



Beleidsdoorlichting artikel 6.5 Reisdocumenten en Basisadministratie Personen

2015 – 2018

Rijksbegroting Hoofdstuk VII

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Beleidsdoorlichting artikel 6.5

Reisdocumenten en Basisadministratie

Personen

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In deze beleidsdoorlichting wordt ingegaan op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid voor reisdocumenten en de basisadministratie personen¹ in de periode 2015 – 2018. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 van de minister van Financiën vormde de leidraad voor de doorlichting en hier wordt aan de hand van de vragen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek een samenvatting gegeven van de beleidsdoorlichting.

Wat is de reikwijdte van de beleidsdoorlichting?

De beleidsdoorlichting gaat over artikel 6.5 en het onderdeel fraude van beleidsartikel 6.2 is ook in deze beleidsdoorlichting meegenomen; dit omdat het hier om fraude met persoonsgegevens gaat dat nauw is verbonden aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK om een juist gebruik van persoonsgegevens door andere overheidsorganisaties te faciliteren.

In 2020 worden de artikelen 6.2 en 6.3 doorgelicht en daarbij zal het onderdeel fraude dus buiten beschouwing blijven. In de voorliggende beleidsdoorlichting worden de onderdelen reisdocumenten, fraude en de basisregistratie personen afzonderlijk besproken.

Is het beleid geëvalueerd?

Een beleidsdoorlichting is een syntheses studie en vat samen wat er bekend is over het gevoerde beleid. Voor wat betreft reisdocumenten zijn er verschillende evaluaties en onderzoeksrapporten beschikbaar. Op het terrein van fraude zijn er eveneens enkele evaluaties over het gevoerde beleid voorhanden maar over de Basisregistratie Personen (BRP) is er nauwelijks onderzoeksmateriaal beschikbaar. De wet BRP is in 2014 van kracht geworden en behalve een tussenevaluatie van een aantal wijzigingen ten opzichte van de voorgaande wet, de wet Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), zijn er geen studies beschikbaar over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Daarom kan voor een groot deel slechts op basis van indicatoren – opgesteld op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie – een uitspraak worden gedaan over het effect van het beleid. Wel zijn voor deze beleidsdoorlichting twee aanvullende onderzoeken verricht. In opdracht van dit ministerie heeft het adviescollege Toetsing Regeldruk een onderzoek laten uitvoeren naar de vermindering van regeldruk door het gebruik van de BRP en er is ook separaat onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de BRP.²

Wat zijn de doelstellingen van het beleid?

Met het beleid ten aanzien van *Reisdocumenten* wordt beoogd het stelsel³ alsook het reisdocument zelf, zo veilig en toegankelijk mogelijk te houden. Hierdoor heeft iedere Nederlander de mogelijkheid om het land te verlaten, een recht dat in de Grondwet is vastgelegd. Een reisdocument moet dus veilig zijn en dat betekent dat het niet (gemakkelijk) vervalst kan worden en alle Nederlanders moeten op relatief eenvoudige wijze over een

¹ In de begrotingen van BZK wordt het begrip Basisadministratie Personen gebruikt; hiermee wordt de Basisregistratie Personen bedoeld (BRP) en die aanduiding wordt in deze beleidsdoorlichting gehanteerd.

² Ockham Groep/Kafkabrigade 2019, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256302/onderzoek-regeldruk-basis-registratie-personen.pdf>; Sira 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2019/12/06/doelmatigheid-van-de-brp>.

³ Met het reisdocumentenstelsel wordt bedoeld het proces van aanvraag, uitgifte en registratie van reisdocumenten en het toezicht op de uitgevende instanties.

reisdocument kunnen beschikken. Dat stelt eisen aan de fysieke bereikbaarheid en aan de kosten van het document.

Met het *Fraudebeleid* wordt beoogd om misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan. Dat misbruik kan liggen in identiteitsfraude met behulp van een reisdocument van een andere persoon; het kan ook gaan om een bewust onjuiste registratie in de BRP om zo bijvoorbeeld een hogere uitkering of toeslag te kunnen ontvangen.

De *Basisregistratie Personen* is primair bedoeld om alle overheidsorganisaties te kunnen voorzien van dezelfde persoonsgegevens van de inwoners van ons land. Hierdoor hoeven andere overheden die informatie niet steeds weer bij de burger uit te vragen. Dit zorgt voor een efficiënte dienstverlening en voor minder administratieve lasten voor de burger. Vanuit het principe ‘eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik’ moeten gegevens uit een basisregistratie verplicht worden gebruikt door overheidsorganisaties en die moeten er dus op aan kunnen dat de informatie uit de basisregistratie betrouwbaar is. En omdat het hier om persoonsgegevens gaat moet de privacy van de burgers van wie de gegevens worden verstrekt, zijn gewaarborgd en moet misbruik van die gegevens worden voorkomen.

Er zijn veel partijen die een rol hebben bij de BRP. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldige registratie van de persoonsgegevens, de minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer en voor de verstrekking van de gegevens uit de BRP en de overheidsorganisaties die gebruik maken van de BRP moeten bij twijfel aan de juistheid van een gegeven, dit melden aan de desbetreffende gemeente. Het beheer van de BRP en de verstrekking van de gegevens aan overheidsorganisaties is belegd bij de uitvoeringsorganisatie, de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Is het beleid doeltreffend en doelmatig geweest?

Reisdocumenten

Op basis van het onderzoeksmateriaal mag geconcludeerd worden dat het beleid heeft bijgedragen aan de veiligheid van reisdocumenten. Vooral de wetswijziging van 2017 waarmee is geregeld dat een reisdocument van rechtswege komt te vervallen als een burger melding doet van vermissing of verlies bij de gemeente, heeft hieraan bijgedragen. Daar staat tegenover dat door de handmatige verwerking van de signaleringen in de BRP het risico aanwezig is dat er onterecht uitgegeven paspoorten in omloop zijn⁴. Het beschikbare materiaal laat geen uitspraak toe of het beleid ten aanzien van de veiligheid van reisdocumenten doelmatig is.

De doelstelling dat het reisdocument toegankelijk is in termen van fysieke bereikbaarheid lijkt wel gerealiseerd te zijn. Dankzij het beleid van BZK zijn er voldoende locaties voor Nederlanders – ook voor diegenen die in het buitenland wonen – om een reisdocument te verkrijgen. Of die toegankelijkheid er ook is in termen van kosten is niet vast te stellen. Het beleid is er steeds op gericht geweest om de tarieven van het reisdocument zo laag mogelijk te houden maar dit tarief is in Nederland voor alle Nederlanders hetzelfde terwijl dat niet voor de inkomens geldt. Of het beleid reisdocumenten doelmatig is geweest kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld. Wel kan worden geconstateerd dat de doelmatigheid van het stelsel – mede vanwege de doorvertaling van de kosten naar de burger – altijd kritisch is bewaakt door BZK.⁵

⁴ In 2016 en 2017 zijn door een nog niet in de BRP verwerkte signalering ten onrechte 109 paspoorten verstrekt. Zie *Kamerstukken II*, 2016/17, 25 764/27 859, nr. 105 en *Kamerstukken II* 2018/19, 25 764/27 859, nr. 111.

⁵ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2015/16, 27 859/25 764, nr. 85, pp. 12, 13 (Verslag).

Fraude

Uit het onderzoeksmateriaal kan geen conclusie worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fraudebeleid. Dat heeft te maken met de aard van het verschijnsel die maakt dat de omvang ervan nooit bekend (kan) zijn. Daardoor is het ook moeilijk te bepalen of het beleid doeltreffend of doelmatig is geweest in termen van effecten en impact.⁶

De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is wel doeltreffend in die zin dat het leidt tot een verbetering in de kwaliteit van de BRP en dat er adres(gerelateerde)fraude mee wordt opgespoord. De aanpak kost minder dan het oplevert. Dat de aanpak daarmee doelmatig is kan niet worden gesteld omdat niet bekend is of de opbrengsten met minder kosten gerealiseerd hadden kunnen worden. Ten aanzien van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit kan worden geconstateerd dat het BZK-beleid een positieve bijdrage hieraan heeft geleverd.

Basisregistratie Personen

Op basis van het onderzoeksmateriaal kan geen conclusie worden getrokken over de bijdrage van de BRP aan de efficiënte dienstverlening door de overheid. De BRP wordt gebruikt door alle overheidsorganisaties, het aantal verstrekkingen laat een gestaag groeiende lijn zien en professionals uit de overheid signaleren een positief effect voor burgers door hergebruik van de BRP, i.c. gegevens uit de BRP worden niet bij de burger uitgevraagd.⁷ Gezien de rol van BZK bij de ontwikkeling en werking van de BRP (als concept en als systeem) is het aannemelijk dat het beleid van BZK van invloed is geweest op die efficiënte dienstverlening.

Op grond van de cijfers van de onderzoeken door het CBS mag geconcludeerd worden dat de gegevens in de BRP betrouwbaar zijn en het instrument van de toezichthouder heeft daar aan bijgedragen.⁸ Bij deze conclusie past wel de kanttekening dat gebruikers van de BRP twijfels hebben over de betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens van de RNI.⁹ Dat het instrument van de bestuurlijke boete tot een hogere betrouwbaarheid van de BRP heeft geleid – hetgeen was beoogd – kan niet worden gesteld aangezien de meerderheid van de gemeenten deze boete nog niet heeft ingevoerd.

Ten aanzien van de regeldrukvermindering voor burgers kan op grond van onderzoek worden geconcludeerd dat de regeldruk voor burgers in de periode 2014 – 2018 aanzienlijk is verminderd door het gebruik van de BRP.¹⁰ Het thema regeldruk kan zo worden beoordeeld op doeltreffendheid, zij het dat de doeltreffendheid vooral is onderzocht op systeemniveau en niet toegespitst op de rol van BZK. Desalniettemin is het evident dat BZK vanuit haar verantwoordelijkheid voor de BRP een aandeel heeft in de bereikte lastenreductie. Omdat dit de eerste keer is dat het effect van de BRP op de afname van regeldruk is onderzocht, wordt deze meting gezien als een nulmeting zodat bij een vervolgonderzoek wel kan worden bepaald of de BRP tot verdere lastenreductie heeft geleid.

⁶ “Een belangrijk kenmerk van fraude (...) is dat onbekend is wat de omvang is; eenvoudigweg omdat niet alle fraude aan het licht komt en onbekend is hoeveel fraude er niet of wel aan de dag treedt”, Fraude in Beeld 2006: 39. Ook in de publicatie van PWC uit 2013 wordt geconstateerd dat het exact vaststellen van de omvang van fraude een onmogelijke opgave is, onder meer door het verborgen karakter van fraude, PWC 2013: 4.

⁷ Ockham Groep/Kafkabrigade 2019: 82.

⁸ Berenschot 2016; in de wet BRP is vastgelegd dat colleges van Burgemeester en Wethouders een ambtenaar moeten aanwijzen die toeziet op de naleving van de verplichtingen van burgers omtrent de BRP (bijvoorbeeld de plicht om een verhuizing door te geven).

⁹ RNI is de Registratie Niet-ingezetenen en onderdeel van de BRP. Niet-ingezetenen zijn personen die naar verwachting korter dan vier maanden in Nederland verblijven, ingezetenen die geëmigreerd of overleden zijn en personen die niet in Nederland wonen maar een band hebben met de Nederlandse overheid.

¹⁰ Zie Ockham Groep/Kafkabrigade 2019.

Op basis van het voorgaande kan niet worden geconstateerd of de doelstelling om het misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan, doeltreffend is geweest. De evaluatie van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit doet hier geen uitspraak over. Op grond van de indicatoren kan wel gesteld worden dat het beleid van BZK een bijdrage levert aan het voorkomen van misbruik van persoonsgegevens.

Omdat de BRP voor de grootste uitvoeringsorganisaties de primaire en belangrijkste bron van persoonsgegevens is, is het aannemelijk dat de BRP doelmatig is.¹¹ Over de ontwikkeling van de financiële doelmatigheid in de beleidsperiode 2015-2018 valt geen conclusie te trekken. Hooguit valt op te tekenen dat abonnementskosten zijn gestegen. Hier kan echter tegenover staan dat ook de geleverde prestaties zijn vergroot (bijvoorbeeld door de introductie van de RNI) en dat de opbrengsten zijn gestegen, maar op dat vlak ontbreekt het de onderzoekers aan inzicht.

Op welke onderdelen zijn bezuinigingen mogelijk?

Zoals voorgeschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is onderzocht op welke beleidsonderdelen eventueel bezuinigd zou kunnen worden. Daarbij is gekeken naar de doelmatigheid van de verschillende beleidsonderdelen. Op dit punt is geconstateerd dat de Schipholbalie wel doeltreffend maar niet doelmatig is. Tegelijkertijd is de financiële bijdrage van BZK aan de Schipholbalie dermate gering dat een eventuele bezuiniging in financieel opzicht weinig zou opleveren. Omdat van andere beleidsonderdelen niet is vastgesteld dat ze (on)doelmatig zijn, zou een eventuele bezuiniging naar rato over de verschillende instrumenten verdeeld moeten worden. De bezuiniging op *Opdrachten en Bijdragen aan medeoverheden* kan met ingang van 2021 worden gerealiseerd; een bezuiniging op de *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit* is eveneens mogelijk vanaf 2021. De bezuiniging op de *bijdrage voor de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens* kan vanaf 2024 worden gerealiseerd.

Wat is nodig om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen?

In het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting wordt de vraag beantwoord welke maatregelen nodig zijn om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verhogen. In de eerste plaats moeten de doelen van het beleid concreter worden geformuleerd en de doelen moeten ook worden geoperationaliseerd want zonder een operationalisering is het moeilijk om het effect van het beleid te meten. Die concretisering van de doelstellingen betreft vooral de BRP. Daarnaast moet als tweede regelmatig worden onderzocht of het beleid op koers ligt en hoe het staat met de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Dat vraagt om een doordachte onderzoeksprogrammering die ook wordt bewaakt. Overigens gelden deze aanbevelingen vooral voor de BRP omdat hierover in de afgelopen jaren nauwelijks tot geen onderzoek is gedaan. Tot slot zijn er nog enkele specifieke punten die een nader onderzoek vragen en dat zijn achtereenvolgens de toegankelijkheid van het reisdocument (in termen van kosten) voor alle Nederlanders, het bestaan van kopieën van de BRP en de verdere mogelijkheden die de BRP biedt om de regeldruk voor de burger te verminderen.

¹¹ Zie Sira 2019.

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	3
1. Introductie	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Regeling periodiek evaluatieonderzoek	8
1.3 Afbakening	10
1.4 Evaluatiemodel	10
1.5 Methodologische verantwoording	11
1.6 Begeleidingscommissie	12
1.7 Leeswijzer	12
2. Beleidstheorie	13
2.1 Beleidstheorie reisdocumenten	13
2.2 Beleidstheorie fraude	19
2.3 Beleidstheorie Basisregistratie Personen	23
3. Financiën	33
3.1 Omvang van het begrotingsartikel	33
3.2 Financiële instrumenten	34
3.3 Artikel 6.2	35
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid	36
4.1 Reisdocumenten	36
4.2 Fraude	42
4.3 Basisregistratie Personen	44
4.4 Doelmatigheid van de BRP	50
5. 20% meer of minder middelen	52
5.1 De extensiveringsvariant	52
5.2 De intensiveringsvariant	54
6. Wat kan er beter?	55
Bijlage 1. Overzicht van geraadpleegde bronnen	59
Bijlage 2. Lijst van begrippen en afkortingen	62
Bijlage 3. Overzicht van gebruikte evaluaties en een beoordeling van de bruikbaarheid ervan	63
Bijlage 4. Beoordeling beleidsdoorlichting (em. Prof. Dr. P. van Hoesel)	85

1. Introductie

Op basis van de Comptabiliteitswet zijn ministers verplicht om eens in de vier á zeven jaar hun beleid door te lichten om vast te stellen of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest. In de regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2018) staat beschreven waar de beleidsdoorlichting aan moet voldoen en welke vragen in de beleidsdoorlichting beantwoord moeten worden (zie voor de vragen van de RPE de volgende pagina). In dit hoofdstuk komen de volgende RPE-vragen aan de orde: de artikelen - of onderdelen ervan - die in de beleidsdoorlichting worden behandeld en op welke termijn eventueel de overige onderdelen van dit artikel worden doorgelicht.

1.1 Inleiding

Deze beleidsdoorlichting gaat over het onderdeel 'Reisdocumenten en basisadministratie personen' zoals opgenomen in artikel 6.5 van de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹² De vorige beleidsdoorlichting van dit artikel, die eind 2014 aan de Tweede Kamer is aangeboden, ging over de periode 2012 – 2014.¹³ Deze beleidsdoorlichting is een vervolg daarop en bestrijkt dus de periode 2015 tot en met 2018.

Artikel 6.5 staat niet op zichzelf. Het bredere artikel 6 gaat over de dienstverlenende en innovatieve overheid en er is dus ook een verband tussen de verschillende artikelonderdelen. Zo is er een duidelijke verbinding tussen de Basisregistratie Personen (BRP) en (het voormalige) artikel 6.1 dat ziet op de vermindering van regeldruk en administratieve lasten voor de burger. Maar het artikel houdt ook verband met het informatiebeleid van de overheid (6.2) en de betrouwbare levering van digitale overheidsvoorzieningen (6.3). De beleids- en begrotingsartikelen 6.1, 6.2 en 6.3 zijn in 2015 doorgelicht en artikel 6.4 is in 2017 doorgelicht en aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁴

De minister van BZK heeft de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van beleidsartikel 6.5 in september 2018 aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵ De daarop volgende vragen van de Tweede Kamer zijn in december 2018 beantwoord.¹⁶ In algemene zin kon de Tweede Kamer zich vinden in de opzet en de vraagstelling maar op onderdelen werd een nadere precisering gewenst geacht. Bijvoorbeeld op de aspecten gebruiksgemak en gebruiksvriendelijkheid van de BRP en ook op de rechtmatigheid van de verstrekking van gegevens uit de BRP aan overheidsorganisaties. In paragraaf 4.3.6 wordt op verzoek van de Tweede Kamer op deze aspecten ingegaan.

Grosso modo blijft de eerste hoofdvraag van deze beleidsdoorlichting of het beleid dat valt onder artikel 6.5, i.c. Reisdocumenten en basisregistratie personen, doeltreffend is geweest. De tweede hoofdvraag - over de doelmatigheid van het beleid - geeft een antwoord op de vraag of het gerealiseerde beleidseffect ook met minder budget bereikt had kunnen worden.

1.2 Regeling periodiek evaluatieonderzoek

Zoals in de RPE 2018 staat omschreven heeft een beleidsdoorlichting het karakter van een syntheseonderzoek. In de doorlichting wordt beschreven wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van een heel artikel in de begroting of een substantieel, samenhangend deel daarvan. Een beleidsdoorlichting steunt

¹² In de begrotingen van BZK wordt gesproken over de Basisadministratie Personen; hiermee wordt de Basisregistratie Personen bedoeld en die aanduiding wordt in deze beleidsdoorlichting gehanteerd.

¹³ *Kamerstukken II*, 2014/15, 30 985, nr. 14, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/173628/Beleidsdoorlichting-kwaliteit-GBA-BRP-2012-2014.pdf>

¹⁴ *Kamerstukken II* 2014/15, 30985, nr. 19 <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/de-dienstverlenende-en-innovatieve-overheid-beleidsdoorlichting-artikel-61-63/> en *Kamerstukken II* 2017/18, 30985, nr. 25, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/beleidsdoorlichting-artikel-64-burgerschap-2012-2016/>

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2017/18, 30985, nr. 28.

¹⁶ *Kamerstukken II*, 2018/19, 30985, nr. 30.

daarmee op eerder evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van onderdelen van het betreffende beleid.

In de RPE staan de volgende vijftien onderzoeksvragen geformuleerd die in deze beleidsdoorlichting beantwoord zullen worden.

Afbakening van de beleidsdoorlichting	1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? 2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
Motivering van het gevoerde beleid	3. Wat was de aanleiding voor het gevoerde beleid? Is deze aanleiding nog actueel? 4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven	5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten? 6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? 7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. 10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
De doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen	11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve/negatieve neveneffecten? 13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid	14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid te verhogen?
Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen	15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn [-/- 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)], welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

1.3 Afbakening

Het begrotingsartikel 6.5 bestaat uit twee onderdelen: Reisdocumenten en de Basisadministratie Personen. Zoals al gemeld in de opzet van deze beleidsdoorlichting die naar de Tweede Kamer is gestuurd, wordt artikel 6.5 in zijn geheel doorgelicht. Om de resultaten en effecten van het gevoerde beleid echt goed over het voetlicht te kunnen brengen, wordt deze doorlichting uitgebreid met een onderdeel van artikel 6.2. Hieronder een korte toelichting op deze uitbreiding.

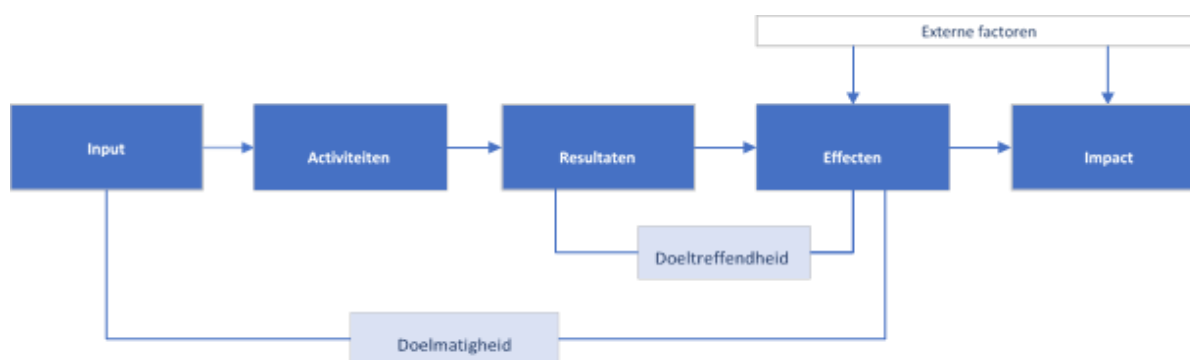
In de periode 2015 – 2018 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beleid ontwikkeld om misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan. Voor een deel valt dit onder begrotingsartikel 6.5, maar een substantieel deel van het budget hiervoor stond (tot de begroting van 2019) gerangschikt onder artikel 6.2 Informatiebeleid en ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen. Omdat de aanpak van fraude met persoonsgegevens nauw is verbonden met de verantwoordelijkheid van de minister van BZK om een juist gebruik van persoons- en adresgegevens door andere overheidsinstanties te faciliteren, wordt het onderdeel fraude van artikel 6.2 in deze beleidsdoorlichting meegenomen.¹⁷

Een deel van het budget op artikel 6.5 is besteed aan de financiering van het programma Operatie BRP. De Operatie BRP betrof een vernieuwing van het technische systeem van de bevolkingsadministratie, i.c. de realisatie van één centraal systeem waarin de wijzigingen van persoonsgegevens direct verwerkt zouden worden en dat 24/7 online beschikbaar zou zijn. Vanwege uitlopende planning en kosten is deze operatie medio 2017 beëindigd. Over de aansturing en besluitvorming van de Operatie BRP is al gerapporteerd door de Commissie BRP en dat rapport is in mei 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁸ Conform de opdracht aan de Commissie is het rapport een feitenrelaas en geen beleidsevaluatie. Daarom biedt deze rapportage in inhoudelijk opzicht nauwelijks tot geen aanknopingspunten voor deze beleidsdoorlichting. De lessen uit de Operatie BRP zijn wel in het beleid verdisconteerd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit 4.1.3 (toegankelijkheid reisdocumenten).

