganisatie is vastgesteld, ambtshalve in de BRP kan worden doorgevoerd zonder dat Burgerzaken de feiten opnieuw hoeft vast te stellen.

In zo'n ketenaanpak kan optimaal gebruik gemaakt worden van de beschikbare capaciteit en bevoegdheden. Het idee is geopperd dat dit ook juridisch een efficiënte werkwijze zou kunnen zijn. Er is geen algemene controle- en opsporingsbevoegdheid die alles afdekt bij Burgerzaken nodig, burgers die een beroep doen op een regeling worden in dat kader gecontroleerd. Door de uitkomsten in de BRP op te nemen verbetert de kwaliteit van de gegevens die via de basisregistratie ter beschikking komen voor de hele overheid. Dit is vanaf het begin één van de leidende gedachten achter het terugmelden geweest.

Het is van belang dat alle partijen in de keten participeren om effectief te zijn. Het is bekend dat fraudeurs de organisaties zoeken met het laagste controleniveau. Voorkomen moet worden dat aanpak van bijstandsfraude in Rotterdam leidt tot een stijging ervan in Schiedam en Dordrecht.

Als illustratie noemen wij enkele best practices waar gebruik van gemaakt kan worden: de experimenten met

'gekwaliceerd terugmelden' die momenteel in opdracht van BZK worden uitgevoerd, het onderzoeksprotocol dat DUO hanteert om het woonadres van studenten met een uitwonendenbeurs te controleren en de ervaringen met ketensamenwerking die in een recent NORA katern zijn opgenomen¹⁷. Onze gesprekspartners van de kant van de gemeenten en de uitvoeringsinstellingen onderschreven de wenselijkheid van een dergelijke ketenaanpak en waren bereid eraan mee te werken.

4.2 Systematische controle als leidend beginsel naast dienstverlening

Klantvriendelijk zijn en optimale dienstverlening leveren was en is een leidend beginsel in het overheidsbeleid. De schets van de toenemende fraude uit het vorige hoofdstuk maakt duidelijk dat bij het registreren van het woonadres klantvriendelijkheid gecombineerd dient te worden met een systematisch controlebeleid, zowel bij het registreren van het adres als bij het gebruiken van de adresgegevens in inkomensafhankelijke regelingen. Fraude voorkomen door controle vooraf is vele malen effectiever en efficiënter dan achteraf corrigeren door opsporen en bestraffen van fraude¹⁸. Het belang hiervan wordt ook onderstreept door de uitkomsten van het Panteia onderzoek dat notoire, omvangrijke fraude vaak begint met administratieve nalatigheid. Het gaat erom dienstverlening en controle op een goede manier te combineren. Ter illustratie een voorbeeld van een werkwijze die het makkelijk maakt voor de burger en toch gecontroleerd is: doorgeven van een verhuizing door de corporatie als keuzemogelijkheid voor de burger bieden. Bij het sluiten van het huurcontract wordt ook de melding van de verhuizing aan de gemeente in orde gemaakt. De burger hoeft niet apart met het huurcontract naar de gemeente. Wanneer ook een check bij het energiebedrijf mogelijk is (de burger heeft er groot belang bij energie geleverd te krijgen op het juiste adres), lijkt een adequaat niveau van controle op een klantvriendelijke manier haalbaar.

4.3 Gedifferentieerde aanpak gericht op verschillende doelgroepen

Iedereen aan een uitgebreide, strenge controle onderwerpen is niet efficiënt en wordt door burgers ervaren als zinloze bureaucratie die weerstand oproept. Beter is het om zoveel mogelijk maatwerk te leveren per doelgroep. De respondenten herkenden de drie doelgroepen die de onderzoekers hadden benoemd (criminelen, brave burgers en niet-kunners) als een bruikbaar denkmodel, met de kanttekening dat 'administratief luien' als subcategorie van de brave burgers vermeld moeten worden. Criminelen zijn burgers, die bewust de wet overtreden en niet-kunners burgers, die om allerlei redenen niet in staat zijn om adequaat te reageren op informatie en verzoeken van de overheid. Dat kan betrekking hebben op de 1,5 miljoen laaggeletterden ouder dan 16 jaar¹⁹, ouderen, etc. Met 'brave burgers' bedoelen wij de meerderheid van de burgers die zich aan de wet houdt. Om dat gedrag in stand te houden is het zoals gezegd wel zaak deze burgers duidelijk te maken dat de overheid de regels handhaaft en optreedt bij overtreding ervan.

¹⁷ Nederlandse Overheid Referentie Architectuur, dossier 'Ketens de baas'. <http://noraonline.nl/wiki/Ketensturing>, geraadpleegd op 15 januari 2014

¹⁸ PWC, o.c., pag 3.