1.4 Evaluatiemodel

Voor deze beleidsdoorlichting is een evaluatiemodel gehanteerd dat heeft gefungeerd als hulpmiddel voor de reconstructie van de beleidstheorie en om de vragen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te beantwoorden. Het model bestaat uit een resultatenketen, gebaseerd op de RPE, waarin de onderlinge relaties duidelijk worden.

Figuur 1. Evaluatiemodel beleidsdoorlichting



¹⁷ Omdat het onderdeel fraude van artikel 6.2 in deze beleidsdoorlichting wordt betrokken, wordt het buiten beschouwing gelaten in de beleidsdoorlichting van begrotingsartikelen 6.2 en 6.3 die in 2020 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2017/18, 27 859, nr. 124.

Toelichting:

De 'input' gaat over de mensen en middelen die zijn ingezet. Onder 'activiteiten' wordt verstaan de ingezette instrumenten en de interventies die zijn gedaan. Onder de 'resultaten' vallen de prestaties die met de middelen zijn geleverd en de 'effecten' betreffen de directe gevolgen van de prestaties. De 'impact' tenslotte zegt iets over de uiteindelijk bereikte veranderingen in de samenleving.

Bij de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid gaat het over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de beleidsinzet is gerealiseerd. De doelmatigheid (efficiëntie) geeft aan of en in welke mate het optimale effect tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten is gerealiseerd.¹⁹

1.5 Methodologische verantwoording

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en vat samen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In deze beleidsdoorlichting zijn die uitspraken gebaseerd op schriftelijk vastgelegde documentatie zoals jaarverslagen, evaluatiestudies en uitgevoerde onderzoeken.

De beleidsdoorlichting is in drie fasen uitgevoerd. In de eerste voorbereidende fase zijn, in overleg met de begeleidingscommissie, de afbakening en scope van de beleidsdoorlichting vastgesteld. Anders dan bij de voorgaande beleidsdoorlichting is daarbij afgesproken dat ook het onderdeel reisdocumenten in deze beleidsdoorlichting zou worden betrokken.

In deze fase is ook de beleidstheorie gereconstrueerd. Dit onder meer door gesprekken met collega's van BZK en andere deskundigen en door bestudering van relevante wetgeving en regelingen zoals de wet BRP, de Paspoortwet en de Paspoortuitvoeringsregelingen. Ook de begrotingen over de periode 2015 – 2018, de voorgaande beleidsdoorlichting over artikel 6.5 en diverse beleidsstukken en brieven aan de Tweede Kamer zijn doorgenomen om een beeld te krijgen van de beleidstheorie.

Voorts is in deze fase het beschikbare evaluatiemateriaal verder geïnventariseerd en beoordeeld op bruikbaarheid. Voor deze beleidsdoorlichting bleek geen volledig dekkend onderzoeksmateriaal beschikbaar. Ten aanzien van de beschikbare evaluaties en onderzoeksrapportages moet ook worden geconstateerd dat geen enkele van deze evaluaties tot doel had om de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid in beeld te brengen. Dat maakt uitspraken op basis van deze studies over de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest maar zeer beperkt mogelijk. (In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de beschikbare evaluaties die voor deze beleidsdoorlichting zijn gebruikt en de bruikbaarheid ervan.) In hoofdstuk 6 wordt op basis van de daarvoor getrokken conclusies beschreven in welke mate op basis van de beschikbare evaluaties al dan niet een uitspraak kon worden gedaan over de mate waarin de diverse beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Daarbij worden ook maatregelen voorgesteld om in de toekomst meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Over het onderdeel reisdocumenten bleek evaluatiemateriaal beschikbaar maar dat geldt in mindere mate voor het onderdeel fraude en er zijn geen evaluatiestudies beschikbaar over de mate waarin de doelstellingen van de Basisregistratie Personen zijn gerealiseerd. Dat betekent concreet dat voor wat betreft het fraudebeleid en de Basisregistratie Personen weinig empirisch materiaal voorhanden was over de mate waarin het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

In de tweede fase zijn daarom aanvullende onderzoeken verricht. Op verzoek van het ministerie heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) laten onderzoeken wat de BRP heeft betekend voor de lastenreductie

¹⁹ <https://rijksfinancien.nl/handreiking-beleidsdoorlichtingen>.

voor de burger.²⁰ Daarnaast heeft het ministerie opdracht gegeven aan Sira om de doelmatigheid van de BRP te onderzoeken.²¹ Bij laatstgenoemd onderzoek zijn ook de gebruiksvriendelijkheid en het gebruiksgemak van de BRP onderzocht.

Voor het onderdeel fraude zijn rapportages beschikbaar over de beleidsinzet en de prestaties, maar er zijn geen evaluaties over de effecten beschikbaar. Dat heeft ook te maken met de aard van het verschijnsel die met zich meebrengt dat de omvang en de effecten ervan nooit bekend zijn.²² Dat maakt het op zich moeilijk vast te stellen in welke mate het beleid om fraude tegen te gaan, effect heeft gehad.

De derde fase van de beleidsdoorlichting bestond uit de synthese en analyse van het beschikbare materiaal ter beantwoording van de vragen van de RPE. Omdat er voor de BRP nagenoeg geen evaluaties beschikbaar zijn, zijn voor dit onderdeel op basis van de beleidstheorie indicatoren opgesteld om aan de hand daarvan een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van het beleid.

1.6 Begeleidingscommissie

De beleidsdoorlichting is opgesteld door de directie Digitale Overheid i.o. van het ministerie van BZK. De doorlichting is begeleid door een begeleidingscommissie. Deze commissie bestond uit vertegenwoordigers van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, de directie Financieel-Economische Zaken van BZK, het Ministerie van Financiën, de VNG en de beleidsdirectie Digitale Overheid (i.o.) van BZK. Peter van Hoesel was als externe deskundige als toehoorder bij de vergaderingen van de begeleidingscommissie aanwezig.²³

1.7 Leeswijzer

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd volgens de RPE 2018 en alle vragen die in de regeling gesteld worden komen hier aan de orde. De eerste vragen van de RPE naar de afbakening en nog volgende beleidsdoorlichtingen van artikel 6.5 zijn in de inleiding al behandeld. In het vervolg worden aan het begin van ieder hoofdstuk de vragen uit de RPE benoemd die in het desbetreffende hoofdstuk worden beantwoord. Deze beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van de beoogde werking van het beleid en de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen: de beleidstheorie (hoofdstuk 2). In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op de beleidsactiviteiten, waarbij steeds een koppeling wordt gelegd met de doelstellingen van het beleid. Daarna komen de financiën aan bod in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 wordt op basis van empirische bevindingen over het gevoerde beleid een uitspraak gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid ervan. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de mogelijke besparingsopties en de beleidsdoorlichting wordt afgesloten met hoofdstuk 6 met suggesties voor verbeteringen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

²⁰ Ockhamgroep/Kafkabrigade 2019, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256302/onderzoek-regeldruk-basis-registratie-personen.pdf>.

²¹ Sira 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/06/doelmatigheid-van-de-brp>.

²² "Een belangrijk kenmerk van fraude (...) is dat onbekend is wat de omvang is; eenvoudigweg omdat niet alle fraude aan het licht komt en onbekend is hoeveel fraude er niet of wel aan de dag treedt", Fraude in Beeld 2006: 39. Ook in de publicatie van PWC uit 2013 wordt geconstateerd dat het exact vaststellen van de omvang van fraude een onmogelijke opgave is, onder meer door het verborgen karakter van fraude, PWC 2013: 4.

²³ De gebruikers van de BRP zijn gedurende de periode van de beleidsdoorlichting in het periodieke Gebruikersoverleg geïnformeerd over stand van zaken en relevante ontwikkelingen.

2. Beleidstheorie

- Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Een beleidsdoorlichting begint met een beschrijving van de beoogde werking van het beleid en de veronderstellingen die eraan ten grondslag liggen. Dit is de beleidstheorie. Dit hoofdstuk gaat in op de beleidstheorie van de onderdelen Reisdocumenten, Fraude en de Basisregistratie Personen van artikel 6.5 en deze worden apart beschreven.

Er is een nauwe relatie tussen de Basisregistratie Personen, fraude en reisdocumenten. De BRP bevat de persoonsgegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen. Omdat veel overheidsregelingen voor ingezetenen afhankelijk zijn van de woonsituatie van de desbetreffende burger kan iemand er belang bij hebben om zich moedwillig ergens anders in te schrijven dan op het daadwerkelijke adres. Om zo bijvoorbeeld een hogere huurtoeslag te krijgen. En als een reisdocument in verkeerde handen valt, kan er identiteitsfraude mee worden gepleegd. De relatie tussen de BRP en reisdocumenten ligt in de wederzijdse controles. De uitgifte van reisdocumenten is gebaseerd op de gegevens in de BRP; anderzijds is in de BRP ook informatie opgenomen over de uitgegeven reisdocumenten. Ook bevat de BRP informatie over reisdocumenten die niet meer in omloop mogen zijn en over personen van wie het paspoort vervallen is verklaard.

2.1 Beleidstheorie reisdocumenten

2.1.1 Doelen

De doelen van het reisdocumentenstelsel zijn:

- Waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen.
- Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is.
- Een reisdocument dat veilig is.
- Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt.

Zoals vaker bij een beleidsartikel, is voor het onderdeel reisdocumenten geen expliciete beleidstheorie geformuleerd. Er zijn uiteraard wel beleidsstukken beschikbaar en de reconstructie van de beleidstheorie van dit artikelonderdeel is dus gebaseerd op deze stukken en ook op de Memorie van Toelichting bij de Paspoortwet (1987).²⁴ Ook de diverse wijzigingen en aanvullingen op deze wet zijn gebruikt bij deze reconstructie.

In de Grondwet is vastgelegd dat iedere burger het recht heeft het land te verlaten.²⁵ Daartoe dient een reisdocument, i.c. het paspoort en de Nederlandse Identiteitskaart (NIK). Behalve als document om naar het buitenland te kunnen reizen, wordt het reisdocument ook gebruikt als legitimatiemiddel. Het beleid moet er dus op gericht zijn dat aan beide functies van het reisdocument wordt voldaan.²⁶

Een paspoort of Nederlandse Identiteitskaart kan worden aangevraagd bij en worden uitgegeven door:

- de burgemeester (in het Europees deel van Nederland)
- de Gouverneur (Aruba, Curaçao en Sint Maarten)
- de gezaghebber (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)

²⁴ De Paspoortwet is een rijkswet en geldt dus voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden.

²⁵ Grondwet, art. 2, lid 4.

²⁶ De aanwijzing van het paspoort als document waarmee iemand zich kan identificeren is vastgelegd in de Wet op de Identificatieplicht. Deze wet valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

- de minister van BZ (voor Nederlanders in het buitenland)

De doelstelling van het beleid is het waarborgen van veiligheid van het document en de toegankelijkheid ervan. Het document zelf moet **veilig** zijn in die zin dat het niet (gemakkelijk) te vervalsen is; ook het proces van aanvraag en verstrekking moet veilig zijn en van een zodanige kwaliteit dat het reisdocument de burger in staat stelt het land te verlaten, dat de privacy van de burgers is gewaarborgd en dat het gebruik van het document als legitimatiemiddel niet wordt belemmerd. Daarnaast moeten het reisdocument zelf en het proces van aanvraag en verstrekking ook **toegankelijk** zijn zodat het recht op een reisdocument er niet door gefrustreerd wordt.²⁷ Dit stelt eisen aan de prijs van het document en het betekent dat iedere Nederlander in de gelegenheid moet zijn om het document te verkrijgen. Dit geldt ook voor Nederlanders die in het buitenland wonen.

De veiligheid is niet alleen voor de burger van belang. Ook voor de samenleving is het een vereiste dat het reisdocument veilig is zodat het risico dat er identiteitsfraude mee kan worden gepleegd, geminimaliseerd is. Daarnaast vraagt het algemeen belang om kosteneffectiviteit door een effectief productieproces en een effectief aanvraag- en uitgifteproces.²⁸

Een van de doelstellingen van het vorige kabinet was om de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en professionals in de periode 2012 -2017 structureel te verminderen met € 2.5 mld. Het ging hierbij niet alleen om een kwantitatieve doelstelling maar ook om een merkbare vermindering van regeldruk. Dit heeft ook zijn weerslag gehad op het beleid rondom reisdocumenten. Niet alleen veiligheid en toegankelijkheid maar ook een merkbare lastenreductie voor de burger werd in toenemende mate nagestreefd.²⁹

2.1.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het in stand houden en het bewaken van de kwaliteit van het stelsel van reisdocumenten (systeem van aanvraag, uitgifte en registratie van reisdocumenten en het toezicht op de uitvoering ervan door de uitgevende instanties). Dit betekent concreet dat de minister verantwoordelijk is voor

- de productie, personalisatie en distributie van paspoorten en identiteitskaarten,³⁰
- het toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten bij de gemeenten en bij de openbare lichamen in Caraïbisch Nederland en
- de ondersteuning van uitgevende instanties.

Gemeenten en de openbare lichamen van Caraïbisch Nederland zijn verantwoordelijk voor het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Ook de beveiliging van dit proces en het beschermen van de privacy van de burger hierbij, behoren tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. De colleges van burgemeester en wethouders en de bestuurscolleges van de openbare lichamen zijn wettelijk verplicht om jaarlijks en door middel van zelfevaluaties, te controleren of zij voldoen aan de voorgeschreven beveiligingsnormen.

De Paspoortwet kent een signaleringsprocedure waardoor het paspoort van een persoon vervallen kan worden verklaard of waardoor de aanvraag voor een nieuw paspoort kan worden geweigerd. Hiervoor dient het Register Paspoortsignaleringen. Dit register – dat namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt bijgehouden door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG) - bevat de gegevens van personen aan

²⁷ *Kamerstukken II*, 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 3; Memorie van Toelichting p. 73.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2014/15, 25 764, nr. 92.

²⁹ Zie daarvoor bijvoorbeeld *Kamerstukken II*, 2016/17, 25 764, nr. 102 en Najaarsrapportage regeldruk. *Kamerstukken II*, 2016/17, 29 515, nr. 39.

³⁰ Paspoortwet artikel 2, lid 3: Onze Minister stelt (...) de geldigheidsduur en het model van de in het eerste en tweede lid bedoelde documenten vast, draagt zorg voor de vervaardiging van die documenten en stelt van de in het eerste lid bedoelde reisdocumenten tevens de territoriale geldigheid vast.

wie geen paspoort verstrekt mag worden. En personen van wie het paspoort vervallen verklaard is. Gemeenten nemen de signaleringen uit dit register op in de BRP.

Diverse overheidsinstanties zoals het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, het college van burgemeester en wethouders of de ministers van Justitie en Veiligheid of BuZa, kunnen de minister van BZK verzoeken om een persoon op te nemen in het Register Paspoortsignaleringen. Naast deze instanties is ook de minister van BZK zelf een signalerende instantie als het gaat om personen ten aanzien van wie er een gegronnd vermoeden van fraude of misbruik met een reisdocument bestaat.

2.1.3 Activiteiten

Veiligheid

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan door verschillende maatregelen zorgen voor een veilig reisdocument en een veilig aanvraag- en uitgifteproces. Zo bevatten het paspoort en de NIK echtheidskenmerken die het moeilijk maken om ermee te frauderen. Bij de productie en personalisatie van reisdocumenten worden ook dusdanig hoogwaardige technieken en materialen gebruikt waardoor de documenten steeds meer beveiligd zijn tegen fraude. En door de centrale productie en personalisatie van reisdocumenten wordt voorkomen dat er niet-gepersonaliseerde documenten in omloop zijn.

Het beheer van het reisdocumentenstelsel ligt bij RvLG; in de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten met RvLG worden afspraken gemaakt over de activiteiten die daarvoor moeten worden uitgevoerd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele activiteiten. In de periode 2015 – 2018 waren de incidentele taken vooral gericht op het – in samenspraak met de uitgevende instanties – ontwikkelen van een toekomstbestendig reisdocumentenstelsel. Tot de structurele activiteiten behoren het toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, de ondersteuning van de uitgevende instanties en het beheer van de verschillende registers.

Er zijn twee registers waarin informatie is opgenomen over paspoorten die niet meer in omloop mogen zijn en een register van personen aan wie geen paspoort mag worden verstrekt of van wie het paspoort vervallen verklaard is. Deze registers vallen alle onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met deze registers beoogt de minister van BZK een bijdrage te leveren aan de veiligheid van reisdocumenten.

Basisregister reisdocumenten

Het Basisregister Reisdocumenten bevat Nederlandse reisdocumenten die niet meer in omloop mogen zijn omdat ze van rechtswege zijn vervallen. RvLG beheert het Basisregister. Het register is alleen toegankelijk voor bestuursorganen die de gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun publiekrechtelijke taken. In het Basisregister worden het nummer van het reisdocument en een aantal persoonsgegevens opgenomen.

Verificatieregister

Het Basisregister reisdocumenten bevat ook een Verificatieregister. Dit register bevat geen persoonsgegevens en alleen de documentnummers van reisdocumenten die niet in omloop mogen zijn. Het register wordt gebruikt om de geldigheid van een reisdocument te controleren. Omdat dit register geen persoonsgegevens bevat is het niet alleen toegankelijk voor bestuursorganen maar ook voor organisaties die een gerechtvaardigd belang hebben om fraude met of misbruik van reisdocumenten tegen te gaan. Het Verificatieregister wordt dagelijks vanuit het Basisregister Reisdocumenten bijgewerkt.

Register paspoortsignaleringen

In het Register paspoortsignaleringen (RPS) zijn de gegevens opgenomen van personen aan wie geen paspoort verstrekt mag worden. En personen van wie het paspoort vervallen verklaard is. De minister van BZK stuurt dagelijks berichten over opgenomen en vervallen signaleringen aan gemeenten waar de gesignaleerde is ingeschreven. Gemeenten nemen de signaleringen uit dit register binnen 24 uur op in de BRP.

Het Ministerie van BZK houdt toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten, teneinde de veiligheid te borgen. In dit licht zijn gemeenten en openbare lichamen wettelijk verplicht om jaarlijks te controleren of de onderdelen van het proces rond de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten juist worden uitgevoerd. Dat wordt gedaan in de zelfevaluaties. De zelfevaluaties gaan behalve over de kwaliteit van het aanvraag- en uitgifteproces, ook over de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces. In de Paspoortuitvoeringsregeling zijn in de artikelen 90 tot en met 93 de voorschriften opgenomen over de beveiliging van het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Met de zelfevaluaties ontstaat een beeld van de kwaliteit en de veiligheid van het aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten.³¹

Op grond van de uitkomsten van de zelfevaluaties ondersteunt RvIG gemeenten en openbare lichamen die bij de zelfevaluaties een score onder de 95% halen; de ondersteunende taak houdt ook in het onderzoeken van mogelijke wijzigingen die de beveiliging en overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces kunnen verhogen.

Toegankelijkheid en minder regeldruk

Om te zorgen dat het reisdocument toegankelijk is, is in de Paspoortwet (artikel 7, lid 3) vastgelegd dat de door de burger verschuldigde leges voor een reisdocument een bepaald bedrag niet te boven mag gaan. De maximale tarieven voor reisdocumenten zijn opgenomen in het Besluit Paspoortgelden; deze tarieven worden jaarlijks geïndexeerd op grond van een inflatiecorrectie, opslag en beheerkosten voor het Basisregister Reisdocumenten. Het tarief bestaat uit een (door de gemeente af te dragen) rijksbijdrage en een vergoeding van de kosten die door de gemeente worden gemaakt.

Reisdocumenten moeten ook toegankelijk zijn voor Nederlanders die in het buitenland wonen. In de meeste landen kunnen Nederlanders voor de aanvraag van een reisdocument terecht bij de ambassade of een consulaat-generaal. Daarnaast is er sinds 2013 de Schipholbalie. Nederlanders die in het buitenland wonen en geen consulaire post in de buurt hebben waar reisdocumenten worden uitgegeven, kunnen het aanvragen en vernieuwen van reisdocumenten regelen bij de Schipholbalie tijdens een bezoek aan Nederland. Ook kan een reisdocument worden aangevraagd bij een van de grensgemeenten. Dit aantal is in 2015 verder uitgebreid tot twaalf gemeenten (Sluis, Bergeijk, Bergen op Zoom, Breda, Den Haag, Echt-Susteren, Enschede, Maastricht, Montferland, Oldambt en Venlo).

³¹ <https://www.rvig.nl/reisdocumenten/zelfevaluatie-paspoorten-en-nederlandse-identiteitskaarten-voor-gemeenten/zelfevaluatie-paspoorten-en-nederlandse-identiteitskaarten>.

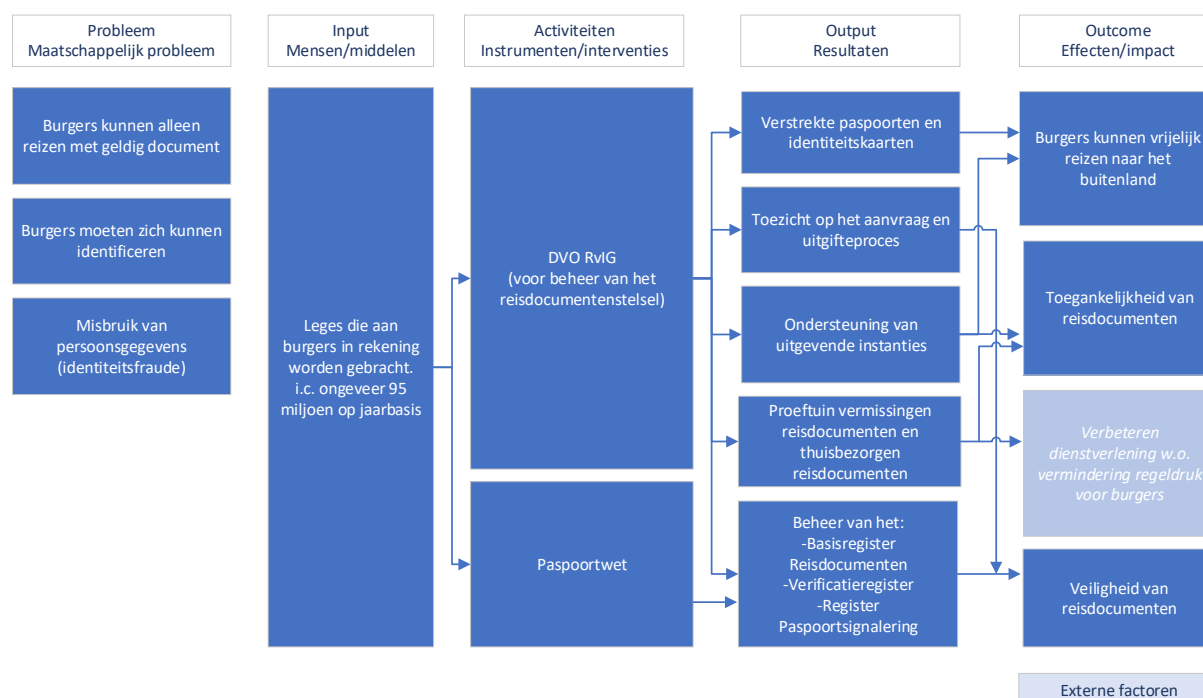
Vingerafdrukapparaat

De toegankelijkheid van het reisdocument wordt ook gewaarborgd door het gebruik van het mobiele vingerafdrukapparaat. Als iemand een reisdocument aanvraagt, dient die persoon in beginsel persoonlijk te verschijnen voor de instantie die de aanvraag in ontvangst mag nemen (artikel 28, lid 3 van de Paspoortwet). Deze verschijningsplicht is bedoeld om zekerheid te kunnen krijgen over de identiteit en nationaliteit van de aanvrager. In de Paspoortuitvoeringsregelingen is vastgelegd dat bij de aanvraag van een reisdocument vingerafdrucken van de aanvrager worden opgenomen. Van de verschijningsplicht kan worden afgeweken als hier om zwaarwegende redenen niet aan kan worden voldaan. Die zwaarwegende redenen hebben doorgaans betrekking op medische factoren (bijvoorbeeld invaliditeit). Om dan toch vingerdrukken van de aanvrager te kunnen opnemen, kan gebruik worden gemaakt van het mobiele vingerafdrukapparaat. Het apparaat kan ook worden gebruikt voor gedetineerden. En voor Nederlanders in het buitenland die een reisdocument aldaar willen aanvragen kan het apparaat door de uitgevende instanties (ambassades en consulaten-generaal) ook worden gebruikt op bepaalde locaties die formeel geen aanvraaglocaties zijn.

Ook de proeftuin thuisbezorgen reisdocumenten in de periode 2013 – 2016 had tot doel om het reisdocument meer toegankelijk te maken door gemeenten de mogelijkheid te bieden een reisdocument bij de burger thuis of op het werk te (laten) bezorgen.

Voor wat betreft de lastenreductie voor de burger moet ook de langere geldigheidsduur van het paspoort en de identiteitskaart worden genoemd. Sinds 2014 is er een geldigheidsduur van tien jaar in plaats van vijf jaar hetgeen bijdraagt aan een lastenreductie voor de burger omdat het reisdocument minder vaak moet worden vernieuwd³².

Figuur 2. Schematisch overzicht beleidstheorie Reisdocumenten.



³² Kamerstukken II 2012/13, 33440 nr. 3 (R1990).

Het verbeteren van de dienstverlening rondom de aanvraag en afgifte van reisdocumenten is in het schematisch overzicht in een afwijkende kleur vermeld. Dit omdat deze doelstelling weliswaar belangrijk is maar de drie overige doelstellingen – veiligheid, toegankelijkheid en de mogelijkheid om het land te verlaten – zijn altijd randvoorwaardelijk.³³

Recapitulatie

Het beleid voor reisdocumenten is erop gericht burgers in staat te stellen om het land te kunnen verlaten, op het waarborgen van de veiligheid van het stelsel en van het document, op de toegankelijkheid ervan voor de burger en op de vermindering van regeldruk voor de burger. Dit wordt gerealiseerd door een veilig document (echtheidskenmerken) en door een veilig proces van aanvraag- en verstrekking. De instanties die de reisdocumenten verstrekken hebben een belangrijke rol bij het bewaken van die veiligheid en jaarlijks laten zij in de verplichte zelfevaluaties zien of zij hun rol naar behoren vervullen. Het ministerie controleert de uitkomsten van deze zelfevaluaties en ondersteunt gemeenten met verbeteracties als dat aan de orde is. Om de toegankelijkheid te realiseren worden de tarieven zo laag mogelijk gehouden (tarief is kostendekkend) en kan de burger zowel in het binnen- als in het buitenland op redelijk eenvoudige wijze een reisdocument verkrijgen. Met dit beleid en de maatregelen beoogt de overheid dat aan het grondrecht van iedere burger om naar het buitenland te reizen, wordt voldaan.

2.1.4 Indicatoren

In de diverse beleidsstukken zijn geen meetbare doelstellingen of indicatoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald of de doelstellingen zijn behaald. Er is daarom door de onderzoekers gekeken of er directe of indirecte indicatoren zijn aan de hand waarvan de beleidsdoelstellingen getoetst kunnen worden. Deze indicatoren zijn op basis van de gereconstrueerde beleidstheorie opgesteld; op basis hiervan kan bij het ontbreken van een causaal verband tussen activiteiten en beleidsuitkomsten, toch iets worden gezegd over de uitkomsten van het beleid. Met de wetenschap dat de validiteit van dergelijke indicatoren voor discussie vatbaar is, is hier gekozen voor de volgende indicatoren:

Een indicator voor de veiligheid van reisdocumenten is

- *Percentage gemeenten dat voldoet aan de wettelijke normen voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten*

Toelichting:

In de Paspoortuitvoeringsregeling is vastgelegd welke beveiligingsmaatregelen gemeenten moeten nemen bij het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Naar de mate waarin gemeenten hieraan voldoen is de veiligheid van het reisdocument en het aanvraag- en uitgifteproces meer of minder gewaarborgd. Dit is een directe indicator want hiermee wordt daadwerkelijk gemeten of gemeenten voldoen aan de voorgeschreven beveiligingsmaatregelen.

Als tweede indicator voor de veiligheid van reisdocumenten kan worden gekeken naar het

- *Aantal Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten waarmee bewezen is gefraudeerd en de ontwikkelingen daarin over de periode 2015 tot en met 2018*

³³ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2016/17, 34 519 (R2071) en *Kamerstukken II*, 2018/19, 25 764, nr. 112.

Toelichting:

De jaarrapportages van het ECID (Expertisecentrum Identiteitsfraude & Documenten, een samenwerkingsverband van de politie en de Koninklijke Marechaussee) geven een overzicht van het aantal valse of vervalste (Nederlandse en buitenlandse) reisdocumenten dat jaarlijks bij grenscontroles wordt aangetroffen en het totaal aantal gecontroleerde documenten. Dit is meer een indirecte indicator omdat het totaal aantal valse of vervalste reisdocumenten niet bekend is.

Indicatoren voor de toegankelijkheid van reisdocumenten zijn

- *Maatregelen door de overheid om de kosten van reisdocumenten zo laag mogelijk te houden*

Toelichting:

Maatregelen om de kosten van het reisdocument zo laag mogelijk te houden dragen eraan bij dat er zo weinig mogelijk drempels zijn voor Nederlanders om een reisdocument aan te schaffen.

Dit is een directe indicator want hiermee worden de maatregelen concreet gemeten.

- *Aantal klachten van burgers over (het aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocumenten*

Toelichting:

Het aantal klachten van burgers over het (aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocument kan een indicatie zijn van de feitelijke of ervaren toegankelijkheid van het reisdocument. Het is een indirecte indicator omdat de klachten ook betrekking kunnen hebben op andere aspecten dan kosten, c.q. toegankelijkheid.

- *Aantal Nederlanders dat over een geldig reisdocument beschikt*

Toelichting:

De mate waarin Nederlanders over een geldig reisdocument beschikken is een indicatie van de toegankelijkheid van het document. Ook dit is een indirecte indicator omdat er geen norm is gesteld voor de mate waarin burgers in het bezit moeten zijn van een geldig reisdocument en ook omdat niet bekend is of het bezit het gevolg is van niet kunnen of niet willen.

In hoofdstuk 4 dat gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, wordt ook aan de hand van deze indicatoren een uitspraak gedaan over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De indicatoren bij het onderdeel Fraude zijn soms identiek aan de indicatoren bij Reisdocumenten en de Basisregistratie personen. In dit hoofdstuk worden ze wel afzonderlijk genoemd maar omwille van de leesbaarheid wordt in hoofdstuk 4 alleen bij de onderdelen Reisdocumenten en de Basisregistratie personen op deze indicatoren ingegaan.

2.2 Beleidstheorie fraude

2.2.1 Doelen

De beleidstheorie fraude is gereconstrueerd op basis van de Memorie van Toelichting bij de Wet BRP en op basis van de Memorie van Toelichting bij de Paspoortwet en diverse wijzigingen van de wet. Het doel van het fraudebeleid is het voorkomen van misbruik van persoonsgegevens. Meer specifiek zijn de doelen dat

- de gegevens in de BRP overeenkomen met de werkelijkheid en
- reisdocumenten veilig en betrouwbaar zijn.

In de voorgaande paragrafen is impliciet en expliciet genoemd dat het voorkomen van fraude een van de doelen is bij zowel de BRP als bij reisdocumenten. In navolging van de geldende definitie bij de overheid, wordt fraude

hier gedefinieerd als het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen.³⁴ Omdat BZK actief beleid voert en heeft gevoerd om misbruik van persoonsgegevens in de BRP en bij reisdocumenten tegen te gaan, wordt daarom hier expliciet ingegaan op de beleidstheorie fraude.

Vrijwel iedereen in Nederland maakt gebruik van de identiteitsmiddelen van BZK zoals de persoonslijst in de BRP of het reisdocument. Als er misbruik wordt gemaakt van deze identiteitsmiddelen is dat fraude. In relatie tot identiteitsmiddelen spreken wij dan ook wel van misbruik van persoonsgegevens. Fraude met publieke middelen betekent vaak financiële schade voor de overheid. Daarnaast leidt het ook tot onder meer een vermindering van het maatschappelijke draagvlak voor sociale voorzieningen en tot aantasting van het rechtsgevoel. Daarom heeft de rijksoverheid in de periode 2013 – 2016 de rijksbrede aanpak fraude ontwikkeld. Het tegengaan van fraude met identiteitsmiddelen van BZK is mede in het kader van deze rijksbrede aanpak ontwikkeld.³⁵

Adresfraude en adresgerelateerde fraude

Een correcte registratie in de BRP is van belang voor de burger omdat hij er rechten aan kan ontlelen. Soms kiezen personen bewust voor een niet-correcte registratie in de BRP omdat dit hun voordeel oplevert. Dat kan zijn een hogere huurtoeslag of meer AOW (door inschrijving als alleenstaande terwijl de feitelijke situatie anders is). Er wordt een onderscheid gemaakt tussen adresfraude en adresgerelateerde fraude.

Veel regelingen en uitkeringen zijn afhankelijk van het woonadres van personen. Als iemand zich moedwillig ergens anders inschrijft dan op het daadwerkelijke adres is dat adresfraude en daarmee kan vervolgens fraude worden gepleegd met toeslagen en uitkeringen. Dat is adresgerelateerde fraude.

Identiteitsfraude

Ook aan een geldig reisdocument kan een persoon rechten ontlelen, namelijk het recht om het land te verlaten. Een fraudeur kan daar misbruik van maken door gebruik te maken van een vals of vervalst reisdocument. Een vals reisdocument is geen officieel document en dus niet door daartoe bevoegde instanties uitgegeven; een vervalst reisdocument is een document dat wel door daartoe bevoegde instanties is uitgegeven maar waarop persoonsgegevens bewust zijn gewijzigd. Fraude met reisdocumenten (of met kopieën ervan) wordt gezien als identiteitsfraude. Het is een vorm van fraude die niet op zichzelf staat: bij identiteitsfraude gebruiken personen de identiteit van iemand anders om er een strafbaar feit mee te plegen. Bijvoorbeeld een transactie met een bedrijf met de gestolen identiteitsgegevens en zonder zelf voor de kosten op te draaien. Het beleid van BZK is erop gericht om valse en vervalste reisdocumenten, en op basis daarvan mogelijke identiteitsfraude, te voorkomen.

2.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij het tegengaan van adres- en identiteitsfraude zijn verschillende partijen betrokken met allen hun eigen rol en verantwoordelijkheid. Die rollen en verantwoordelijkheden komen in grote mate overeen met die bij reisdocumenten en de BRP maar zijn niet helemaal identiek. In deze paragraaf worden alleen die elementen uit de verantwoordelijkheden benoemd die van belang zijn voor het voorkomen van adres- en identiteitsfraude.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is eindverantwoordelijk voor het in stand houden en het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens in de BRP en daarmee ook voor het voorkomen van fouten en fraude in de BRP. De minister is ook verantwoordelijk voor de ondersteuning van gemeenten die de gegevens in de BRP bijhouden.

³⁴ *Kamerstukken II*, 2013/14, 17 050 nr. 450.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2013/14, 17 050, nr. 450.

De colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een juiste bijhouding van de registratie van ingezetenen in de BRP waaronder een controle op de identiteit van de ingezetene.³⁶ Ook een adequate beveiliging van de systemen waarmee die registratie wordt bijgehouden, valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Om te controleren of de gegevens in de BRP overeenkomen met de werkelijkheid, kan het college van burgemeester en wethouders een adresonderzoek doen, inclusief het afleggen van een huisbezoek.

Daarnaast zijn er de gebruikers van de BRP, i.c. overheidsorganen en derden die persoonsgegevens uit de BRP verstrekt krijgen. Overheidsorganen zijn in beginsel verplicht de persoonsgegevens uit de BRP te gebruiken en zij hebben ook de verantwoordelijkheid om bij vermoedens van de onjuistheid van een gegeven in de BRP, dit kenbaar te maken aan de desbetreffende gemeente.

Als vierde partij kan de burger worden genoemd die als ingezetene staat geregistreerd in de BRP. Die burger is verantwoordelijk voor het tijdig doorgeven van wijzigingen in zijn situatie die in de BRP geregistreerd moeten worden (bijvoorbeeld een adreswijziging of een wijziging van de burgerlijke staat).

De laatste partij is de RvIG die verantwoordelijk is voor de uitvoering en ook (namens de minister van BZK) de gemeenten ondersteunt in de uitvoering van hun taken. Onderdeel van RvIG is het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en – fouten (CMI). Burgers die een vermoeden hebben dat hun identiteitsgegevens zijn misbruikt kunnen dit melden bij het CMI.

De hiervoor genoemde partijen hebben geen verantwoordelijkheid voor het tegengaan van adresgerelateerde fraude. Dat is de verantwoordelijkheid van de diverse ministers die belast zijn met de uitvoering van adresgerelateerde regelingen.

2.2.3 Activiteiten

Adresfraude en adresgerelateerde fraude

In de wet BRP en in het beleid zijn maatregelen genomen om adresfraude tegen te gaan. Zo moeten overheidsorganen die de BRP gebruiken bij gereede twijfel aan de juistheid van een gegeven in de BRP, hierover een terugmelding doen aan de desbetreffende gemeente. Dit is de zogenaamde terugmeldplicht. Gemeenten zijn verplicht om aan de hand van een terugmelding onderzoek te doen naar de feitelijke woonsituatie van de desbetreffende burger en als dat nodig is de gegevens van de persoon in de BRP aan te passen aan de feitelijke woonsituatie.

Daarnaast maakt ook de Permanente monitor dubbelinschrijvingen sinds 2017 onderdeel uit van het BRP-systeem. Deze monitor is ontwikkeld vanwege een signaal in 2014 dat het in sommige lidstaten van de Europese Unie relatief eenvoudig zou zijn om van identiteit te wisselen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een persoon twee keer in de BRP geregistreerd wordt.³⁷ Met de monitor wordt de BRP gecontroleerd op dubbele inschrijvingen. RvIG controleert wekelijks alle nieuwe inschrijvingen in de BRP op dubbelinschrijvingen en neemt – als dat aan de orde is – contact op met de desbetreffende gemeente(n) voor verder onderzoek en afhandeling.

En om de kwaliteit van het adresgegeven in de BRP te bewaken en adresfraude en adresgerelateerde fraude tegen te gaan, heeft het Ministerie van BZK in 2015 het initiatief genomen voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.³⁸ In deze aanpak worden fouten in de BRP en ook een onterecht gebruik van regelingen, opgespoord. In een interbestuurlijk en intersectoraal samenwerkingsverband worden signalen van gebruikers van de BRP over twijfels over de adresgegevens in de BRP gedeeld en gevalideerd. Vervolgens worden de adressen aangeboden aan de

³⁶ Met bijhouding wordt bedoeld het op een zorgvuldige wijze opnemen en actueel houden van de gegevens over de burger.

³⁷ Op basis van onderzoek in zowel de BVV (Basisvoorziening Vreemdelingen) en de BRP is indertijd niet gebleken dat er fraude was door dubbele inschrijving in de BRP. *Kamerstukken II*, 2014/15, 17 050, nr. 493.

³⁸ *Kamerstukken II* 2015/16, 17 050, nr. 525.

Recapitulatie

Met het fraudebeleid wordt beoogd adresfraude in de BRP en identiteitsfraude door misbruik van reisdocumenten, tegen te gaan. Om fraude in de BRP te voorkomen bewaakt en controleert het ministerie de inschrijvingen in de BRP. Bij lokale bestuurders wordt het bewustzijn van hun rol en belang bij het voorkomen van adresfraude onder de aandacht gebracht. Er is een Landelijke Aanpak Adreskwaliteit ontwikkeld waardoor gemeenten op basis van risicosignalen gericht en effectiever adresonderzoeken kunnen doen om zo te controleren of de inschrijvingen in de BRP correct zijn en er geen fouten of fraude in de BRP voorkomen. Daarnaast is er voor de ambtenaren burgerzaken van gemeenten een kwalificatiestructuur ontwikkeld om documenten te beoordelen en fraude aan de balie te herkennen. Om identiteitsfraude te voorkomen wordt het reisdocument zodanig gemaakt en verstrekt dat het risico op vervalsing tot een minimum wordt beperkt. Fraude betekent financiële schade voor het individu en voor de samenleving. Daarnaast tast fraude het rechtsgevoel aan en daarom wordt erop ingezet om dit te voorkomen.

2.2.4 Indicatoren

In de diverse beleidsstukken over het tegengaan, c.q. voorkomen van misbruik van persoonsgegevens zijn geen meetbare doelstellingen geformuleerd of factoren benoemd op basis waarvan kan worden bepaald of de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd. De aard van het verschijnsel fraude maakt dit ook niet goed mogelijk, zoals al is geconstateerd bij de methodologische verantwoording. Ook hier wordt daarom gebruik gemaakt van indicatoren op basis waarvan iets kan worden gezegd over de effecten van het beleid. Deze indicatoren komen terug bij reisdocumenten en bij de BRP. Voor de toelichting wordt naar die paragrafen verwezen. De indicator aantal meldingen bij het CMI geldt alleen voor identiteitsfraude dus daarom wordt hieronder een toelichting op deze indicator gegeven.

Indicatoren adresfraude

- *Aantal terugmeldingen over de periode 2015 – 2018, zie 2.3.4.*
- *Resultaten dubbele inschrijvingen in de BRP (Permanente monitor dubbelinschrijvingen), zie 2.3.4.*

Indicatoren identiteitsfraude

- *Aantal geconstateerde fraude met reisdocumenten, 2015 – 2018, zie 2.1.4.*
- *Aantal meldingen bij het CMI 2015 – 2018*

Toelichting: bij het CMI kunnen burgers meldingen doen van identiteitsfraude die hun (vermoedelijk) is overkomen. Het aantal meldingen wordt bijgehouden en de ontwikkeling over de jaren heen kan een aanwijzing zijn voor de mate waarin deze vorm van fraude is toegenomen of afgenomen.

Dit is een indirecte indicator omdat hiermee alleen de meldingen en niet de daadwerkelijke identiteitsfraude wordt gemeten. Daar komt bij dat niet alle gevallen van identiteitsfraude bij het CMI worden gemeld en daarnaast hebben de meldingen ook betrekking op het **vermoeden** dat er identiteitsfraude is gepleegd. Of dat inderdaad het geval is wordt niet geregistreerd. Bij het meten van daadwerkelijke identiteitsfraude doet zich meer algemeen het probleem voor dat identiteitsfraude veelal een opstap is naar andere en vaak zwaardere vormen van criminele en illegale activiteiten (mensensmokkel, drugshandel, illegale grenspassage) en het zijn veelal die vormen van criminaliteit die worden geregistreerd.

2.3 Beleidstheorie Basisregistratie Personen

De BRP is de bevolkingsadministratie van ons land met daarin de persoonsgegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen.³⁹ Deze registratie is van essentieel belang voor het functioneren van de overheid want 'een overheid die zijn burgers niet kent of weet te vinden is niet in staat om de taken uit te voeren die door die zelfde burgers aan haar zijn toevertrouwd'.⁴⁰ De BRP voorziet overheidsorganisaties en semioverheidsorganisaties van de persoonsgegevens die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke taken. Deze organisaties zijn in beginsel ook verplicht deze gegevens te gebruiken. Het is daarom van belang dat deze gegevens betrouwbaar zijn en overeenkomen met de feitelijke werkelijkheid.

2.3.1 Doelen

De beleidstheorie van de BRP is gereconstrueerd aan de hand van een aantal bronnen. In dit verband zijn te noemen de Memorie van Toelichting van de wet GBA, de beleidsdoorlichting van artikel 6.5 over de periode 2012 – 2014,⁴¹ de Memorie van Toelichting van de wet BRP en ook de begrotingsteksten bij het algemene artikel 6 over de Dienstverlenende en innovatieve overheid bieden hiervoor aanknopingspunten.

Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen de volgende doelen van het beleid voor de BRP naar voor:

- Een efficiënte dienstverlening van de overheid.
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens.
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers.
- Vermindering van regeldruk voor burgers.
- Voorkomen misbruik van persoonsgegevens.

De essentie van de efficiënte dienstverlenende overheid is het zorgen voor een goede, eenvoudige en betrouwbare dienstverlening aan de burgers. Dat wordt onder meer gerealiseerd door te zorgen voor veilige en betrouwbare voorzieningen voor efficiënt gebruik van overheidsinformatie en –gegevens, verbeteren van de informatiepositie van de burger en minder regeldruk voor burgers. Inhoudelijk is deze doelstelling door de jaren heen redelijk constant, zij het met andere accenten. In de jaren 2015 en 2016 lag de nadruk vooral op een efficiënt gebruik van overheidsinformatie en het voorkomen van misbruik van persoonsgegevens. In de jaren erna wordt ook het burgerperspectief erbij betrokken: hoe kan de overheid ervoor zorgen dat burgers gemakkelijker inzage hebben in hun gegevens en correctiemogelijkheden kunnen krijgen in geval van fouten en omissies.