¹⁹ Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010.

4.4 Signaalgestuurd en op basis van risicoprofielen

Bij een preventieve aanpak past het verzamelen van signalen dat er een verandering in het gedrag van burgers optreedt waar op gereageerd moet worden. Dat kan betrekking hebben op fraude en op in de knel komen. Burgerzaken is daar op basis van de BRP maar beperkt toe in staat. Eerder noemden wij de 'Bulgarenfraude' en de 'brave burger fraude in Bronckhorst' als zorgwekkende voorbeelden. In beide gevallen hadden de burgers de juiste bescheiden en voldeden zij aan de formele vereisten. Burgerzaken kan ook niet constateren of burgers hun plicht om adreswijzigingen door te geven verzaken omdat zij 'niet-kunner' zijn. Dit onderstreept de noodzaak voor een aanvullende aanpak.

Opnieuw een paar best practices als illustratie. Aan de BAG kan het signaal worden ontleend dat het aantal personen op een adres in relatie tot de beschikbare vierkante meters ongeloofwaardig is. Het UWV heeft met hulp van de Kfakbrigade een aanpak ontwikkeld om 'schrijnende gevallen' te detecteren en daarop te reageren. De Belastingdienst kent "Stella teams" die burgers terzijde staan wanneer zij verstrikt raken in de bureaucratie.

Het werken met risicoprofielen bevordert een efficiënte inzet van controle en opsporingscapaciteit. DUO past die succesvol toe bij het opsporen van fraude met studiefinanciering en ook in het reeds geciteerde adresonderzoek "Samen leren" zijn daarvan voorbeelden opgenomen.

4.5 Versterk de (informatie-)positie van de burger

De burger is zelf verantwoordelijk voor het melden van zijn woonadres aan de overheid. De nieuwe aanpak zoekt een evenwicht waarin dienstverlening en controle op een goede manier gecombineerd worden. Het is belangrijk dat burgers inzicht hebben in de werkwijze die de overheid toepast en in de gegevens die de overheid vastlegt en gebruikt. Hij moet in staat worden gesteld om zijn verplichtingen goed na te komen. Het is daarbij belangrijk dat hij niet vermalen wordt tussen bureaucratische procedures en tegenwerkende regelgeving, zoals in het voorbeeld in hoofdstuk 2 is weergegeven.

Hierbij hoort enerzijds dat de burger inzicht moet hebben in zijn geregistreerde gegevens. Via MijnOverheid is nu zijn persoonslijst inzichtelijk. Maar het is nog niet te zien of er meer mensen op zijn woonadres staan ingeschreven. Vanwege de rechtsgevolgen die dit kan hebben is het noodzakelijk dat dit inzicht er wel is.

Tevens is het aan te bevelen om inzichtelijk te maken welke (door-)verstrekkingen (binnen- en buitengemeentelijk) er van uit de BRP hebben plaatsgevonden. Dat geeft inzage in de effecten van de registratie en maakt duidelijk dat de burger zelf verantwoordelijk is voor het actueel houden er van. Ook zou de mogelijkheid geïntroduceerd kunnen worden om de burger te laten reageren op de getoonde gegevens. Dat vraagt niet alleen een koppeling van de Terugmeldvoorziening of Digimelding aan MijnOverheid, maar ook om een aanpassing van de bestaande functionaliteit. Hoewel gemeenten en NVVB hier positief tegenover staan, wordt die door Logius en VNG vooralsnog niet actief opgepakt vanwege de druk op de bestaande releasekalender MijnOverheid en de iNUP agenda (Atos/Inspearit/PBLQ HEC, 2013).

Het eerder gegeven voorbeeld van een Rotterdamse mevrouw, die haar huurtoeslag kwijtraakte omdat anderen zich zonder haar medeweten op haar adres in de BRP hadden laten inschrijven, is geanalyseerd door prof. Overkleef ²⁰. Hier is sprake van een gat in de rechtsbescherming van burgers door onvoldoende afstemming tussen de BRP-wet en de wetgeving die de uitvoeringsinstanties uitvoeren. Om dit probleem op te

²⁰ Noot bij: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 11 maart 2009, nr. 200805067/1, LJN BH5525, 2009).

lossen is aanpassing van de wetgeving nodig.

4.6 Conclusie.

Het is mogelijk een schets te geven van een nieuwe aanpak om als gemeenten en uitvoeringsinstellingen gezamenlijk de kwaliteit van het woonadres in de basisregistratie personen te verbeteren. Er zijn zoveel best practices uit projecten en onderzoeken beschikbaar, dat het samenstellen van een dergelijke nieuwe werkwijze minder het ontwikkelen van nieuwe dingen dan het slim en evenwichtig combineren van beschikbare bouwstenen en ideeën betreft.