Met de BRP wordt een efficiënt gebruik van overheidsinformatie en daarmee een efficiënte dienstverlening van de overheid, beoogd. Ook met de voorloper van de BRP, de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) werd al voorzien in het efficiënte gebruik van overheidsinformatie. In de Wet GBA staat meer expliciet dan in de Wet BRP de aanleiding geformuleerd voor het meer doelmatig gebruiken van overheidsinformatie en die aanleiding geldt onverkort tot op de dag van vandaag. Een belangrijke overweging indertijd was dat de overheid en semioverheid vanuit eenheid van uitvoering van beleid, over dezelfde feiten met betrekking tot de burgers dezelfde, betrouwbare gegevens zouden moeten gebruiken. Eenheid in registratie bracht ook rechtszekerheid voor burger en bestuur met zich mee en ook zou met eenheid in registratie beter kunnen worden voldaan aan de eisen omtrent de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

³⁹ Niet-ingezetenen zijn – kort gezegd – personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven of ingezetenen die geëmigreerd of overleden zijn. Het gaat in ieder geval om burgers die (nog) een relatie hebben met de Nederlandse overheid en dus ook vindbaar moeten zijn.

⁴⁰ Memorie van Toelichting wet BRP, Tweede Kamer 2011/12, 33.219, nr. 3.

⁴¹ *Kamerstukken II*, 2014/15, 30 985, nr. 14.

Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is in de wet BRP vastgelegd dat er bij de verwerking van persoonsgegevens passende maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen ongeoorloofde kennisneming en gebruik. De maatregelen hebben betrekking op de gemeentelijke en de centrale voorzieningen. In de wet worden eisen gesteld die een bewerker in acht moet nemen: een deugdelijke uitvoering van werkzaamheden, de beveiliging van gegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De eisen ten aanzien van de beveiliging van persoonsgegevens hebben ook de functie om daarmee te waarborgen dat misbruik van persoonsgegevens wordt voorkomen. Dat wordt ook gerealiseerd met de terugmeldingen door afnemers aan gemeenten bij twijfel over de juistheid van een gegeven in de BRP en het daaropvolgende adresonderzoek door gemeenten.

De BRP fungeert dus als middel om alle overheidsorganen en semioverheid te voorzien van betrouwbare persoonsgegevens. Daarbij is het uitgangspunt dat de overheid vanuit het principe 'eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik,' persoonsgegevens uit de BRP hergebruikt en niet steeds weer opnieuw bij de burger uitvraagt. De veronderstelling hierbij is dat overheidsorganisaties door het gebruik van persoonsgegevens uit de BRP, geen eigen bestanden met persoonsgegevens meer nodig hebben. Dat scheelt in uitvoeringscapaciteit en personele kosten.⁴² Voor de burger betekent het hergebruik van informatie een reductie van administratieve lasten omdat de overheid de al bekende gegevens niet steeds opnieuw uitvraagt aan de burger. En voor de overheid én burger gezamenlijk betekent het ook dat de dienstverlening sneller en beter wordt. Want door het gebruik van de BRP bijvoorbeeld weet de Belastingdienst al wie waar woont en hoe de gezingsamenstelling is en wat dat betekent voor de toeslagen voor de persoon of dat gezin. En die betere en snellere dienstverlening aan de burger was ook ingegeven door de tijdgeest: burgers verwacht(t)en dezelfde dienstverlening van de overheid als van bedrijven. Een besparing in kosten voor zowel de overheid als de burger was en is nog steeds een belangrijk motief voor het meer efficiënte gebruik van overheidsinformatie.

2.3.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Bij de uitvoering van de wet BRP en het in stand houden van de kwaliteit ervan zijn verschillende partijen betrokken. Dat zijn de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gemeenten, gebruikers,⁴³ burgers en de Autoriteit Persoonsgegevens. Om de verantwoordelijkheid van de minister van BZK en zijn relatie tot de andere partijen goed te begrijpen is het van belang om ook de rollen en verantwoordelijkheden van de andere partijen te beschrijven. Daarom hieronder een korte uiteenzetting hiervan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beleid en de wetgeving rondom de Basisregistratie Personen alsmede de verstrekking van reisdocumenten op basis daarvan. Het beleid is gericht op

- het in stand houden en verbeteren van de kwaliteit van de persoonsgegevens in de basisregistratie
- de verbetering van de dienstverlening en vermindering van de administratieve lasten en
- het tegengaan van fraude met persoonsgegevens.

⁴² Dienstbaar en transparant. De basisregistraties van de Nederlandse overheid. Eindrapport project SGO-3 'Versnelde effectieve inzet van basisregistraties', 2014.

⁴³ Met de term gebruikers (van de BRP) worden bedoeld (overheids)organisaties die gegevens uit de BRP verstrekt krijgen voor de uitvoering van hun wettelijke taken en niet-overheidsorganen (derden) die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.

Ook is de minister verantwoordelijk voor het goed functioneren van de centrale voorzieningen van de BRP en de geautomatiseerde systematische verstrekking van gegevens uit de BRP aan gebruikers. Ook het monitoren van de uitvoering van de wet en de ondersteuning van gemeenten, behoort tot de verantwoordelijkheid van de minister. De minister faciliteert hiermee het juiste gebruik van persoons- en adresgegevens door andere overheidsinstanties. De registratie van niet-ingezetenen behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

De colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor een juiste bijhouding van de registratie van ingezetenen in de BRP en voor een goede werking en beveiliging van de systemen waarmee die registratie wordt bijgehouden. Het college van burgemeester en wethouders heeft een zelfstandige onderzoeksplicht in de uitvoering van de taken en kan als dat noodzakelijk is, overgaan tot een adresonderzoek, inclusief het afleggen van een huisbezoek. Dit om te controleren of de gegevens in de BRP over een ingezetene, overeenkomen met de werkelijkheid.

Als derde belangrijke partij zijn te onderscheiden de gebruikers van de BRP, i.c. de overheidsorganen en derden die persoonsgegevens uit de BRP verstrekt krijgen en daar ook voor betalen.⁴⁴ Overheidsorganen zijn in beginsel verplicht persoonsgegevens uit de BRP te gebruiken. Dit conform het uitgangspunt eenmalig uitvragen, meervoudig gebruik. Gebruikers van de BRP zijn bijvoorbeeld de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, het UWV en de RDW (Rijksdienst voor het wegverkeer). Deze instellingen hebben doorgaans een directe relatie of direct contact met burgers en kunnen daardoor snel signaleren dat gegevens zoals zij die hebben gekregen uit de BRP, niet (meer) overeenkomen met wat de burger meldt. Daarom hebben gebruikers dan ook de verantwoordelijkheid om bij vermoedens van de onjuistheid van een gegeven in de BRP, dit kenbaar te maken aan de desbetreffende gemeenten.

Er zijn meer dan 800 geautoriseerde gebruikers van de BRP, die voor de uitvoering van hun wettelijke taken of werkzaamheden gebruik maken van de gegevens uit de BRP. Hieronder vallen ook de gemeentelijke diensten die de gegevens gebruiken voor de uitvoering van hun gemeentelijke taken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Gemeentelijke Sociale Diensten. De gebruikers van de BRP overleggen periodiek met het Ministerie van BZK. Dit overleg is wettelijk voorgeschreven en is bedoeld om gebruikers te betrekken bij het beleid en draagvlak te creëren. In principe kunnen alle onderwerpen die bij of krachtens de wet worden geregeld in het overleg ter sprake komen. In ieder geval komen in dit zogenoemde Gebruikersoverleg aan de orde: wetswijzigingen, de uitgangspunten van het kwaliteitsbeleid en de uitgangspunten van de financiële exploitatie van de BRP.

Een actuele en kwalitatief hoogwaardige Basisregistratie Personen kan niet worden gerealiseerd zonder de actieve medewerking van de burger. De burger die staat ingeschreven als ingezetene in de BRP heeft daarom ook verplichtingen om bij te dragen aan een juiste en volledige registratie. Zo moet een burger een adreswijziging doorgeven aan de gemeente en is hij verplicht om het college van burgemeester en wethouders desgevraagd informatie te geven die nodig is voor de bijhouding van de basisregistratie. Dit is ook voor de burger zelf van belang want onjuiste inschrijving of niet tijdig doorgeven van een adreswijziging kan leiden tot nadelige gevolgen zoals het mislopen van uitkeringen of toeslagen, problemen bij het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs of het niet ontvangen van een oproep voor verkiezingen.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) ziet vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als onafhankelijk toezichthouder toe op de uitvoering van de Wet BRP. De AP bewaakt of de rechten van de burgers gewaarborgd zijn, of de colleges van burgemeester en wethouders en de minister van BZK zich houden

⁴⁴ De kosten voor het beheer en exploitatie van de BRP worden vrijwel volledig gedekt door de financiële bijdragen van de instanties die gebruik maken van het BRP-stelsel.

aan de voorschriften en of het stelsel als geheel goed beveiligd is. Ook houdt de AP toezicht op de tijdige uitvoering van de zelfevaluaties door gemeenten en op de kwaliteit van deze zelfevaluaties.

Tot slot is er RvIG, de uitvoeringsorganisatie voor persoonsgegevens en reisdocumenten, die verantwoordelijk is voor de uitvoering en ervoor zorgt dat de registratie en verstrekking van persoonsgegevens voldoet aan de wet.

Het hiervoor geschetste stelsel van taken en verantwoordelijkheden bij diverse partijen, moet ervoor zorgen dat de minister van BZK zijn verantwoordelijkheid voor wat betreft de verstrekking van persoonsgegevens uit de centrale voorziening BRP aan afnemers, kan waarmaken.

2.3.3 Activiteiten

De BRP is een basisregistratie van persoonsgegevens waarvan een deel authentiek is en die daarom in beginsel verplicht moeten worden gebruikt door alle bestuursorganen. Vanwege het verplichte gebruik van de BRP moeten de bestuursorganen die de BRP gebruiken erop kunnen vertrouwen dat de gegevens in de BRP juist, correct en actueel zijn. De kwaliteit van de BRP is van belang voor burgers en voor overheidsorganen. Met een juiste registratie van gegevens kan de overheid zijn burgers bereiken en er dus voor zorgen dat diegenen die daar recht op hebben een toeslag of uitkering ontvangen.

Het beheer van de BRP valt onder de verantwoordelijkheid van RvIG. In de jaarlijkse dienstverleningsovereenkomsten met RvIG worden afspraken gemaakt over de beheerswerkzaamheden en over de beschikbaarheid van de systemen. De belangrijkste beheerswerkzaamheden zijn:

- de systematische verstrekking van BRP-gegevens aan afnemers,
- het bewaken en analyseren van de zelfevaluaties door gemeenten en openbare lichamen,
- monitoren van het terugmeldproces en het beheer van de TMV, de terugmeldvoorziening (een geautomatiseerd systeem waarmee gebruikers vermoedelijke fouten kunnen melden),
- het bijhouden van de gegevens van niet-ingezetenen,
- het autoriseren en aansluiten van afnemers, inclusief schouwing en toetsing.

Efficiënte dienstverlening en minder regeldruk voor burgers

Door de systematische verstrekking van gegevens uit de BRP aan overheidsorganisaties kunnen die overheidsorganisaties voor de uitvoering van hun wettelijke taken gebruik maken van de gegevens uit de BRP. RvIG is verantwoordelijk voor het verstrekken van de gegevens uit de BRP aan de afnemers. Dit wordt gedaan met de database GBA-V waarin alle gegevens uit de gemeentelijke basisadministraties zijn ondergebracht. Vanuit de gemeentelijke systemen wordt de GBA-V geactualiseerd en de GBA-V verstrekt de gegevens aan de gebruikers van de BRP.

Het adagium 'de burger centraal' is een belangrijk uitgangspunt bij het handelen van de overheid. Dat heeft een vertaling gekregen in een wetwijziging van de BRP (in 2019) waardoor het mogelijk is om levenloos geboren kinderen in de BRP te laten registreren. De uitdrukkelijke wens van een grote groep burgers was hierbij doorslaggevend, meer dan de beginselen van het stelsel van basisregistraties. De wetwijziging kan gezien worden als een vorm van immateriële dienstverlening (het helpt ouders bij de emotionele verwerking van een dergelijke ingrijpende gebeurtenis). Daarnaast heeft deze wijziging van de wet BRP ook tot doel om ambtenaren van de burgerlijke stand te informeren over het bestaan van het kind zodat zij daar in het contact met de ouders, rekening mee kunnen houden.⁴⁵

⁴⁵ Wijziging van de Wet basisregistratie personen in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van de geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een Nederlandse akte is opgemaakt die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 882, nr. 3.

Voorzien in betrouwbare informatie uit de BRP

Omdat de BRP als enige bron voor persoonsgegevens wordt gebruikt door tal van overheidsorganisaties, moeten gebruikers ervan op aan kunnen dat de gegevens juist, actueel en volledig zijn. Hiervoor zijn verschillende maatregelen getroffen. Zo is in de Wet BRP vastgelegd dat de colleges van burgemeester en wethouders jaarlijks onderzoek moeten doen naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de gemeentelijke voorziening en naar de juistheid van de bijhouding en de verstrekking van de gegevens. Het gaat hier om de eerdergenoemde zelfevaluatie. Dit onderzoek naar het proces en de kwaliteit van de gegevens, dient om vast te stellen of die bijhouding op de juiste en voorgeschreven manier gebeurt. RvIG monitort de tijdige uitvoering van de zelfevaluaties, analyseert de resultaten en ondersteunt de gemeenten die onvoldoende scores op de zelfevaluaties. De uitkomsten van de zelfevaluaties worden op betrouwbaarheid van de gegevens en de beantwoording, getoetst door een onafhankelijke partij die daarvoor op basis van een aselechte steekproef mondelinge interviews heeft met vertegenwoordigers van zo'n 35 gemeenten.⁴⁶

Naast de zelfevaluaties verricht RvIG maandelijkse controles op de consistentie en integriteit van de gegevens. De uitkomsten van de controles worden maandelijks aan gemeenten gerapporteerd. Zij onderzoeken daarna de bevindingen en passen de gegevens aan als dat nodig is. Behalve de zelfevaluaties en de maandelijkse bestandcontroles door RvIG op de gegevens in de BRP is de veronderstelling dat ook de terugmeldingen van afnemers aan gemeenten bijdragen aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP.

De BRP bevat gegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen. Tot voor het ontstaan van de BRP hadden de verschillende bestuursorganen hun eigen registratie en inschrijvingsprocedures voor niet-ingezetenen. Daarbij was slechts in beperkte mate sprake van bilaterale uitwisseling van gegevens en voor zover dit wel gebeurde was dit niet altijd efficiënt en wel foutgevoelig. Met de vastlegging van algemene gegevens over niet-ingezetenen in een centrale registratie, de Registratie Niet-Ingezetenen, kwam er een eind aan de situatie van eigen voorzieningen bij bestuursorganen voor registratie en inschrijfprocedures voor niet-ingezetenen. RvIG is verantwoordelijk voor het beheer van de registratie van niet-ingezetenen. De registratie zelf gebeurt bij een van de zogenaamde RNI-gemeenten (19) of bij een van de daartoe Aangewezen Bestuursorganen.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

In de wet BRP zijn criteria geformuleerd ten aanzien van organisaties die gegevens uit de BRP mogen ontvangen. RvIG is verantwoordelijk voor de autorisatie van een overheidsorganisatie die gegevens uit de BRP wil gebruiken en stelt als een organisatie geautoriseerd wordt, een autorisatiebesluit op waarin is vermeld voor welke taken (van de desbetreffende organisatie) autorisatie is verleend en welke voorwaarden gelden voor het gebruik van de BRP.

Het autorisatieproces is bedoeld om ervoor te zorgen dat de gegevens uit de BRP worden verstrekt aan overheidsorganisaties die daarvoor op basis van de wet in aanmerking komen. De autorisaties dragen er ook aan bij dat overheidsorganisaties voor de uitvoering van hun taken gebruik kunnen maken van de gegevens uit de BRP waardoor de dienstverlening aan de burger efficiënter wordt.

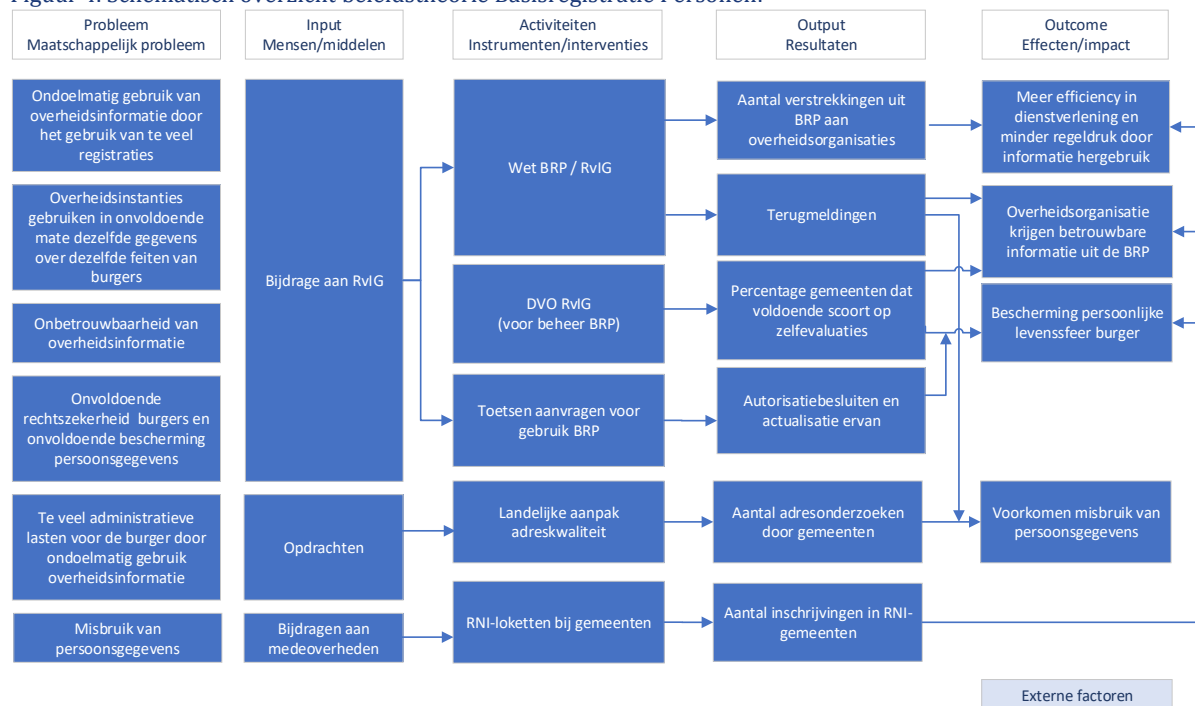
Voorkomen van misbruik van persoonsgegevens

In 2015 is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit opgezet met als doel om de kwaliteit van het adresgegeven in de BRP te verbeteren en om adresfraude en adresgerelateerde fraude te voorkomen. In deze aanpak van BZK, andere ministeries, uitvoeringsorganisaties en gemeenten worden door middel van risicogericht adresonderzoek fouten in de BRP en ook een onterecht gebruik van regelingen opgespoord. Signalen van diverse gebruikers over twijfels

⁴⁶ Panteia heeft als onafhankelijke partij de betrouwbaarheid van de uitkomsten van de zelfevaluaties over 2015, 2016 en 2017 getoetst. De uitkomsten van deze toets zijn als bijlage opgenomen in de resultaten die jaarlijks worden gepubliceerd door RvIG. Zie Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, Resultaten zelfevaluatie paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten 2015, 2016, 2017.

over de correctheid van inschrijving op een adres worden gedeeld en gevalideerd. Vervolgens worden de adressen aangeboden aan de desbetreffende gemeenten om te onderzoeken. Gemeenten kunnen daardoor risicogericht adresonderzoek doen. Een kosten-batenanalyse uit 2014 toonde aan dat deze vorm van risicogericht adresonderzoek lonend is.

Figuur 4. Schematisch overzicht beleidstheorie Basisregistratie Personen.



Recapitulatie

De BRP bevat de persoonsgegevens van alle burgers in ons land en moet verplicht worden gebruikt door alle overheidsorganisaties. Het verplichte gebruik maakt de dienstverlening aan de burger sneller en efficiënter en voor de burger betekent het minder regeldruk omdat de gegevens maar een keer verstrekt moeten worden. Het verplichte gebruik vraagt er ook om dat de gegevens in de BRP juist, volledig en actueel en dus betrouwbaar zijn. Omdat het om persoonsgegevens gaat is het van belang dat de privacy van de burgers wordt bewaakt. Gemeenten controleren aan de hand van de verplichte zelfevaluaties of zij de gegevens in de BRP correct registreren en of de voorzieningen waarin de gegevens worden vastgelegd, voldoende beveiligd zijn. Het ministerie bewaakt en controleert de uitkomsten van deze zelfevaluaties. Met de geautomatiseerde verstrekking van gegevens uit de BRP aan overheidsorganisaties die daartoe gerechtigd zijn, voorziet het ministerie in een snelle en efficiënte dienstverlening aan de burger. Met de BRP wordt erin voorzien dat overheidsorganisaties vanuit eenheid van uitvoering van beleid uitgaan van dezelfde feiten over de burger. Hiermee wordt voldaan aan de rechtszekerheid voor de burger en het bestuur.

2.3.4 Indicatoren

Om iets te kunnen zeggen over de mate waarin de doelstellingen zijn behaald, wordt evenals bij het onderdeel reisdocumenten, gebruik gemaakt van indirecte indicatoren. De vraag of de doelstellingen van de Basisregistratie Personen zijn gerealiseerd, kunnen getoetst worden aan de volgende indirecte indicatoren:

Indicatoren voor het faciliteren van een efficiënt gebruik van persoonsgegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen:

- *Aantal verstrekkingen uit de BRP aan daartoe geautoriseerde overheidsorganen*

Toelichting:

Het aantal verstrekkingen uit de BRP en de ontwikkeling daarin over de periode 2015 – 2018 zijn een indicatie van het gebruik van de BRP door overheidsorganisaties. De veronderstelling hierbij is dat naarmate er meer gegevens worden verstrekt, het gebruik van de BRP en daarmee een efficiënt gebruik van persoonsgegevens, toeneemt. Het aantal verstrekkingen kan worden gemeten maar is in dit geval een indirecte indicator omdat hiermee niet het efficiënte gebruik wordt gemeten.

- *Aantal uitgegeven autorisatiebesluiten*

Toelichting:

Meer autorisatiebesluiten betekenen een groter gebruik van de BRP, dat betekent minder uitvraag van die gegevens bij de burger. Dat draagt bij aan een efficiënt gebruik van de gegevens van de BRP. Ook het aantal autorisatiebesluiten kan worden gemeten maar is eveneens een indirecte indicator omdat hiermee niet het efficiënte gebruik wordt gemeten.

- *Aantal terugmeldingen over de periode 2015 – 2018*

Toelichting:

Als gebruikers van de BRP twijfelen over de juistheid van een gegeven in de BRP moeten zij hierover een terugmelding doen aan de desbetreffende gemeente die vervolgens het mogelijk onjuiste gegeven moet onderzoeken en eventueel aanpassen in de BRP. Als gebruikers niet of onvoldoende terugmelden leidt dit tot kwaliteitsverlies van de BRP en daarmee tot een minder efficiënt gebruik ervan. Ook het aantal terugmeldingen kan worden gemeten maar is ook een indirecte indicator omdat het efficiënte gebruik niet wordt gemeten.

Indicatoren voor het voorzien van betrouwbare informatie aan overheidsorganisaties:

- *Resultaten tweejaarlijks onderzoek door het CBS naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP*

Toelichting:

Het onderzoek van het CBS doet een uitspraak over de mate waarin de gegevens in de BRP overeenkomen met de werkelijkheid. Dit is een directe indicator omdat de betrouwbaarheid van de BRP daadwerkelijk wordt gemeten.

- *Jaarlijkse zelfevaluaties van de colleges van burgemeester en wethouders*

Toelichting:

In de jaarlijkse zelfevaluaties toetsen gemeenten of en in hoeverre de gegevens in de BRP juist zijn ingevoerd en of de kwaliteit van de processen voldoet aan de wettelijke normen. Beide factoren zijn medebepalend voor de betrouwbaarheid van de gegevens. Deze indicator zegt indirect iets over de betrouwbaarheid van de gehele BRP.

- *Resultaten Permanente monitor dubbelinschrijvingen*

Toelichting:

RvIG onderzoekt met de Permanente monitor dubbelinschrijvingen of personen mogelijk meerdere keren voorkomen in de BRP. Dubbelinschrijvingen worden gecorrigeerd. Dit is een directe indicator want door de metingen en correcties wordt de betrouwbaarheid daadwerkelijk verhoogd.

Indicatoren voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers:

- *Mate waarin autorisatiebesluiten voor gebruikers van de BRP in overeenstemming zijn met de wet en de controle daarop*

Toelichting:

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer vraagt erom dat gegevens van de BRP niet worden gebruikt door partijen die daartoe niet bevoegd zijn. Daarom moeten de autorisatiebesluiten voldoen aan de wettelijke eisen die voor gebruikers gelden. De gegevens in de BRP mogen alleen worden verstrekt aan bestuursorganen of aan aangewezen derden. Regelmatige controle van de autorisatiebesluiten draagt eraan bij dat er geen gegevens uit de BRP worden verstrekt aan organisaties die daarvoor niet in aanmerking komen. Door zorgvuldige autorisatiebesluiten en het controleren ervan wordt daadwerkelijk gemeten of de privacy van burgers wordt beschermd.

- *Zelfevaluaties door gemeenten, i.c. score op beveiligingsvoorschriften*

Toelichting:

In de jaarlijkse zelfevaluaties toetsen gemeenten of en in welke mate zij voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van de inrichting, werking en beveiliging van de BRP. Het voldoen aan de wettelijke eisen is een indicatie dat alleen de daartoe bevoegden toegang hebben tot de gegevens in de BRP, waarmee wordt voldaan aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger.

- *Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens*

Toelichting:

Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens zijn een directe indicator omdat hiermee daadwerkelijk wordt gemeten of de privacy van burgers wordt beschermd of geschaad.

Indicatoren voor het voorkomen van misbruik van persoonsgegevens:

Toelichting:

- *Mate waarin autorisatiebesluiten voor gebruikers van de BRP in overeenstemming zijn met de wet en de controle daarop*

Toelichting:

Misbruik van persoonsgegevens kan het gevolg zijn van autorisatiebesluiten die niet voldoen aan de wet met als mogelijk gevolg dat de gegevens uit de BRP worden verstrekt aan daartoe niet bevoegde partijen die er vervolgens misbruik van zouden kunnen maken. Daarom is controle op de mate waarin autorisatiebesluiten voldoen aan wettelijke eisen van belang omdat daarmee mogelijk misbruik kan worden voorkomen.

- *Ontwikkeling terugmeldingen door gebruikers BRP over de periode 2015 – 2018*

Toelichting:

Terugmeldingen door gebruikers van de BRP zijn belangrijk omdat daardoor foutieve gegevens kunnen worden hersteld. Die foutieve gegevens kunnen het gevolg zijn van een vergissing of van een opzettelijke handeling om zo de overheid te benadelen (onterecht gebruik van een overheidsregeling). Omdat dit onderscheid op voorhang niet mogelijk is, is het aantal terugmeldingen een indirecte indicator voor het voorkomen van misbruik van persoonsgegevens,

- *Resultaten Permanente monitor dubbelinschrijvingen*

Toelichting:

Ook een dubbele inschrijving kan een indicatie zijn van misbruik van persoonsgegevens. De controle op dubbelinschrijvingen en de correctie ervan zijn een indirecte indicator omdat ook hier niet op voorhand bekend is of de dubbele inschrijving het gevolg is van een vergissing of van een opzettelijke handeling.

3. Financiën

- Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
- Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiën van artikel 6.5 en de beleidsinstrumenten die zijn ingezet.

3.1 Omvang van het begrotingsartikel

Het budget voor begrotingsartikel 6.5 Reisdocumenten en Basisregistratie Personen, bedraagt voor de jaren 2015 tot en met 2018 op jaarbasis gemiddeld zo'n € 42 mln. Het gaat hier om de middelen die de minister van BZK inzet om zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel van reisdocumenten en voor de uitvoering van de wet BRP en het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering, waar te maken. Ook is het budget bedoeld voor het functioneren van de centrale voorzieningen van de BRP en om het berichtenverkeer met de gebruikers van de BRP in stand te houden. En tot slot wordt met dit budget ook de registratie van niet-ingezetenen en de bijhouding ervan, bekostigd. Overigens is het budget voor reisdocumenten niet in de begroting van BZK opgenomen omdat de kosten voor de uitgifte en het beheer van het reisdocumentenstelsel worden gefinancierd uit de gemeentelijke leges. Het gaat hier om een budget van ongeveer € 95 mln. op jaarbasis. Dit budget staat op de begroting van RvIG (omzet van derden).

Tabel 1. Totaal bestede middelen artikel 6.5 H VII, 2015 – 2018.

Art.	(in € 1000)	2015	2016	2017	2018
6.5	Reisdocumenten en basisadministratie personen	37.103	55.238	42.272	37.357
	Opdrachten	15.493	18.407	9.287	1.230
	Beleid BRP en reisdocumenten	4.335	6.578	146	1.230
	Operatie BRP ⁴⁷	11.158	11.829	9.141	0
	Bijdragen aan agentschappen	21.610	36.661	32.659	35.360
	RvIG	21.610	36.661	32.659	35.360
	Bijdragen aan medeoverheden	0	170	326	767
	Gemeenten	0	170	326	767

In tabel 1 staat het bestede budget voor artikel 6.5 weergegeven. Hieronder wordt globaal ingegaan op de bestedingen. Voor de uitgaven die met dit budget zijn gedaan is gebruik gemaakt van de jaarlijkse opdrachtbrieven aan RvIG en de bijbehorende verantwoordingen, de jaarverslagen van het ministerie en de financiële administratie van BZK.

⁴⁷ Hoewel de Operatie BRP niet in deze beleidsdoorlichting wordt meegenomen, zijn de uitgaven die hiervoor zijn gedaan vanuit een oogpunt van volledigheid, wel in deze tabel opgenomen.

3.2 Financiële instrumenten

Het begrotingsgeld voor Reisdocumenten en de Basisregistratie Personen wordt besteed aan drie instrumenten: Opdrachten, Bijdragen aan agentschappen en Bijdragen aan medeoverheden. De post Opdrachten is onderverdeeld in beleid BRP en reisdocumenten en Operatie BRP.

3.2.1 Opdrachten: beleid BRP en reisdocumenten

In algemene zin vallen onder dit instrument uitgaven om de kwaliteit van de BRP en het reisdocumentenstelsel te behouden en te verbeteren. Die uitgaven hadden betrekking op beleidsadvies en onderzoek. Bijvoorbeeld de pilot Registratie Eerste Verblijfsadres waar vijf gemeenten aan deelnamen en waarbij is onderzocht of en hoe het eerste verblijfsadres van niet-ingezetenen eraan bijdraagt dat gemeenten meer zicht hebben op de woonomstandigheden van deze groep burgers. Voor opdrachten op het terrein van de BRP en reisdocumenten is in de periode 2015 – 2018 op jaarbasis een budget van gemiddeld € 3 mln. ingezet.

Bij de eerste suppletoire begroting 2016 is een bedrag van € 23,1 mln. toegevoegd aan artikel 6.5. Een bedrag van € 13 mln. was bedoeld voor de inschrijving van instromende vluchtelingen in de BRP en voor het wegwerken van achterstanden in de BRP-straten. Voor de registratie van buitenlandse persoonsnummers (ter voorkoming van fraude door dubbele inschrijvingen) werd extra budget beschikbaar gesteld: € 1,3 mln. voor de Operatie BRP, € 1 mln. voor vergoedingen aan gemeenten en een kleine € 6 mln. voor RvIG voor het aanpassen van systemen voor de BRP. Tot slot was er nog een overheveling van € 2 mln. van artikel 6.2 naar artikel 6.5.

Onder de post Opdrachten vallen ook de uitgaven van BZK om fraude met de BRP te voorkomen. Vanaf 2017 is dit budget met € 3,1 mln. verminderd. Dit als gevolg van de rijksbrede taakstelling van € 1,1 mld. van 2016 waardoor er gekort werd op het budget voor het Beleid BRP en er minder budget beschikbaar kwam voor de aanpak van fraude. Hierbij speelde de overweging dat het budget van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit – zie 3.3.1 – voldoende mogelijkheden bood om fraude met de BRP en daarmee adresgerelateerde fraude, te voorkomen.

3.2.2 Bijdragen aan agentschappen

In de periode 2015 – 2018 is aan RvIG op jaarbasis een bijdrage van gemiddeld € 31 mln. verstrekt voor het beheer van de BRP, voor het beheer van de Registratie Niet-Ingezetenen en voor het beheer van de PIVA-V en de sédula. Van deze bijdrage was 79% bestemd voor het beheer van de BRP, 16,5% ging naar het beheer van de RNI en 4,5% was bestemd voor het beheer van de PIVA-V en de sédula (het officiële identiteitsdocument van Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De PIVA (Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba) is de eigen bevolkingsadministratie van Aruba, Curaçao, Sint-Maarten en Saba, Sint-Eustatius en Bonaire. De drie laatstgenoemde eilanden zijn openbare lichamen en vormen gezamenlijk Caraïbisch Nederland. Met de PIVA-V worden persoonsgegevens van Caraïbisch Nederland aan overheidsorganen verstrekt die deze gegevens nodig hebben voor de uitvoering van hun wettelijke taak. Een deel van de bijdrage wordt besteed aan de verbetering van de kwaliteit van de PIVA.

De bijdrage voor de RvIG wordt ook besteed aan het beheer van de permanente monitoring van de BRP om fraude als gevolg van dubbele inschrijvingen te voorkomen, en daarnaast ook nog voor de financiering van het CMI en daarbij gaat het om een bedrag van € 1 mln. op jaarbasis. Een deel van het budget is besteed aan de aanpak van adresfraude met als doel het verminderen van foutieve inschrijvingen in de BRP. Vanwege de hiervoor vermelde bezuinigingen op het fraudebudget en de beëindiging van de rijksbrede aanpak fraude is deze bijdrage na 2016 beëindigd.

Aan RvIG is in de periode 2015 – 2018 op jaarbasis een gemiddelde bijdrage van € 95 miljoen verstrekt voor het beheer van het reisdocumentenstelsel en voor het uitvoeren van structurele en incidentele taken.

3.2.3 Bijdragen aan medeoverheden

Het budget van dit artikelonderdeel is bestemd voor de vergoeding van kosten die de zogenaamde RNI-gemeenten maken voor de inschrijving van niet-ingezetenen.

3.3 Artikel 6.2

Informatiebeleid en ontwikkeling e-overheidsvoorzieningen (onderdeel fraudebestrijding)

Tabel 2. Totaal bestede middelen artikel 6.2 H VII, 2015 – 2018.

Art.	(in € 1000)	2015	2016	2017	2018
6.2					
	Opdrachten				
	Aanpak fraudebestrijding	11.306	9.301	10.849	11.100
	Bijdragen aan agentschappen				
	Aanpak fraudebestrijding	3.049	2.460	657	1.490

Het begrotingsgeld voor fraudebestrijding van dit artikel wordt besteed aan twee instrumenten: Opdrachten en Bijdragen aan agentschappen.

3.3.1 Opdrachten

Het budget van dit artikelonderdeel is bestemd voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en deze aanpak die in 2015 is gestart, is gecontinueerd tot op heden. Voor deze aanpak is op jaarbasis gemiddeld ruim € 10 mln. beschikbaar gesteld.

3.3.2 Bijdragen aan agentschappen

De bijdragen aan agentschappen zijn voor Logius en voor de Rijkdienst voor Identiteitsgegevens en bedoeld om fraude actief aan te pakken. Logius doet dat onder meer door het verbeteren van systemen ter voorkoming van fraude in relatie tot DigiD, waarvan het beheer is belegd bij Logius. Het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van DigiD valt onder de beheeractiviteiten van Logius. De bijdrage voor RvIG wordt besteed aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.

Conclusie

Het beleid voor Reisdocumenten, Fraude en de BRP heeft vorm gekregen via het verstrekken van Opdrachten, Bijdragen voor agentschappen en bijdragen voor medeoverheden (en apparaatsinzet). Verhoudingsgewijs gaat een groot deel van het beleidsbudget naar RvIG en dat hangt samen met de grote rol van deze dienst voor het beheer en onderhoud van het stelsel van reisdocumenten en van de BRP. Het beleidsdoel fraudebestrijding heeft invulling gekregen met het verstrekken van Opdrachten en door het beschikbaar stellen van Bijdragen aan agentschappen.

4. Doeltreffendheid en doelmatigheid

- Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve /negatieve neveneffecten?
- Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd en op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

In dit hoofdstuk staan de uitkomsten van het beleid centraal en daarvoor is onderzocht of het beschikbare evaluatiemateriaal een oordeel bevat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dat is niet voor alle onderdelen het geval. Daarom is geprobeerd om zoveel mogelijk de bereikte resultaten en effecten van de afzonderlijke beleidsonderdelen in beeld te brengen en deze af te zetten tegen de beleidsdoelen en de daarbij onderscheiden indicatoren. Dit is gedaan om de plausibiliteit van deze relaties in beeld te brengen; daarmee bedoelen we dat er een inschatting is gemaakt van de waarschijnlijkheid dat het beleid aan de gestelde doelen heeft bijgedragen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid op het gebied van reisdocumenten; paragraaf 4.2 behandelt het fraudebeleid en tot slot wordt in de derde paragraaf ingegaan op het onderdeel BRP.

4.1 Reisdocumenten

In deze paragraaf komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van reisdocumenten aan de orde. Dit wordt besproken aan de hand van de vier onderscheiden doelen van het beleid:

- Waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen.
- Een reisdocument dat veilig is.
- Een reisdocument dat voor burgers toegankelijk is en een
- aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt.

4.1.1 Waarborgen dat burgers naar het buitenland kunnen reizen

In artikel 2 van de Grondwet is vastgelegd dat iedere Nederlander in staat moet zijn om het land te verlaten. Met een geldig reisdocument kunnen Nederlanders het land verlaten. Het reisdocument moet ook veilig zijn – ook omdat het gebruikt wordt als legitimatiemiddel – en alle Nederlanders moeten in de gelegenheid zijn om een reisdocument te verkrijgen.

4.1.2. Veiligheid van het reisdocumentenstelsel

De veiligheid van het reisdocument en het reisdocumentenstelsel is een van de hoofddoelstellingen van het beleid. Om te komen tot een beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid is gekeken naar de uitkomsten van de proeftuin vermissing reisdocumenten en wordt bij de indicatoren voor veiligheid een beeld geschetst van de uitkomsten van de zelfevaluaties en van de geconstateerde fraude met Nederlandse reisdocumenten.

Proeftuin vermissing reisdocumenten

Wie zijn paspoort of identiteitskaart kwijtraakt, moest aangifte doen bij de politie en de aangifte was een voorwaarde om een nieuw document te kunnen aanvragen bij de gemeente. Omdat deze werkwijze leidde tot vragen over nut en noodzaak bij zowel politie als burgers, is sinds 2009 geëxperimenteerd met een werkwijze

waarbij burgers niet meer eerst langs de politie hoeven. De proeftuin is geëvalueerd in 2015.⁴⁸ Uit de evaluatie blijkt dat de proef bij gemeenten heeft geleid tot een heroriëntatie op hun verantwoordelijkheid om identiteitsfraude te detecteren. Dat draagt in potentie bij aan de veiligheid van reisdocumenten. De proeftuin heeft in 2017 geleid tot een wetwijziging waarmee wettelijk werd geregeld dat een burger in geval van vermissing of verlies van een reisdocument of bij een vermoeden van identiteitsfraude met het desbetreffende document, kan volstaan met een melding hiervan bij de gemeente en al dan niet meteen een nieuw reisdocument kan aanvragen. De veiligheid van het reisdocument is door deze procedure toegenomen omdat de melding van vermissing bij de gemeente voldoende is om het reisdocument van rechtswege te laten vervallen. Het document wordt dan meteen opgenomen in het Basisregister reisdocumenten dat documenten bevat die niet meer in omloop mogen zijn.

Indicatoren voor de veiligheid van reisdocumenten

Hiernavolgend wordt ook ingegaan op de indicatoren voor de veiligheid van reisdocumenten en wordt op basis daarvan een uitspraak gedaan over de effecten daarvan voor de veiligheid van reisdocumenten.

- *Percentage gemeenten dat voldoet aan de wettelijke normen voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten*

In de artikelen 90 tot en met 93 van de Paspoortuitvoeringsregeling staan de beveiligingsmaatregelen waar gemeenten aan moeten voldoen bij de aanvraag, opslag en uitgifte van reisdocumenten. De uitkomsten van de zelfevaluatie laten zien dat 95% van de gemeenten en openbare lichamen het aanvraag- en uitgifteproces op orde hebben en voldoet aan de wettelijke normen.⁴⁹ De beveiligingsmaatregelen en overige aspecten van het aanvraag- en uitgifteproces worden conform de daarvoor bepalende regelgeving over het geheel goed, doeltreffend op systeemniveau, ingericht. Het beeld is stabiel terwijl er in de jaren daarvoor sprake was van een stijgende lijn. Dat ligt anders bij de verwerking van signaleringen in het Register paspoortsignaleringen. Deze worden niet altijd correct verwerkt.⁵⁰ Gemeenten moeten de signaleringen voor hun ingezetenen handmatig overnemen in de BRP. Bij de aanvraag van een paspoort controleert de gemeente of betrokkene in de BRP staat gesignaleerd. In 2017 waren er 2291 signaleringen in het RPS waarvan de signalering van 345 personen niet in de BRP was verwerkt en stonden 260 personen gesignaleerd terwijl de signalering was opgeheven. Anders gezegd: 345 personen zouden ten onrechte een reisdocument hebben kunnen krijgen en aan de 260 personen zou het reisdocument ten onrechte zijn onthouden. In 2016 is aan 75 personen door een onjuiste signalering een paspoort verstrekt en in 2017 is aan 34 personen een paspoort verstrekt vanwege een niet verwerkte signalering.⁵¹ De desbetreffende gemeenten zijn geïnstrueerd over de wijze waarop zij de onterecht verstrekte paspoorten kunnen inhouden. Voor een deel ligt de verklaring van deze onjuistheden in de handmatige verwerking van de signaleringen en daarmee de foutgevoeligheid ervan.

Over het instrument van de zelfevaluatie: het onderzoek dat door Panteia is verricht laat zien dat gemeenten het controlemechanisme dat een externe partij meekijkt, positief waarderen. De zelfevaluatie heeft ook tot meer bewustwording geleid, processen zijn erdoor aangepast en er is meer aandacht voor opleidingen van de medewerkers burgerzaken op lokaal niveau.⁵²

- *Aantal Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten waarmee bewezen is gefraudeerd en de ontwikkelingen daarin in de periode 2015 tot en met 2018*

⁴⁸ Panteia 2015, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/218190/Evaluatie-Proeftuin-vermissing-reisdocumenten.pdf>.

⁴⁹ Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, Zelfevaluatie Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten 2015, 2016, 2017.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2016/17, 25 764/27 859, nr. 105 (Brief).

⁵¹ Kamerstukken II, 2018/19, 25 764/27859, nr. 111 (Brief).

⁵² Panteia 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/02/panteia-eindrapport-effectiviteit-zelfevaluatie-brp-en-pnik>

De jaarrapportages van het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten laten zien dat er in de jaren 2008 – 2017 tussen de 67 en 20 fraudegevallen op jaarbasis waren met Nederlandse paspoorten, dat het aantal fraudegevallen in de jaren 2015 tot en met 2017 sterk is gedaald ten opzichte van 2008 (eerste jaarrapportage) en dat het aantal fraudegevallen over de laatste vijf jaar is gedaald (van 60 naar 31). Op basis hiervan mag worden geconcludeerd dat het Nederlandse paspoort in de loop der jaren steeds veiliger is geworden in die zin dat vervalsing ervan steeds minder gemakkelijk is geworden.

Conclusie

Hoewel harde uitspraken over de doeltreffendheid niet mogelijk zijn op basis van het beschikbare materiaal, is het aannemelijk dat het beleid heeft bijgedragen aan de veiligheid van reisdocumenten. Het aantal reisdocumenten waarmee is gefraudeerd is de laatste jaren gedaald en vooral de wetswijziging van 2017 waarmee geregeld is dat dat een reisdocument van rechtswege komt te vervallen als een burger melding doet van vermissing of verlies bij de gemeente, heeft bijgedragen aan de veiligheid.⁵³ Daar staat tegenover dat de handmatige verwerkingen in het Register paspoortsignaleringen ertoe kunnen leiden dat er ten onrechte paspoorten in omloop kunnen zijn. Over de doelmatigheid kunnen geen uitspraken worden gedaan.

4.1.3 Toegankelijkheid van reisdocumenten

Zorgen voor een toegankelijk reisdocument is een andere doelstelling van het beleid. Die toegankelijkheid wordt bepaald door de fysieke mogelijkheid voor burgers om een reisdocument aan te schaffen en door de kosten ervan. Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden de Schipholbalie, de proeftuin Bezorgen reisdocumenten en het Publiksonderzoek van Samr onder de loep genomen en ook de uitkomsten van onderzoeken naar de kosten van het reisdocumentenproces.

Toegankelijkheid (fysieke bereikbaarheid)

Schipholbalie

In het onderzoek door Berenschot naar de Schipholbalie⁵⁴ wordt geconcludeerd dat de balie voorziet in een behoefte voor Nederlanders die in het buitenland wonen. Deze (huidige) klanten van de balie zijn in de regel tevreden over de dienstverlening. Van een andere doelgroep, te weten de Nederlanders die in de nabijheid van Schiphol wonen of werken, geeft een derde aan niet afwijzend te staan tegenover gebruik van de balie voor het aanvragen van reisdocumenten. De daadwerkelijke bereidheid om gebruik van de balie te maken scoort echter niet voldoende. De balie voorziet in een behoefte en is tegelijkertijd verliesgevend: de ministeries van BZK en BuZa dragen gezamenlijk op jaarbasis nog altijd zo'n € 250.000 bij.