5. Randvoorwaarden

5.1 Inleiding

Om de nieuwe aanpak succesvol te laten werken dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan. In dit hoofdstuk benoemen wij randvoorwaarden ten aanzien van sturing, wetgeving en personeel. Financiële randvoorwaarden konden wij nog niet invullen.

5.2 Sturing

Ketensamenwerking vergt ketensturing. In de gesprekken kwamen een aantal belangrijke elementen t.a.v. de ketensturing naar voren:

- Beleidscoördinatie. Er dient een verdeling van verantwoordelijkheden te worden afgesproken die zo nodig aan veranderende omstandigheden aangepast moet kunnen worden. Reageren op signalen in een steeds veranderende werkelijkheid vergt onderlinge afstemming van te bereiken doelen en in te zetten middelen. Regelmatig evalueren of de gezamenlijke aanpak wel leidt tot de benodigde kwaliteit van het woonadres in de BRP en bijstelling van de aanpak is periodiek nodig. Er dient een gremium te zijn waar partijen elkaar spreken en besluiten nemen.
- Een ketenbureau dat operationeel uitvoerende en administratieve werkzaamheden ten behoeve van de keten uitvoert.

5.3 Wetgeving

In de gesprekkenronde zijn een aantal onderwerpen naar voren gekomen die juridisch geregeld dienen te worden om de nieuwe ketenaanpak goed te laten werken. Wat de beste manier is om ze juridisch vorm te geven, hebben wij in het korte bestek van dit onderzoek niet kunnen nagaan. Het betreft:

- De procedure in de BRP die het mogelijk maakt om adressen ambtshalve aan te passen dient zo te worden aangepast dat woonadressen die conform een overeengekomen uitvoeringsprotocol zijn vastgesteld door uitvoeringsinstellingen, ambtshalve in de basisregistratie opgenomen kunnen worden.
- Het uitvoeringsprotocol dat daarbij wordt gehanteerd moet op hoofdlijnen in een wettelijk verankerde uitvoeringsregeling worden opgenomen. Dat is nodig om tot een niet-vrijblijvende regeling te komen die zowel gemeenten als uitvoeringsinstellingen bindt. Het is ook nodig om duidelijk te zijn naar burgers en te verzekeren dat de rechtsbescherming goed geregeld is.
- Het gat in de rechtsbescherming van burgers, dat is ontstaan door onvoldoende afstemming tussen de BRP-wet en de wetgeving van de uitvoeringsinstanties, dient te worden gerepareerd. Vanuit een gemeente is de suggestie gedaan om een universiteit eens fundamenteel te laten kijken naar de relatie tussen de BRP en de uitvoeringsregelgeving op het punt van het woonadres.
- Gemeenten organiseren na de decentralisaties keukentafelgesprekken. Hulpverlening aan multiprobleemgezinnen wordt gebundeld. Hulpverleners zullen gebruik maken van gegevens uit de basisregistratie en in hun praktijk situaties onderkennen waarin de regels overtreden zijn. Dat zal ook betrekking hebben op het woonadres en het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen. Vanuit de gemeentelijke praktijk werd aangekaart dat hulpverleners duidelijkheid nodig hebben hoe ze dan

moeten/mogen handelen. Gesuggereerd werd hen zekere discretionaire bevoegdheden toe te kennen om dergelijke situaties op te lossen. Duidelijkheid daarover ontbreekt momenteel.

5.4 Personeel

Ook op het personele vlak dient aan de nodige randvoorwaarden voldaan te worden om de nieuwe aanpak met succes uit te voeren. Het betreft:

- De personele capaciteit die beschikbaar is voor controle. Voor het gebruik dat Burgerzaken zelf van de gegevens maakt en voor de eisen die op grond van de BRP gesteld worden, voldoet de controlecapaciteit van Burgerzaken. De afdeling Burgerzaken heeft er zelf onvoldoende belang bij om de capaciteit uit te breiden. Mogelijk maken de decentralisaties van een aantal regelingen in het Sociaal Domein dat gemeenten een groter belang krijgen bij een juiste registratie van het woonadres. De gesprekspartners, die direct bij de gemeentelijke praktijk betrokken zijn, geven aan dat de capaciteit zwaar onvoldoende is om de controles zoals in dit rapport beschreven in te vullen. Deels is aanvulling binnen de gemeente mogelijk door gebruik te maken van de controles die andere gemeentelijke diensten uitvoeren en contactmomenten die andere gemeentelijke onderdelen met burgers hebben. Dienstverlening aan huis is in de gemeentelijke wereld van toenemend belang. Deels is aanvulling mogelijk door gebruik te maken van de controlecapaciteit van uitvoeringsorganisaties. Of dat voldoende zal blijken valt op dit moment niet te zeggen. Er moet rekening mee gehouden worden dat het noodzakelijk kan blijken om de controlecapaciteit bij Burgerzaken uit te breiden. Zoals steeds betreft het de capaciteit die nodig is om te reageren op signalen, gericht fraude onderzoek te doen en hulp te bieden waar dat nodig is.
- Een kant en klare oplossing voor de hinder, die de nieuwe aanpak heeft van de op zich positief te waarderen cultuur bij Burgerzaken, is niet direct uit de gesprekken af te leiden. Deels zal het probleem zichzelf misschien oplossen omdat de afdelingen Burgerzaken onderdeel zijn of worden van Klantcontactcentra bij gemeenten, waar ook uitkeringen en vergunningen verstrekt worden die de nodige controle vergen. Deels zal een juridische verankering van het uitvoeringsprotocol soulaas bieden. Verder lijkt ondersteuning van de gemeenten bij de implementatie van de nieuwe werkwijze nodig. Net als bij de invoering van de BAG en de koppeling BAG – BRP zou de ondersteuning erop gericht moeten zijn gemeenten in staat te stellen aan de eisen te voldoen en pas beëindigd moeten worden als is vastgesteld dat inderdaad aan de eisen wordt voldaan.

6. Aanbevelingen voor het vervolg

De centrale aanbeveling voor het vervolg luidt: voer een programma “ontwikkeling en implementatie controleketen BRP woonadres” uit. Het resultaat van het programma is een hogere kwaliteit van het BRP-woonadres, minder fraude en minder mogelijkheden juridisch tussen wal en schip te vallen. Hiervoor worden projecten benoemd die tenminste leiden tot:

- Adrescontroles worden uitgevoerd door een goed georganiseerde keten, met heldere beschreven rollen en verantwoordelijkheden van de ketenpartners, waarin uitvoeringsinstellingen en gemeenten op een niet-vrijblijvende manier samenwerken.
- De controles zijn doelgroepgericht en risico gestuurd ingericht.
- De controles zijn zo ingericht dat controle en dienstverlening in evenwicht zijn.
- De informatiepositie van de burgers is versterkt.
- Beleidscoördinatie functioneert via een gremium, waarin de ketenpartners afspraken maken over te bereiken doelen en in te zetten middelen.
- Er is een administratief ondersteunend, uitvoerend ketenbureau.
- De nodige juridische randvoorwaarden zoals benoemd in hoofdstuk 4 zijn gerealiseerd.
- De personele capaciteit is op het noodzakelijke niveau gebracht.
- Partijen hebben de nodige ondersteuning gekregen bij het implementeren van de ketenaanpak en er is vastgesteld dat zij deze ook daadwerkelijk uitvoeren.

Er bleek in de gesprekken die wij gevoerd hebben een grote mate van eenstemmigheid over de ernst van de problemen en de wenselijkheid van de nieuwe aanpak die hierboven is geformuleerd. Partijen zagen de voordelen van de geschetste ketenaanpak en zijn bereid eraan mee te werken.

Uit de gesprekken destilleren wij de volgende onderwerpen, waarvoor wij in het bijzonder aandacht vragen bij het inrichten van het vervolgprogramma:

- Regel het juiste politieke opdrachtgeverschap. Er lopen tal van projecten en initiatieven naast elkaar. Naast SGO-3 wordt er door ICTU een groot project uitgevoerd in opdracht van BZK en is het woonadres in de BRP onderwerp van gesprek in het burgerinitiatief ‘1Overheid’ dat contact onderhoudt met de ministers Plasterk en Opstelten. Het zou o.i. een goed signaal betreffende het commitment van de uitvoeringsinstellingen zijn, wanneer het opdrachtgeverschap voor het programma niet automatisch bij BZK wordt neergelegd, maar wordt vervuld door een departement met grote belangen, zoals Financiën of SZW.
- Stel vooraf de politieke prioriteit van het programma vast in relatie tot andere niet-vrijblijvende activiteiten die met name gemeenten moeten uitvoeren. Met de decentralisaties staan de gemeenten

voor heel grote nieuwe opgaven. Het is niet zondermeer zeker dat zij de medewerking aan het invoeren van de nieuwe werkwijze kunnen geven die nodig is om er een succes van te kunnen maken.

- Richt het vervolgprogramma en de projecten daarbinnen kortcyclisch in, met ontwikkelslagen van een aantal maanden tot maximaal een half jaar waarin concrete resultaten behaald dienen te worden.