Het onderzoek heeft laten zien dat de balie kostendekkend geëxploiteerd kan worden (bij een groei van het aantal verstrekte paspoorten boven de 12.500), maar het realiseren hiervan is geen sinecure. In de periode 2013 – 2018 zijn er 38.000 reisdocumenten door de Schipholbalie uitgegeven, dat zijn er 7.600 op jaarbasis. Dit maakt duidelijk dat een aantal van 12.500 documenten op jaarbasis niet realistisch is. Het rapport van Berenschot bevat geen oordeel over de doelmatigheid van de BZK-bijdrage, maar wel het oordeel dat de doelmatigheid van de Schipholbalie – door een grotere uitgifte van reisdocumenten – te verbeteren is.

⁵³ Minister van BZK in *Kamerstukken II*, 2016/17, 34 519, nr. 7.

⁵⁴ Berenschot, Tussenevaluatie wet BRP, 2015.

Paspoort en ID-kaart thuis bezorgd

In de proeftuin Bezorgen reisdocumenten zijn de behoeften en mogelijkheden verkend voor de uitreiking van een reisdocument bij de aanvrager thuis of op het werk. Een motivatie voor gemeenten om mee te doen aan de proef was de wens om het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten voor de burger te vergemakkelijken.

Uit de evaluatie van de proeftuin⁵⁵ komt naar voor dat 69% van de burgers gebruik zou willen maken van deze vorm van dienstverlening, dat veel gemeenten deze vorm van dienstverlening willen aanbieden maar ook dat 52% van de burgers niet bereid is om te betalen voor de bezorgdienst. Ook deze proef heeft geleid tot een wetswijziging in 2017 waarmee gemeenten nu de mogelijkheid hebben om een reisdocument bij de burger te (laten) bezorgen. De gemeente kan hiervoor een tarief in rekening brengen. Dit tarief is aan een wettelijk vastgelegd maximum gebonden.

In 27% van de gemeenten bestaat daadwerkelijk de mogelijkheid om thuis een paspoort of identiteitskaart aan te vragen vanwege bijzondere of medische redenen.⁵⁶ Het is niet bekend in welke mate burgers hiervan gebruik maken. De landelijke implementatie van deze maatregel is niet geëvalueerd. Daarom is ook niet vast te stellen of de plaatsafhankelijke uitreiking van reisdocumenten doeltreffend is. De evaluatie van de proeftuin laat wel zien dat het bezorgen van reisdocumenten suboptimaal is voor overheid en burgers omdat het voor de gemeenten hoge kosten en veel administratieve lasten met zich meebrengt.

Publieksonderzoek reisdocumentenstelsel

In opdracht van BZK is er in 2017 een publieksonderzoek gedaan naar de mening van burgers over het reisdocumentenstelsel.⁵⁷ De aanleiding voor dit onderzoek was de toenemende digitalisering van het aanvraagproces van reisdocumenten. De veronderstelling is dat dit een positief effect heeft op het gemak, de veiligheid en toegankelijkheid. De uitkomsten van dit publieksonderzoek laten zien dat burgers positief zijn over de toegankelijkheid van het reisdocument en het proces van aanvraag- en uitgifte van reisdocumenten. Men ervaart geen problemen en kleine ongemakken zijn niet bezwaarlijk omdat men een reisdocument maar één keer in de vijf of tien jaar hoeft aan te vragen. Burgers weten ook de digitale kanalen goed te vinden. De doelmatigheid van het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten is op basis van dit onderzoek niet te beoordelen.

Toegankelijkheid (kosten)

Om het stelsel van reisdocumenten verder te ontwikkelen zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Een onderzoek uit 2015 naar de kosten van het reisdocumentenproces in twee van de G4-gemeenten liet zien dat de gemeentelijke kosten voor de aanvraag- en uitgifte van reisdocumenten nogal van elkaar verschillen maar ook dat de leges niet kostendekkend zijn.⁵⁸ Met het onderzoek van AEF in 2017 werd dit beeld wat genuanceerd: de gemiddelde kostendekkendheid van de leges voor reisdocumenten is 93% en de leges zijn bij een derde deel van de gemeenten geheel kostendekkend.⁵⁹

Voor wat betreft de kostendekkendheid van de leges koos de minister er indertijd niet voor om de maximumtarieven te verhogen; dit vanwege de toen al op handen zijde modernisering van het reisdocumentenstelsel en de gevolgen daarvan voor de bedrijfsvoering bij gemeenten.⁶⁰

⁵⁵ Ecorys 2016, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254110/evaluatie-proeftuin-bezorgen-reisdocumenten.pdf>.

⁵⁶ BMC 2017, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255314/inventarisatie-dienstverlening-paspoorten.pdf>

⁵⁷ Samr 2017.

⁵⁸ BMC 2015, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/197475/Onderzoek-naar-kosten-van-de-G4-van-de-uitgifte-van-reisdocumenten.pdf>.

⁵⁹ AEF (AnderssonElffersFelix) 2017, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255253/inzicht-in-de-kostendekkende-heffingen-volgens-nieuwe-transparantievoorschriften-van-het-bbv.pdf>

⁶⁰ *Kamerstukken II*, 2016/17, 25 764, nr. 104.

Indicatoren voor toegankelijkheid van reisdocumenten

De toegankelijkheid van reisdocumenten kan ook worden beoordeeld aan de hand van de indicatoren zoals die in hoofdstuk 2 zijn vermeld.

- *Maatregelen om de kosten van het reisdocument zo laag mogelijk te houden*

Er zijn geen maatregelen genomen om de kosten van het reisdocument zo laag mogelijk te houden. Wel zijn er maatregelen genomen om de kosten van het reisdocument stabiel te houden. In 2014 is daartoe een egaliseringsreserve gecreëerd. De aanleiding hiervoor was de verlenging van de geldigheid van paspoorten en identiteitskaarten voor personen van 18 jaar en ouder, van 5 naar 10 jaar. Door de verlenging zouden er terugkerende periodes ontstaan waarin gedurende vijf jaar veel paspoorten en identiteitskaarten worden uitgegeven, opgevolgd door een periode van vijf jaar waarin weinig paspoorten en identiteitskaarten worden uitgegeven. Door de verlenging van de geldigheidsduur van de reisdocumenten worden er vanaf 2019 minder documenten uitgegeven; de vaste kosten voor beheer en onderhoud (van de aanvraag- en uitgiftesystemen en achterliggende registraties) zouden dan uit de leges van een kleiner aantal documenten gedekt moeten worden. In de egaliseringsreserve zijn in de piekperiode (2014 – 2019) middelen gereserveerd waaruit de vaste kosten in de dalperiode (2019 – 2023) gedekt kunnen worden zodat de tarieven voor de burger niet verhoogd hoeven te worden. De egaliseringsreserve wordt iedere periode – van een piek en een dal – herhaald en draagt er zo aan bij dat de tarieven hetzelfde blijven in de periodes waarin er minder reisdocumenten worden uitgegeven.

Daarnaast kan erop worden gewezen dat de minister van BZK in 2017 heeft besloten om het maximumtarief voor het reisdocument niet te verhogen.⁶¹ Tevens kondigde hij daarbij aan om te komen tot een efficiencyverbetering in het kader van de verbetering van het reisdocumentenstelsel. De plannen hiervoor heeft de staatssecretaris van BZK in een recente brief aan de Tweede Kamer toegelicht.⁶² Het probleem bij het reisdocumentenstelsel, aldus de staatssecretaris van BZK, is dat er gebruik wordt gemaakt van centrale en decentrale systemen die alle verschillende gegevens bevatten. Er is niet één systeem met alle actuele gegevens die nodig zijn voor de aanvraag, uitgifte en geldigheidscontrole van paspoorten en identiteitskaarten. Dat maakt dat de uitgevende instanties hun informatie bijeen moeten 'verzamelen' en er geen 24/7 actuele informatie beschikbaar is over documenten die wel of niet in omloop mogen zijn. Het handmatige werk dat dit met zich meebrengt is tijdrovend en bemoeilijkt een betrouwbare identiteitsvaststelling. Daarom wordt er één compleet centraal basisregister ontwikkeld dat digitaal benaderbaar is, waarin alle gegevens over nieuwe aanvragen worden geregistreerd en dat ook historische gegevens bevat. Ook de geautomatiseerde verwerking van signaleringen in het Register paspoortsignaleringen maakt deel uit van dit verbeterproces; de foutgevoeligheid door handmatige verwerking (zie 4.1.2) behoort hiermee tot het verleden.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over Paspoorten en e-id/BRP (Vooruitblik) van 7 november 2019 heeft de minister van BZK de verwachting uitgesproken dat de verbetering van het reisdocumentenstelsel op termijn tot een verlaging van de beheerskosten leidt en dat dan de tarieven kunnen worden verlaagd.

- *Aantal klachten van burgers over (het aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocumenten.*

Er is geen specifiek onderzoek verricht naar klachten van burgers over (het aanvraag- en uitgifteproces van) reisdocumenten. Het publieksonderzoek van Samr laat zien dat burgers tevreden zijn over het reisdocument(enstelsel), maar afgezien van het feit dat er niet naar eventuele klachten is gevraagd, was de onderzoekspopulatie te klein (N=1028) om hieruit af te leiden dat burgers geen klachten hebben over het reisdocument en/of over het proces van aanvragen en uitgifte van het reisdocument.

⁶¹ Kamerstukken II, 2016/17, 25 764, nr. 104.

⁶² Kamerstukken II, 2018/19, 25 764, nr. 120.

- *Aantal volwassen Nederlanders dat over een geldig reisdocument beschikt*⁶³

	Paspoort	Nederlandse Identiteitskaart
2015	60%	47%
2017	59%	50%

De cijfers hierboven zeggen uitsluitend iets over de mate waarin volwassen Nederlanders over een paspoort of NIK beschikken, Omdat deze documenten ook een identificatiemiddel zijn, zou de indruk kunnen ontstaan dat het percentage volwassen Nederlanders dat over een reisdocument beschikt gelijk is aan het percentage volwassen Nederlanders dat zich kan identificeren. Die indruk is onjuist want behalve een paspoort of NIK is ook het rijbewijs een geldig identiteitsmiddel. In 2015 had 66% van de volwassen bevolking een rijbewijs en in 2017 was dat 71%. En in 2017 had 63% van de volwassen Nederlanders twee identiteitsmiddelen. (Hieronder valt ook de digitale identiteit DigiD.)

Het bezit van fysieke reisdocumenten was in 2017 ten opzichte van 2015 vrijwel gelijk gebleven. Veruit de grootste groep Nederlanders (bijna 14 miljoen) heeft slechts één reisdocument. Er zijn ongeveer 6 miljoen Nederlanders met alleen een Nederlandse identiteitskaart en zo'n 8 miljoen met enkel een paspoort. Er zijn ongeveer 1,2 miljoen Nederlanders die zowel een paspoort als een Nederlandse identiteitskaart hebben.⁶⁴

Aangezien er geen streefdoelstelling is geformuleerd voor het bezit van reisdocumenten kan aan de hand van deze indicator geen kwalificerende uitspraak worden gedaan over de toegankelijkheid van reisdocumenten. Evenmin kan aan de hand van deze indicator een uitspraak worden gedaan over de toegankelijkheid van het reisdocument voor verschillende inkomensgroepen. Over de mate van toegankelijkheid kan op basis van deze indicator geen conclusie worden getrokken.

Conclusie

De doelstelling dat het reisdocument toegankelijk is in termen van fysieke bereikbaarheid lijkt gerealiseerd te zijn; dankzij het beleid van BZK zijn er voldoende locaties voor Nederlanders – ook voor diegenen die in het buitenland wonen – om een reisdocument te verkrijgen. En alhoewel dit niet expliciet is onderzocht zijn er ook geen klachten bekend van burgers over de fysieke bereikbaarheid van reisdocumenten. Het publieksonderzoek van Samr laat zien dat Nederlanders over het algemeen tevreden zijn over het proces van aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Of het reisdocument toegankelijk is in termen van kosten is niet vast te stellen. Het beleid is er steeds op gericht geweest om de tarieven van het reisdocument zo laag mogelijk te houden. De vorming van de egaliseringsreserve en de jaarlijkse vaststelling van maximumtarieven hebben hieraan bijgedragen. Wel is het tarief van een reisdocument in Nederland voor alle Nederlanders hetzelfde terwijl niet bekend is of dit tarief voor alle inkomensgroepen haalbaar is.⁶⁵ Om vast te kunnen stellen of en in welke mate het reisdocument voor Nederlanders momenteel ook qua prijs toegankelijk is, zou nader onderzoek moeten worden gedaan.

Of het beleid reisdocumenten doelmatig is geweest kan op grond van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld. Wel kan worden geconstateerd dat de doelmatigheid van het stelsel – mede vanwege de doorvertaling van de kosten naar de burger – altijd kritisch is bewaakt door BZK.

⁶³ Panteia 2017.

⁶⁴ *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 047 (R2108) (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁶⁵ Tjin 1990, constateert grote verschillen in het bestedingspatroon van verschillende inkomensgroepen in Nederland voor wat betreft reisdocumenten.

4.1.4 Minder regeldruk voor burgers bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten

Minder regeldruk voor burgers bij de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten is ook een beleidsdoelstelling zij het dat deze randvoorwaardelijk is aan de hiervoor besproken doelstellingen (recht om het land te verlaten, veiligheid en toegankelijkheid).

De proeftuinen *Thuis bezorgen reisdocumenten* en *Vermissing reisdocumenten* hadden beide ook tot doel om de regeldruk voor de burger te verminderen. Beide proeftuinen hebben geleid tot een wetswijziging waardoor gemeenten in theorie de mogelijkheid hebben om een reisdocument bij de burger te bezorgen. De landelijke implementatie van deze maatregel is niet geëvalueerd en daarom is ook niet vast te stellen of de plaatsonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten daadwerkelijk tot een vermindering van regeldruk heeft geleid.

De wetswijziging waarmee de verplichting voor de burger is vervallen om bij de vermissing van een reisdocument een proces-verbaal te laten opmaken bij de politie, is evenmin geëvalueerd. Desondanks is het aannemelijk dat deze wetswijziging tot een vermindering van regeldruk voor de burger heeft geleid. In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Paspoortwet is indertijd berekend dat het schrappen van de verplichting voor de burger om aangifte te doen bij de politie, de administratieve lasten voor de burger met 364,000 uur per jaar zou verminderen.⁶⁶

Conclusie

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de doelstelling om de regeldruk voor burgers te verminderen is gerealiseerd als het gaat om het aanvragen van een nieuw reisdocument in geval van verlies of vermissing.

4.2 Fraude

De doeltreffendheid van het beleid om adres- en identiteitsfraude tegen te gaan, is moeilijk vast te stellen omdat de omvang van fraude niet bekend is en daarmee ook niet de afname ervan, al dan niet op grond van beleid. Er zijn wel resultaten van het beleid bekend en die worden hieronder gepresenteerd. Aan de hand hiervan en op basis van de indicatoren kan wel een uitspraak worden gedaan over de bijdrage van het beleid aan de beoogde doelstellingen: een BRP waarin de gegevens overeenkomen met de werkelijkheid en veilige en betrouwbare reisdocumenten.

De inzet van BZK op het tegengaan van fraude had ook tot doel om de kwaliteit van de BRP en andere identiteitsproducten te verhogen. Daarvoor is ook het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (verder) ontwikkeld en uitgevoerd. Dit project, dat al in 2012 is gestart, had tot doel om de deskundigheid van de medewerkers Burgerzaken in Nederland en Caraïbisch Nederland te verhogen zodat zij beter in staat zouden zijn om documenten te beoordelen en fraude aan de balie te herkennen. Het project heeft geresulteerd in een opleidings- en examenstelsel. In 2015 hebben 162 gemeenteambtenaren examen afgelegd. De kwalificatiestructuur die op basis van dit project is ontwikkeld, is in 2016 overgedragen aan De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Hiermee is de aanbeveling uit de voorgaande beleidsdoorlichting opgevolgd en is de nieuw ontwikkelde kwalificatiestructuur voor medewerkers Burgerzaken geborgd.

RvIG heeft in de jaren 2015 en 2016 bijdragen ontvangen om fraude actief aan te pakken. Op basis van gesprekken met ruim honderd gemeenten is er een beeld ontwikkeld van de aanpak van adresfraude door gemeenten. Daarbij werd geconstateerd dat er in de fraudebestrijding door gemeenten nog een aantal

⁶⁶ Kamerstukken II, 2015/16, 34 519, nr. 3 (R2071)

verbeterpunten is, zoals bijvoorbeeld adresonderzoeken op basis van risicoanalyses. Met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna) is er een sterke impuls gegeven aan de risicogerichte adresonderzoeken door gemeenten.

Het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) is in de periode 2015 – 2018 door ICTU ontwikkeld en uitgevoerd (en inmiddels overgedragen aan RvLG). In de jaren 2015 – 2018 namen zo'n 260 gemeenten deel aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit met als resultaat ruim 16.000 afgeronde adresonderzoeken waarvan 75% leidde tot een mutatie in de BRP. De kosten waren in 2016 met een bedrag van € 9,7 mln. lager dan de baten van € 11 mln. en een substantieel deel van de baten is gerealiseerd door het beëindigen van bijstandsuitkeringen.⁶⁷ De cijfers over 2018 laten een vergelijkbaar beeld zien: de baten van € 14 mln. zijn hoger dan de kosten van € 12 mln. en ook in 2018 zijn de meeste baten gerealiseerd door het beëindigen van bijstandsuitkeringen. Behalve materiele baten levert deze aanpak ook meer maatschappelijke baten op. Denk hierbij aan betere intra- en intergemeentelijke samenwerking, betrouwbare informatie bij rampen en crisissituaties (bij een correcte BRP hebben politie en brandweer meer inzicht in wie waar woont), minder problemen als gevolg van onderverhuur of overbewoning maar ook juist onderkenning van zorg- of hulpverlening. Door de bijdrage voor het CMI is voorzien in ondersteuning van slachtoffers van (vermoedelijke) identiteitsfraude en -fouten.

Om fraude met identiteitsdocumenten te voorkomen heeft het Ministerie van BZK de kopieID app ontwikkeld. Met deze app kan een veilige kopie van het identiteitsbewijs worden gemaakt door gegevens door te strepen die de ontvangende organisatie niet nodig heeft of mag verwerken. De app is in beheer bij het CMI en in juli 2019 is de app vernieuwd (meer gebruiksvriendelijk gemaakt). De app is een van de meest gedownloadte apps van de rijksoverheid en had sinds de vernieuwing binnen één maand al ruim 200.000 unieke gebruikers. Om jongeren bewust te maken van de risico's die er zijn als zij identiteitsfraude plegen – bijvoorbeeld opname in het Register Paspoortsignaleringen – heeft het CMI in 2018 het initiatief genomen voor een meerjarige voorlichtings- en bewustwordingscampagne onder jongeren. Omdat de campagne pas medio 2019 live is gegaan zijn er nog geen resultaten van te melden.

Indicatoren

Hoewel een uitspraak over de doeltreffendheid van het fraudebeleid niet kan worden gedaan, is op basis van een aantal indicatoren wel iets te zeggen over de bijdrage van het beleid aan het verminderen van adres- en identiteitsfraude.

Indicatoren adresfraude

- *Aantal terugmeldingen, zie 4.3.1.*
- *Aantal dubbele inschrijvingen in de BRP (Permanente monitor dubbelinschrijvingen), zie 4.3.2.*

Indicatoren identiteitsfraude

- *Geconstateerde fraude met reisdocumenten, 2015 – 2018, zie 4.1.2.*
- *Aantal meldingen bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten, 2015 – 2018*

Meldingen CMI	2015	2016	2017	2018
	805	1724	2965	3307

De meldingen bij het CMI betreffen voor een deel meldingen met (kopieën van) identiteitsdocumenten en voor zo'n 45% gaat het om identiteitsfraude in de private sector. Het toegenomen aantal meldingen betekent niet dat er meer identiteitsfraude voorkomt. *"Daar zijn geen aanwijzingen voor. Door de digitalisering wordt*

⁶⁷ ICTU 2017.

*identiteitsfraude wel gemakkelijker en de toename zou er ook op kunnen duiden dat slachtoffers hun weg naar het CMI steeds beter weten te vinden”.*⁶⁸ Dit zijn overigens veronderstellingen. Voor een meer gefundeerde uitspraak over de oorzaken van de toename van het aantal meldingen zou nader onderzoek moeten worden gedaan.

Conclusie

Uit het voorgaande kan geen harde conclusie worden getrokken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fraudebeleid. De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is wel aantoonbaar doeltreffend in die zin dat het leidt tot een verbetering in de kwaliteit van de BRP en dat er adresgerelateerde fraude mee wordt opgespoord. De kosten van de aanpak zijn lager dan de baten. Dit is een indicatie dat de aanpak doelmatig is maar of dat daadwerkelijk het geval is zou bekend moeten zijn of met minder kosten hetzelfde resultaat had kunnen worden bereikt.

4.3 Basisregistratie Personen

In deze paragraaf komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde BRP-beleid aan de orde en dit wordt besproken aan de hand van de vijf onderscheiden doelen bij de beleidstheorie:

- Een efficiënte dienstverlening van de overheid.
- Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens.
- Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers.
- Vermindering van regeldruk voor burgers,
- Voorkomen misbruik van persoonsgegevens.

Separaat wordt in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk ingegaan op de doelmatigheid van de BRP in het algemeen.

Bij doeltreffendheid gaat het over de mate waarin het BRP-gebruik leidt tot de beoogde doelen. Eerder is al gezegd dat hierover weinig evaluaties beschikbaar zijn. Daarbij komt dat doelstellingen niet nader geoperationaliseerd zijn, waardoor niet valt op te maken of het beleid op koers ligt. Evenmin is gedefinieerd op welke wijze de doelen meetbaar zijn; dit met uitzondering van de doelstelling om de regeldruk voor de burger te verminderen, want daarvoor zijn standaard methodieken. Vanwege deze factoren wordt hierna vooral op basis van de indicatoren een uitspraak gedaan over de doeltreffendheid van het beleid.

4.3.1 Een efficiënte dienstverlening door de overheid

Een efficiënte dienstverlening door de overheid wordt gerealiseerd door de systematische verstrekking van persoonsgegevens uit de BRP aan organisaties die daarvoor geautoriseerd zijn. De verstrekking van gegevens uit de BRP draagt ook bij aan de bescherming van persoonsgegevens. In opdracht van de minister van BZK heeft RvIG in 2017 de toekomstvastheid van de centrale voorzieningen - waarvan de GBA-V het belangrijkste onderdeel is - onderzocht. Dit omdat deze voorzieningen door de beëindiging van de Operatie BRP langer mee moet kunnen. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de GBA-V voor de komende vijf á zeven jaar is geborgd, mits het uitgestelde onderhoud alsnog wordt gedaan.⁶⁹

Of de BRP daadwerkelijk heeft geleid tot een meer efficiënte dienstverlening van de overheid is niet expliciet onderzocht. Wel is aan professionals uit de overheid gevraagd naar hun ervaringen bij het hergebruik van gegevens door overheidsorganisaties.⁷⁰ De helft van de respondenten ziet dat hergebruik van gegevens nog niet overal wordt toegepast en in dit verband worden vooral de gemeenten genoemd. Daar staat tegenover dat een groot deel van de respondenten constateert dat de gegevens uit de BRP worden gebruikt en dus niet door de

⁶⁸ Antwoord van minister BZK op vragen van de PVV in het mondelinge vragenuur van 11 april 2017.

⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2017/18, 27 859, nr. 124.

⁷⁰ Professionals zijn bevraagd in het kader van het onderzoek van de Ockham Groep/Kafkabrigade naar de vermindering van regeldruk voor burgers. Ockham Groep/Kafkabrigade 2019.

desbetreffende overheidsorganisatie bij de burger wordt uitgevraagd. In dit verband wordt vaak de Belastingdienst genoemd.

Indicatoren voor een efficiënte dienstverlening door de overheid

Aanvullend op het voorgaande wordt hieronder op basis van de indicatoren een beeld geschetst van de bijdrage van het beleid aan de doelstelling om een efficiënte dienstverlening door de overheid te realiseren.

- *Aantal verstrekkingen uit de BRP aan overheidsorganen*

	2015	2016	2017	2018
Aantal berichten naar gebruikers BRP	321.688.673	337.461.871	357.757.152	356.827.577

Bron: Monitor GDI-Open Data, 2018.

De berichten worden verstuurd met de GBA-V en over de jaren 2015 tot en met 2018 was de GBA-V voor 100% beschikbaar en is het aantal verstrekkingen aanzienlijk toegenomen.

Aantallen uitgegeven autorisatiebesluiten

RvIG heeft onder meer als taak om overheidsorganisaties die gebruik willen maken van de BRP daarvoor te autoriseren. Voor iedere gebruiker wordt in het autorisatiebesluit vastgelegd voor welke taak het gebruik van de BRP geldt en welke gegevens van welke categorie personen mogen worden verstrekt.

Om de autorisaties actueel te houden hebben geautoriseerde organisaties een inlichtingenplicht: zij zijn verplicht om de minister van BZK tijdig te informeren over wijzigingen die zich voordoen in de taak, in de regelingen waarop die taak is gebaseerd en in wijzigingen in de gegevens uit de BRP die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van die taak. In de periode 2015 – 2018 is daarom een groot aantal autorisaties op verzoek van de betreffende gebruikers aangepast. In diezelfde periode zijn er op jaarbasis gemiddeld zestig nieuwe autorisaties verstrekt. Voor een deel zijn dit aanpassingen van een bestaande autorisatie maar ook betreft dit autorisaties van nieuwe taken van overheden. Daarnaast is RvIG in 2018 gestart met het opschonen van de ruim 800 autorisaties. Dit onderhoud in autorisaties is ingericht als een continuproces en naar verwachting zijn alle autorisaties over twee jaar doorgelicht. Door de voortdurende controle op bestaande autorisaties en verstrekking van nieuwe autorisaties hebben overheidsorganen die daarvoor in aanmerking komen, toegang tot de BRP en dat draagt eraan bij dat die instanties door gegevens uit de BRP te gebruiken, de burgers efficiënt en snel van dienst kunnen zijn.

- *Ontwikkelingen in de terugmeldingen in de periode 2015 - 2018*

In de periode 2015 tot en met 2018 waren er op jaarbasis gemiddeld 28.000 terugmeldingen aan gemeenten en dit aantal is stabiel.⁷¹ Als organisaties geen gebruik maken van de BRP worden er ook geen terugmeldingen gedaan aan gemeenten over twijfels bij de juistheid van een gegeven in de BRP. De conclusie is dus gerechtvaardigd dat er gebruik wordt gemaakt van de BRP hetgeen bijdraagt aan een efficiënte dienstverlening. Anderzijds is het wel zo dat vanwege het toegenomen aantal verstrekkingen verwacht mag worden dat het aantal terugmeldingen ook een stijgende lijn laat zien, maar dat het feit dat het aantal terugmeldingen stabiel is kan ook betekenen dat de kwaliteit van de gegevens in de BRP is toegenomen waardoor er minder twijfel is over de juistheid van een gegeven.

Om de kwaliteit en daarmee de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP te verhogen, is eind 2018 de nieuwe terugmeldvoorziening (TMV 2.0) in gebruik genomen. Deze heeft meer functionaliteiten (contactgegevens terugmelder, bijlagen bij en schriftelijke toelichting op de terugmelding) waardoor de kwaliteit van de

⁷¹ Monitor GDI-Open Data 2018.

terugmeldingen wordt verhoogd. Dat maakt gericht adresonderzoek door gemeenten mogelijk. Met deze vernieuwde terugmeldvoorziening is de aanbeveling uit de vorige beleidsdoorlichting van artikel 6.5, om de terugmelding inhoudelijk te verbeteren, opgevolgd. Omdat de TMV 2.0 pas onlangs in gebruik is genomen, is de output hiervan nog niet bekend. Het is raadzaam om de resultaten van de TMV 2.0 te volgen. Niet alleen met het oog op een volgende beleidsdoorlichting maar ook om vast te stellen of de doelstelling – meer terugmeldingen en gericht adresonderzoek door gemeenten – wordt gerealiseerd.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan geen harde conclusie worden getrokken over de bijdrage van de BRP aan de efficiënte dienstverlening door de overheid. De BRP wordt gebruikt door alle overheidsorganisaties, het aantal verstrekkingen laat een gestaag groeiende lijn zien en professionals uit de overheid signaleren een positief effect door het gebruik van de BRP in die zin dat gegevens minder worden uitgevraagd bij de burger: dat zijn wel indicaties dat de BRP heeft bijgedragen aan een betere dienstverlening. Gezien de rol van BZK bij de ontwikkeling en werking van de BRP (als concept en als systeem) is het aannemelijk dat het beleid van BZK van invloed is geweest op die meer efficiënte dienstverlening. De constatering in het onderzoek van Ockham Groep/Kafkabrigrade dat hergebruik van gegevens door gemeenten nog onvoldoende wordt toegepast is wel een indicatie dat de BRP niet optimaal wordt gebruikt door gemeenten hetgeen ten koste gaat van een efficiënte dienstverlening. Ook dit is een thema dat in de toekomst nader onderzocht zou moeten worden.

4.3.2 Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens

Een betrouwbaarheid van 100% van de BRP is niet realistisch. Burgers verhuizen, trouwen, krijgen kinderen en emigreren. Ook voldoen niet alle burgers aan de verplichting om wijzigingen aan de gemeente door te geven. Het adresgegeven is het meest fluïde gegeven door verhuisbewegingen van burgers én de tijd die zit tussen de daadwerkelijke verhuizing en de aangifte daarvan bij de gemeente. De aanname is dat er altijd zo'n 2% frictie zal zijn tussen de feitelijke situatie en de vastgelegde gegevens. Mede op grond van de motie Bilder/Heijnen blijft de aandacht voor de kwaliteit van de gegevens in de BRP onverminderd hoog.⁷²

In aanvulling op de al bestaande maatregelen (onder de wet GBA) zijn in de wet BRP nog twee extra maatregelen opgenomen om de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP te waarborgen en die zijn geëvalueerd.⁷³ Om de burger te stimuleren tijdig zijn juiste gegevens door te geven aan de gemeente, geeft de wet de mogelijkheid aan gemeenten om de burger bij nalatigheid een bestuurlijke boete op te leggen. Daarnaast moeten gemeenten een toezichthouder aanwijzen voor de handhaving van de verplichtingen van ingezetenen om tijdig de juiste gegevens aan te leveren. Uit de evaluatie blijkt dat een derde van de gemeenten de bestuurlijke boete heeft ingevoerd dan wel van plan is dit te gaan doen; 55% van de gemeenten die de boete hebben ingevoerd stelt dat de kwaliteit van de BRP hierdoor is verbeterd en 64% van de gemeenten die de boete hebben ingevoerd is van mening dat er een preventieve werking uitgaat van het dreigen met een bestuurlijke boete. Driekwart van de gemeenten heeft een of meerdere toezichthouders BRP aangesteld en de helft van de gemeenten is van mening dat de aanstelling van de toezichthouder tot een hogere kwaliteit van de BRP leidt.

Indicatoren voor de betrouwbaarheid van de BRP

- *Resultaten tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP*

Het CBS verricht op verzoek van het Ministerie van BZK sinds 2014 tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP. Een vergelijking van de uitkomsten van het onderzoek in 2016 en 2018 laat zien dat

⁷² Voor de motie Bilder/Heijnen, zie *Kamerstukken II*, 2007/08, 31 200 VII, nr. 34. Om de kwaliteit van de gegevens in de BRP te verhogen is in 2012 de Kwaliteitsagenda gestart en wordt de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP periodiek gemeten. Zie daarvoor ook de Beleidsdoorlichting kwaliteit Gemeentelijke Basisregistratie Personen 2012-2014.

⁷³ Berenschot 2016.

de adreskwaliteit van de BRP in 2018 vrijwel gelijk is aan de kwaliteit in 2016. In 96,3% van de gevallen wonen alle personen die op een adres in de BRP staan ingeschreven er ook daadwerkelijk en in 93,8% van de gevallen wonen alle in de BRP op een bepaald adres ingeschreven personen daar ook daadwerkelijk. In het onderzoek wordt geen relatie gelegd tussen de uitkomsten en de inzet van BZK. Er kan dus wel worden geconstateerd dat de gegevens in de BRP betrouwbaar zijn, maar over de doeltreffendheid van het beleid kan op basis van dit rapport niets worden gezegd.

- *Jaarlijkse zelfevaluaties gemeenten*

De uitkomsten van de zelfevaluaties variëren: in 2015 waren er 56 gemeenten die onvoldoende scoorden op de zelfevaluaties en in 2017 waren dat 128 gemeenten. Tegelijkertijd is geconstateerd dat de inhoudelijke uitkomsten van de zelfevaluaties zich over de verschillende jaren moeilijk laten vergelijken. Dit heeft te maken met de aard van het instrument: enerzijds zijn de zelfevaluaties bedoeld om toezicht te houden en anderzijds om de kwaliteit van de processen bij gemeenten te monitoren. Dat heeft geleid tot regelmatige aanpassingen in de vragenlijsten waardoor de effectiviteit van het instrument moeilijk is vast te stellen.

Daarom heeft het ministerie in 2018 een evaluatie laten uitvoeren naar het instrument van de zelfevaluaties om zo zicht te krijgen op de verbetermogelijkheden en de scheiding tussen doelen voor toezicht en doelen voor kwaliteitsverbetering.⁷⁴ Een van de aanbevelingen uit dit onderzoek is om toetsbare normen te formuleren voor de kwaliteit van de informatievoorziening, data en processen in de BRP. Met de normen wordt het kader van de wettelijk voorgeschreven maatregelen duidelijker; dit vergroot de herkenbaarheid en het handelingsperspectief van het college van burgemeester en wethouder en de gemeenteraad om de kwaliteit van de informatievoorziening, data en processen te verbeteren.

- *Resultaten Permanente Monitor Dubbelinschrijvingen*

Sinds de in gebruik name van deze monitor in 2017, zijn er 1500 dubbele inschrijvingen in de BRP geconstateerd die alle tot een correctie in de BRP hebben geleid. Met deze monitor wordt de BRP regelmatig gecontroleerd op inschrijvingen van één en dezelfde persoon in de BRP. Hiermee wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de gegevens in de BRP.

Conclusie

Op grond van de cijfers van de onderzoeken door het CBS mag geconcludeerd worden dat de gegevens in de BRP betrouwbaar zijn en de Permanente Monitor Dubbelinschrijvingen en het instrument van de toezichthouder op lokaal niveau hebben daaraan bijgedragen. Die conclusie gaat niet op voor de bestuurlijke boete aangezien de meerderheid van de gemeenten deze boete nog niet heeft ingevoerd. Dat de gegevens over de RNI (het niet-ingezetenendeel van de BRP) betrouwbaar zijn kan niet geconcludeerd worden. Gebruikers van de BRP hebben twijfels over de betrouwbaarheid en actualiteit van de gegevens van RNI. Dit omdat in de RNI het woonadres in het thuisland en niet het verblijfadres in Nederland wordt geregistreerd en omdat niet alle gegevens worden bijgehouden. Ook het ontbreken van een terugmeldplicht op de RNI is niet bevorderlijk voor de actualiteit van de gegevens van niet-ingezetenen en daarmee de betrouwbaarheid ervan.⁷⁵

4.3.3 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers

Er zijn geen evaluaties beschikbaar over de vraag of het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de bescherming van persoonsgegevens. Daarom wordt hierover op basis van de indicatoren een oordeel gegeven.

⁷⁴ Verdonck, Klooster & Associates 2019, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/02/onderzoek-toekomstbestendige-inrichting-toezicht-en-kwaliteitsverbetering-brp-en-reisdocumenten>

⁷⁵ Sira 2019.

Indicatoren voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

- *Aantallen autorisaties, zie 4.3.1.*
- *Zelfevaluaties door gemeenten en score op de beveiligingsvoorschriften*

De zelfevaluaties 2015 – 2017 laten zien dat gemiddeld 97% van de gemeenten de fysieke beveiliging goed op orde heeft (de norm is 95%). Het betreft hier toegangsbeveiligingsmaatregelen voor ruimten waar veel persoonsgevoelige informatie is opgeslagen. In de wet BRP is de Autoriteit Persoonsgegevens aangewezen om toezicht te houden op de zelfevaluaties BRP door gemeenten. In de afgelopen jaren is er voor de AP op basis van de zelfevaluaties geen aanleiding geweest om nader onderzoek te doen bij gemeenten.⁷⁶

- *Klachten van burgers over ongeoorloofd gebruik van hun persoonsgegevens*

Er is geen specifiek onderzoek uitgevoerd naar de klachten van burgers over het gebruik van hun persoonsgegevens maar er zijn geen klachten van burgers hierover ontvangen.

Conclusie

In strikte zin zijn over de doeltreffendheid en de doelmatigheid geen uitspraken mogelijk. Er zijn wel verschillende instrumenten die bijdragen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals de autorisatieprocedures en de zelfevaluaties. De autorisaties van de overheidsorganisaties worden getoetst op rechtmatigheid en de gemeenten scoren hoog op het aspect beveiliging. Voor de Autoriteit Persoonsgegevens was er naar aanleiding van de zelfevaluaties geen reden om onderzoek te doen bij gemeenten. Het is aannemelijk dat de instrumenten fungeren als waarborg voor het veiligheidsaspect en derhalve een positieve bijdrage hieraan hebben geleverd.

4.3.4 Minder regeldruk voor burgers

Op verzoek van het ministerie heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) een onderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin de BRP heeft geleid tot minder regeldruk voor de burger.⁷⁷ Dit onderzoek is uitgevoerd door de Ockham Groep/Kafkabrigade.⁷⁸ De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat de BRP bijdraagt aan en veelal voorwaardelijk is voor vermindering van regeldruk. Op basis van extrapolatie wordt de vermindering van regeldruk in de periode 2014 – 2018 geschat op ruim € 250 mln. jaarlijks, waarvan ongeveer € 125 mln. is toe te rekenen aan de BRP.

Uit het onderzoek komen wel een paar belangrijke aandachtspunten naar voor. Als eerste wordt geconstateerd dat de potentiële bijdrage van de BRP aan verlaging van regeldruk nog onvoldoende wordt benut. Een tweede aandachtspunt is dat de bijdrage van de BRP aan vermindering van regeldruk soms teniet wordt gedaan door verhoging van de kosten voor het product en/of toename van gebruik op basis van een wettelijke verplichting. Het derde aandachtspunt is dat het gebruik van de BRP een reductie van regeldruk voor velen betekent, maar niet voor iedereen. Wie op enigerlei wijze atypisch is, door ziekte, geestelijke beperkingen, jeugd, ouderdom, niet-Nederlandse komaf of woonachtig in het buitenland, kan veelal niet profiteren van een lagere regeldruk maar loopt kans op een zeer hoge regeldruk, zowel gemeten als ervaren. Als vierde aandachtspunt wordt genoemd het ontbreken van een burgervriendelijk proces om te verzoeken gegevens te wijzigen of corrigeren.⁷⁹ Tot slot wordt er in het onderzoek op gewezen dat gebruik van BRP-gegevens de regeldruk kan verminderen als het goed gaat

⁷⁶ Bron: gesprek met een vertegenwoordiger van de AP d.d. 1 oktober 2019.

⁷⁷ Naar aanleiding van dit onderzoek heeft ATR een advies uitgebracht over een verdere lastenreductie voor de burger. Dit komt in het laatste hoofdstuk van deze beleidsdoorlichting aan de orde.

⁷⁸ Ockhamgroep/Kafkabrigade 2019, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/onderzoek-regeldruk-basis-registratie-personen/>

⁷⁹ Ook de Algemene Rekenkamer constateert dat het ontbreekt aan één centraal meldpunt voor problemen en fouten dat ook daadwerkelijk registratie-overstijgende problemen kan oplossen, Algemene Rekenkamer 2019.

maar als het fout gaat gebeurt het tegenovergestelde. Een fout is vaak nog wel eenvoudig te herstellen, maar voor de consequenties van die fout geldt dat niet. De overheid verplaatst dan werk naar de burger.

Conclusie

Het thema regeldruk kan worden beoordeeld op doeltreffendheid, zij het dat de doeltreffendheid vooral is onderzocht op systeemniveau en niet toegespitst op de rol van BZK. Desalniettemin is het evident dat BZK vanuit haar verantwoordelijkheid voor de BRP een aandeel heeft in de bereikte lastenreductie. Omdat dit de eerste keer is dat het effect van de BRP op de afname van regeldruk is onderzocht, wordt deze meting gezien als een nulmeting zodat bij een vervolgonderzoek wel kan worden bepaald of de BRP tot verdere lastenreductie heeft geleid.

4.3.5 Misbruik van persoonsgegevens

Het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is ontwikkeld om de adreskwaliteit van de BRP te verbeteren en op orde te houden en ook om misbruik van persoonsgegevens te voorkomen. In aanvulling op wat hierover al in paragraaf 4.2 is vermeld, is het van belang om te constateren dat door deze risicogerichte aanpak een adresonderzoek door de gemeente vaker tot een mutatie in de BRP leidt. Voor de bijstandsuitkeringen is op basis van onderzoek vastgesteld dat door het risicogerichte adresonderzoek bijna twee keer zoveel bijstandsuitkeringen zijn beëindigd. Het is aannemelijk dat dit ook voor andere uitkeringen en toeslagen geldt, maar dit zou nader onderzocht moeten worden.

Indicatoren om misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan

- *Mate waarin autorisatiebesluiten voor gebruikers van de BRP in overeenstemming zijn met de wet en de controle daarop.*

In paragraaf 4.3.1 is ingegaan op de controle door RVIG op autorisatiebesluiten; door deze voortdurende controles wordt voorkomen dat gegevens uit de BRP onrechtmatig worden verstrekt, hetgeen zou kunnen bijdragen aan misbruik van persoonsgegevens. De lopende opschoningsactie voor de autorisatiebesluiten is bedoeld om te controleren of de autorisaties in overeenstemming zijn met de wet.

- *Ontwikkeling terugmeldingen door gebruikers BRP in de periode 2015 – 2018*

Op jaarbasis waren er 28.000 terugmeldingen en dit aantal is stabiel. Op basis van de stabiliteit in de terugmeldingen zou afgeleid kunnen worden dat er geen toename is van (opzettelijke) fouten in de BRP.

- *Resultaten Permanente monitor dubbelinschrijvingen*

Er zijn 1500 dubbele inschrijvingen in de BRP geconstateerd sinds het gebruik van de monitor in 2017. Alle dubbele inschrijvingen hebben tot een correctie in de BRP geleid. Het opzettelijk misbruik maken van de BRP door bewuste dubbele inschrijvingen is door gebruik van de Permanente monitor voorkomen.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan niet worden geconstateerd of de doelstelling om het misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan, doeltreffend is geweest. De evaluatie van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit doet hier geen uitspraak over en ander onderzoeksmateriaal is er niet op dit vlak. Er zijn wel instrumenten ingezet om misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan, zoals de terugmeldingen en de permanente monitor dubbelinschrijvingen. Met enige voorzichtigheid mag worden aangenomen dat deze instrumenten eraan bijdragen dat misbruik van persoonsgegevens wordt tegen gegaan, maar het effect ervan is niet exact te duiden. Over de doelmatigheid van de Landelijke Aanpak is hiervoor al opgemerkt dat hierover geen uitspraak mogelijk is omdat niet bekend is of met nog minder kosten hetzelfde resultaat had kunnen worden gerealiseerd.

4.3.6 Doelmatigheid van de BRP

Bij doelmatigheid gaat het strikt genomen om de relatie tussen de beleidsinzet en de bereikte prestaties of effecten, zoals hiervoor uiteengezet. Daarnaast is als zodanig geen onderzoek verricht, maar op onderdelen is wel een algemeen beeld te schetsen van de beleidsbijdrage.

In de bredere context van het stelsel van basisregistraties is de inzet dat overheidsorganisaties de gegevens voor basisregistraties eenmalig uitvragen en ze vervolgens gebruiken als basis voor besluitvorming en taakuitvoering.

Dit principe van 'eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik' is efficiënt en effectief vanuit het perspectief van overheden.⁸⁰ Ook voor burgers kan dit principe voordelen bieden, zoals hiervoor uiteengezet. Ze hoeven immers niet telkens opnieuw dezelfde gegevens aan te leveren. Een aspect van doelmatigheid betreft ook de kosten die worden doorbelast aan de gebruikers van de BRP. Het tarief is afgelopen jaren eerst gestegen en daarna gestabiliseerd. Er staan ook onjuiste adresgegevens in de BRP geregistreerd. De afwijkingen van adresgegevens in de BRP belemmeren de doelmatigheid, want ze kosten de overheid jaarlijks tussen de € 7 en € 14 mln.⁸¹ Door afwijkingen kunnen de overheidsorganisaties bijvoorbeeld onterecht uitkeringen of toeslagen toekennen, of kunnen zij juist geen belastingen heffen of boetes innen.

Een indicatie van doelmatigheid is ook de mate waarin de BRP als enige gegevensbron van persoonsinformatie wordt gebruikt door de daartoe verplichte overheidsorganisaties. Dat is in het kader van deze beleidsdoorlichting onderzocht bij een aantal grote organisaties, i.c. de Belastingdienst, de SVB, DUO, RDW, het UWV, Politie en het Kadaster. Het onderzoek laat zien dat de BRP in 91% van de situaties als primaire gegevensbron wordt gebruikt. Ook zijn het gebruiksgemak en de gebruiksvriendelijkheid van de BRP onderzocht. (Onder gebruiksgemak wordt verstaan het voordeel dat het gebruik van de BRP oplevert en gebruiksvriendelijkheid is de mate waarin de gebruikers op bevredigende wijze toegang krijgen tot de BRP.) Uit het onderzoek blijkt dat gebruiksgemak voldoende scoort en de gebruiksvriendelijkheid scoort voldoende tot goed.

Er zijn twee belangrijke aandachtspunten voor verbetering en dat betreft de registratie van niet-ingezetenen; die registratie is niet altijd actueel waardoor het niet als enige gegevensbron kan worden gebruikt.⁸²

Daarnaast wordt de autorisatieprocedure als een complex en tijdrovend proces ervaren, hoewel uit het onderzoek niet blijkt dat het gebruik van de BRP hierdoor negatief wordt beïnvloed.

Wat ook niet onvermeld mag blijven is de rol van de intermediairs. Omdat de systemen van de gebruikers en het systeem van de BRP niet altijd aansluiten, maken bijna alle gebruikers gebruik van een intermediair die de koppeling met de BRP verzorgt. Dat kan betekenen dat op verschillende plaatsen kopieën van (delen van de gegevens uit) de BRP ontstaan. Dit kan duiden op ondoelmatigheid. Daarnaast heeft het werken met kopieën van bestanden van de BRP een effect op de kostenverdeling over de gebruikers van de BRP en de actualiteit van de gegevens. Als de gegevens niet actueel zijn kan dit leiden tot (negatieve) gevolgen voor de besluiten die op basis van de gegevens worden genomen en het eventuele herstel- en correctiewerk staat een doelmatige bedrijfsvoering in de weg. Dit zijn veronderstellingen die nader onderzocht zouden moeten worden om er daadwerkelijk conclusies aan te verbinden.

Conclusie

In algemene zin is de conclusie dat het principe van eenmalig uitvragen en meervoudig gebruik bijdraagt aan doelmatigheid. Omdat de BRP voor de grootste uitvoeringsorganisaties de belangrijkste bron van persoonsgegevens is, is het aannemelijk dat de BRP doelmatig is. Over de ontwikkeling van de financiële

⁸⁰ Algemene Rekenkamer 2019.

⁸¹ ICTU 2016.

⁸² De kwaliteit van de gegevens van niet-ingezetenen kan nooit hetzelfde zijn als dat van de ingezetenen. De RNI kent geen aangifteplicht om een adreswijziging door te geven en ook geen terugmeldplicht. Daarnaast worden in de RNI ook de gegevens over gerelateerden niet bijgehouden.

doelmatigheid in de beleidsperiode 2015-2018 valt geen conclusie te trekken. Hooguit valt op te tekenen dat abonnementskosten zijn gestegen. Hier kan echter tegenover staan dat er meer prestaties zijn geleverd (zoals bijvoorbeeld de invoering van de RNI) en dat de opbrengsten zijn gestegen, maar op dat vlak ontbreekt het de onderzoekers aan inzicht.

5. 20% meer of minder middelen

- In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn [(-/- 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)], welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

5.1 De extensiveringsvariant

In deze paragraaf worden de budgettaire en beleidsmatige gevolgen geduid voor het geval dat er 20% minder of meer budget beschikbaar is voor beleidsartikel 6.5. Voor de periode 2021 – 2024 gaat het om een bezuiniging van € 3,9 mln. in 2021 oplopend naar € 6,2 mln. in 2024. Zie hiervoor tabel 3.

Bij de begroting voor 2019 is het budget voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit overgeheveld naar artikel 6.5. Daarom is artikel 6.2 niet in deze besparingsvariant opgenomen.

Tabel 3. Meerjarenbudget en besparingsoptie Artikel 6.5 van 2020 – 2023.

Art. 6.5	(in € 1000)	2021	2022	2023	2024
Identiteitsstelsel		34.563	34.614	34.731	31.200
Opdrachten		14.672	14.672	14.707	11.176
Bijdragen aan agentschap RvIG		19.891	19.891	19.891	19.891
(waaronder budget Landelijke Aanpak Adreskwaliteit)*		10.059	10.059	10.059	10.059
Bijdragen aan medeoverheden		0	51	133	133
20% besparing		6.913	6.923	6.946	6.240
Opdrachten		2.934	2.934	2.941	1.218
Bijdragen aan agentschap RvIG		0	0	0	2.984
Landelijke Aanpak Adreskwaliteit		1.006	1.006	1.006	2.011
Bijdragen aan medeoverheden		0	10	27	27
Totaal		3.940	3.950	3.974	6.240
% besparing totaalbudget		11%	11%	11%	20%

*dit budget staat in de begroting 2020 onder Opdrachten en gaat bij Voorjaarsnota 2020 naar Bijdragen aan agentschap RvIG.

Verantwoording

Voor het invullen van de besparingsopgave is allereerst onderzocht of er instrumenten zijn gevonden die in de afgelopen periode als niet-doeltreffend naar voren zijn gekomen. Uit hoofdstuk 4 valt af te leiden dat hier geen eenduidige uitspraak over kan worden gedaan.

Vervolgens is gekeken in hoeverre instrumenten niet doelmatig zijn geweest. Bij het bezorgen van reisdocumenten blijkt dat dit wel doeltreffend maar niet doelmatig is. Daar de ondoelmatigheid plaats vindt bij de gemeenten door de hogere bezorgkosten, is dit instrument hier niet verder in overweging genomen.

Uit de evaluatie van de Schipholbalie blijkt dat dit instrument evenmin doelmatig is. Op jaarbasis is de bijdrage van BZK aan de Schipholbalie €125.000. Daarom levert een besparing van 20% of meer op deze bijdrage in financiële zin weinig op. Daar komt bij dat een eventuele besparing op de Schipholbalie mogelijk als consequentie heeft dat ook BuZa de financiering beëindigt. Het risico dat dit tot sluiting van de balie leidt is dan reëel. Dat zou in maatschappelijk en politiek opzicht tot vraagtekens leiden. Dit ook vanwege de toezegging van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken dat de paspoortbalie op Schiphol de komende jaren zal worden gehandhaafd.⁸³

Vanwege de hiervoor vermelde factoren is gekozen voor een besparing die los van overwegingen over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt ingevuld en naar verhouding wordt verdeeld over alle instrumenten.

Hiernavolgend wordt geduid vanaf welk jaar een eventuele besparing mogelijk is en wat de gevolgen zijn voor dit artikel en daarmee de te bedienen doelgroepen van overheid en burgers.

Bij *Opdrachten* kan de besparing ingaan vanaf 2021 ingaan met ongeveer gelijke besparingen tot en met 2023 en een klein restbedrag in 2024. De keuze voor een beperkte besparing in 2024 is gemaakt vanuit een beleidsmatige overweging. In deze beleidsdoorlichting is meermalen naar voor gekomen dat het beschikbare onderzoeksmateriaal – zeker voor de BRP – bescheiden en ook niet altijd bruikbaar was. Dat vraagt een onderzoeksprogrammering voor de komende jaren die wel bruikbaar is voor een volgende beleidsdoorlichting. Daar moet voldoende budget voor zijn, hetgeen al op gespannen voet staat met de 20% -besparing in de jaren 2021 tot en met 2023. Ervan uitgaande dat de volgende beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel op zijn laatst in 2026 zal plaatsvinden is het opportuun om in de jaren daarvoor zo min mogelijk te besparen op dit instrument zodat er meer ruimte is voor onderzoek voor de volgende beleidsdoorlichting.

Het besparen op de *Bijdragen aan medeoverheden* kan eveneens vanaf 2021 worden ingeboekt.

De uitvoering van de *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit* is per 1 januari 2020 overgegaan naar RvLG. Door de verambtelijking van het personeel is vanaf 2021 tot en met 2023 een bezuiniging van 10% mogelijk en in 2024 een bezuiniging van 20%. Omdat het budget voor LAA voor het grootste deel afkomstig is van andere ministeries (om zo alsnog baten van onterecht uitgekeerde toeslagen en uitkeringen te kunnen incasseren) zal deze 20%-besparing bij andere departementen neerslaan en in mindere mate bij BZK.

Een besparing op de *Bijdragen aan RvLG* is mogelijk vanaf 2024. Het inboeken van een besparing op RvLG kan tot gevolg hebben dat er bijvoorbeeld minder capaciteit wordt ingezet voor de autorisaties; dat betekent dat de afhandeling van autorisaties langer gaat duren of dat de aanvragen voor autorisaties niet op alle te verstrekken gegevens en dus op rechtmatigheid, worden getoetst. Dit gaat ten koste van de doelstelling voor een efficiënt gebruik van persoonsgegevens en is ook niet in overeenstemming met de doelstelling om de privacy van de burger te beschermen. Een ander gevolg van de besparing kan bijvoorbeeld zijn dat RvLG minder capaciteit besteedt aan de ondersteuning van gemeenten bij de zelfevaluaties van gemeenten en openbare lichamen. Dit gaat ten koste van de doelstelling om te zorgen voor betrouwbare persoonsgegevens in de BRP.

Een andere - verdergaande - optie is om aan niet-ingezetenen leges te vragen voor de inschrijving in de BRP. Dit vraagt om een politieke keuze vanwege de drempel die wordt opgeworpen voor inschrijving als niet-ingezetene. Ook hier geldt weer dat een besparing weinig oplevert. Dit omdat het grootste deel van de bijdrage aan RvLG afkomstig is van de bijdragen van budgetgefinancierde gebruikers die onder andere departementen vallen.

⁸³ Kamerbrief II, 2018/19, 25764, nr. 112.

Conclusie

De hier gepresenteerde besparingsoptie kan worden gerealiseerd vanaf 2021 op *Opdrachten, Bijdragen aan medeoverheden* en de *Landelijke Aanpak Adreskwaliteit* en vanaf 2024 op de *Bijdragen aan Rv/G*. Doordat het grootste deel van de gemaakte kosten wordt gedekt door bijdragen van andere departementen, levert een 20%-besparing BZK geen € 6 mln. op maar een lager bedrag.

5.2 De intensiveringsvariant

In plaats van een besparing van 20% zijn er ook argumenten om het budget te verhogen. Zo is in het regeerakkoord opgenomen dat in de BRP ook e-mailadressen opgenomen moeten kunnen worden; dit zou eraan bijdragen dat de overheid burgers gemakkelijker kan bereiken, hetgeen bijdraagt aan de doelstelling om met de BRP een efficiënte dienstverlening door de overheid te faciliteren. Als dit daadwerkelijk zou worden gerealiseerd brengt dit extra kosten met zich mee. Datzelfde geldt ook voor de Ontwikkelagenda BRP die in gang is gezet na de beëindiging van de operatie BRP. De inhoud van de agenda is nog niet bekend maar de wensen van de gebruikers spelen hierbij wel een rol. Dat betekent aanpassingen in het systeem van de BRP en dus extra kosten. Voor zover het gaat om jaarlijks terugkerende beheerkosten dan kunnen die worden doorberekend in de tarieven BRP.

6. Wat kan er beter?

- Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Een beleidsdoorlichting is op de eerste plaats een interessante exercitie omdat het dwingt om de resultaten van het beleid systematisch onder de loep te nemen. Daarbij was in dit geval de impliciete aanname dat er over de resultaten wel iets kon worden gemeld. Daarmee overstijgt de beleidsdoorlichting het niveau van een 'interessante exercitie' en krijgt het meer het karakter van een publieke verantwoording die gezien mag worden. Dat de impliciete aanname dat er over de beleidsresultaten 'wel iets kon worden gemeld' terecht is blijkt wel uit voorgaande hoofdstukken waarin is ingegaan op het beleid ten aanzien van reisdocumenten, fraude en de Basisregistratie Personen (BRP).

In hoofdstuk 4 van deze beleidsdoorlichting wordt de belangrijkste vraag van de beleidsdoorlichting beantwoord en wel of de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd en of het beleid doelmatig is geweest. Beide vragen konden maar zeer ten dele worden beantwoord omdat er te weinig empirisch materiaal voorhanden was om voor alle onderdelen een duidelijke uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Ten aanzien van het beleid Reisdocumenten is geconcludeerd dat het aannemelijk is dat het beleid heeft bijgedragen aan de **veiligheid** van reisdocumenten, hoewel de handmatige verwerking in het Register paspoortsignaleringen ertoe kan leiden dat er ten onrechte paspoorten in omloop zijn. Over de doelmatigheid kunnen geen uitspraken worden gedaan.

De doelstelling dat het reisdocument **toegankelijk** is in termen van fysieke bereikbaarheid lijkt wel gerealiseerd te zijn. Of die toegankelijkheid er ook is in termen van kosten, is niet vast te stellen omdat niet bekend is of de prijs van een reisdocument voor alle Nederlanders te betalen is. Daarvoor is nader onderzoek nodig.

Wel kan worden geconcludeerd dat in de periode van deze beleidsdoorlichting de regeldruk voor burgers is afgenomen indien de burger door vermissing of verlies een nieuw reisdocument moet aanvragen. Dit omdat de verplichting om dan eerst aangifte te doen bij de politie, is komen te vervallen.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fraudebeleid kunnen evenmin harde conclusies worden getrokken. De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is weliswaar doeltreffend maar omdat niet bekend is of de doelstelling met minder middelen ook gerealiseerd had kunnen worden, kan niet gesteld worden dat het beleid doelmatig is.

Tenslotte de conclusies over de mate waarin de doelstellingen van de BRP zijn gerealiseerd. Er zijn indicaties dat de BRP heeft bijgedragen aan een **efficiënte dienstverlening** door de overheid aan de burger, zij het dat uit het onderzoek van de Ockham Groep/Kafkabrigade wel blijkt dat hergebruik van gegevens nog onvoldoende wordt toegepast door gemeenten en dit gaat ten koste van een efficiënte dienstverlening aan de burger.

De doelstelling om met de BRP te voorzien in **betrouwbare persoonsgegevens** is wel gerealiseerd. Dat blijkt uit de onderzoeken van het CBS naar de kwaliteit van de gegevens in de BRP. Hierbij past wel de kanttekening dat gegevens van niet-ingezetenen niet altijd betrouwbaar zijn.

Er zijn verschillende instrumenten die eraan bijdragen om de **persoonlijke levenssfeer van burgers te beschermen** (autorisatieprocedures door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en zelfevaluaties door gemeenten) maar in strikte zin kunnen ook ten aanzien hiervan geen uitspraken worden gedaan over doelmatigheid en doeltreffendheid.

Een doelstelling van de BRP is ook om de regeldruk voor burgers te verminderen. Op basis van het onderzoek van de Ockham Groep/Kafkabrigade – dat BZK met het oog op deze beleidsdoorlichting heeft laten verrichten – kan wel geconcludeerd worden dat deze doelstelling is gerealiseerd. Ook hierbij past een kanttekening en wel dat de potentiële bijdrage van de BRP aan de vermindering van regeldruk nog onvoldoende wordt benut en dat vooral mensen die op enigerlei wijze atypisch zijn geen profijt hebben van de verminderde regeldruk en daarentegen juist kans lopen op een zeer hoge regeldruk.

Over de doelstelling om **misbruik van persoonsgegevens tegen te gaan** kan geen uitspraak worden gedaan, noch ten aanzien van de doeltreffendheid en ook niet voor wat betreft doelmatigheid.

Ten aanzien van de BRP in het algemeen kan op basis van het onderzoek van Sira geconcludeerd worden dat de BRP door de grootste uitvoeringsorganisaties de belangrijkste bron van persoonsgegevens is en daarmee **doelmatig** is.

Het voorgaande overziend kan niet anders dan geconstateerd worden dat er met name ten aanzien van het fraudebeleid en de doelstellingen van de BRP – en met uitzondering van de doelstelling om de regeldruk voor burgers te verminderen - onvoldoende empirische gegevens voorhanden waren om uitspraken te kunnen doen of en zo ja de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd. Dit leidt tot de hierna volgende verbeteringsuggesties om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

Concrete beleidsdoelstellingen

- Dit is de eerste les en aanbeveling van deze beleidsdoorlichting: zorg tijdig en - dus voortdurend - voor evaluaties en empirisch materiaal. Niet zozeer met het oog op een beleidsdoorlichting maar ook als toets om te bepalen of het ingezette beleid tot de verwachte resultaten zal leiden (bijvoorbeeld het bewaken van de resultaten van de nieuwe terugmeldvoorziening, zie 4.3.1). Die evaluaties moeten gericht zijn op de vraag of de beleidsdoelstellingen worden behaald en dat leidt tot de volgende aanbeveling:
- Formuleer concrete beleidsdoelstellingen die geoperationaliseerd en dus ook gemeten kunnen worden. In de onderhavige beleidsdoorlichting bleken met name de beleidsdoelstellingen van de BRP te weinig concreet en onvoldoende geoperationaliseerd. Bij het operationaliseren van de doelstellingen zou ook onderzocht moeten worden of de hier gebruikte indicatoren bruikbaar zijn dan wel meer SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) kunnen en moeten worden gemaakt.

Dit is niet de eerste beleidsdoorlichting waarin deze aanbevelingen worden gedaan. Het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen én bewaken was een toezegging naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van de artikelen 6.1, 6.2 en 6.3 uit 2015.⁸⁴ Dit streven spreekt ook duidelijk en met zoveel woorden uit de begroting van 2017 terwijl de begroting van 2018 op dit punt een ander beeld laat zien. Dit leert dus ook dat toezeggingen en goede voornemens onderhouden moeten worden. Het bewaken van het concreetheidsgehalte van de doelstellingen is primair de verantwoordelijkheid van de desbetreffende beleidsdirectie.

Behalve dat er concreet te toetsen doelstellingen moeten zijn, moet ook regelmatig worden onderzocht of de doelstellingen gerealiseerd worden. Dat is in de afgelopen periode voor wat betreft de BRP onvoldoende gedaan. Dit is ten dele te verklaren door de beëindiging van de Operatie BRP. De aanlooperperiode naar dat besluit en de periode er na vroeg veel van de ambtelijke capaciteit. Zoals gezegd, dit is een gedeeltelijke verklaring. Beleidsonderzoek vraagt ook om programmering en voor de BRP was het onderzoeksprogramma minimaal. Dat er voor het onderdeel reisdocumenten meer was voorzien in een onderzoeksprogramma hangt samen met de al langer bekende wensen om verbeteringen aan te brengen in het reisdocumentenstelsel.

⁸⁴ *Kamerstukken II*, 2014/15, 30 985, nr. 19. (Kamerbrief)

Op grond van deze beleidsdoorlichting kunnen in ieder geval de volgende suggesties voor toekomstig onderzoek worden gedaan voor zowel reisdocumenten als de Basisregistratie personen.

Onderzoek naar de toegankelijkheid van het reisdocument in termen van kosten

Allereerst een onderzoek naar de vraag of het reisdocument qua kosten toegankelijk is voor alle Nederlanders. In hoofdstuk 4 is geconcludeerd dat de doelstelling dat het reisdocument toegankelijk moet zijn voor alle Nederlanders, in termen van fysieke bereikbaarheid is gerealiseerd. Of het reisdocument ook in termen van kosten voor alle Nederlanders toegankelijk is, zou nader onderzocht moeten worden. Temeer omdat uit een studie uit het verleden blijkt dat lagere inkomensgroepen minder besteden aan reisdocumenten dan hogere inkomensgroepen. Dit verschil in bestedingspatroon kan samenhangen met een verschillend behoeft patroon maar het is denkbaar dat ook het tarief van een reisdocument hierbij een rol speelt. Daarom verdient dit nader onderzoek.

Onderzoek naar kopieën van bestanden

Uit het onderzoek van Sira komt naar voor dat er intermediairs worden ingeschakeld door de gebruikers van de BRP. Die intermediairs zijn bedoeld om de koppeling met de BRP te verzorgen en om de gebruikers werk uit handen te nemen. Het is niet uit te sluiten dat er door het gebruik van intermediairs ook bij die partijen kopieën van bestanden worden opgeslagen. Het is een vraag of dit vanuit een oogpunt van doelmatigheid wenselijk is. Daarnaast heeft het werken met kopieën van bestanden een effect op de kostenverdeling over de gebruikers van de BRP en op de actualiteit van de gegevens. Dat laatste kan leiden tot verschillende gegevens met gevolgen voor de besluitvorming door de overheidsorganisaties. Om over deze mogelijk ongewenste effecten een gefundeerde uitspraak te kunnen doen, zou het goed zijn om hier nader onderzoek naar te laten doen.

Onderzoek voortvloeiend uit de adviezen van ATR

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft mede naar aanleiding van het onderzoek door de Ockham Groep/Kafkabrigade een aantal aanbevelingen gedaan om de gegevens uit de BRP beter en anders te benutten. Die aanbevelingen zijn te rubriceren naar de volgende vier categorieën:

- ✓ De BRP biedt ruimte om de regeldruk voor burgers verder te verminderen door een beter gebruik door overheidsorganisaties en door datazuinigheid.
- ✓ Onderzoek de mogelijkheden om de functionaliteiten van de BRP uit te breiden.
- ✓ Bied burgers ondersteuningsmogelijkheden om fouten in de BRP en de negatieve gevolgen ervan, te herstellen.
- ✓ Breng bij toekomstige wijzigingen in het gebruik van de BRP de regeldrukeffecten voor de burger in beeld en maak hiervoor gebruik van de bestaande methodiek hiervoor.

Het onderzoek naar de toegankelijkheid van reisdocumenten in termen van kosten en het onderzoek naar kopieën van bestanden is relatief eenvoudig en ligt op het beleidsterrein van BZK. De onderzoeken die worden geadviseerd door ATR vragen om een prioritering en liggen voor een deel ook op andere beleidsterreinen. Wel zou de minister van BZK het initiatief kunnen nemen voor een gesprek met de gebruikers van de BRP om de diverse suggesties te laten onderzoeken.

Beleidsdoorlichting artikel 6.5 Reisdocumenten en Basisadministratie Personen

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht van geraadpleegde bronnen

- Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), *Vermindering regeldruk door de Basisregistratie Personen*, Den Haag 2019.
- Algemene Rekenkamer, *Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven*, Den Haag 2019.
- Andersson Elffers Felix, *Inzicht in de kostendekkende heffingen volgens nieuwe transparantievoorschriften van het BBV*, Utrecht 2017.
- Berenschot, *Gemeentebalie Schiphol. Toekomst balie van de gemeente Haarlemmermeer op Schiphol voor reisdocumenten en DigiD's voor Nederlanders die in het buitenland wonen*, Utrecht 2015.
- Berenschot, *Tussenevaluatie wet BRP*, Utrecht 2016.
- BMC, *Onderzoek naar de kosten van de G4 van de uitgifte van reisdocumenten*, Den Haag 2015.
- BMC, *Inventarisatie dienstverlening paspoorten en identiteitskaarten*, Den Haag 2017.
- CBS, *Adreskwaliteit 2016. Onderzoek naar de kwaliteit van adresgegevens in de BRP*, Den Haag 2017.
- CBS, *Adreskwaliteit 2018, Onderzoek naar de kwaliteit van adresgegevens in de BRP*, Den Haag 2019.
- *Dienstbaar en transparant. De basisregistraties van de Nederlandse overheid*. Eindrapport project SGO-3 'Versnelde effectieve inzet basisregistraties', 2014.
- Ecorys, *Evaluatie Proeftuin bezorgen reisdocumenten. Eindrapportage*, Rotterdam 2016.
- *Fraude in Beeld. Deel II. Verantwoording, resultaten en implicaties*, 2006.
- *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 1815* (BWBR0001840/2012-21-21).
- ICTU, *Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*, Den Haag 2016.
- Kamerstukken II, 1987/88, 20 393 (R1343), nr. 3, *Het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten* (Memorie van Toelichting Paspoortwet).
- Kamerstukken II, 2011/12, 33 219, nr. 3, *Nieuwe regels voor een basisregistratie personen* (Wet basisregistratie personen, Memorie van Toelichting).
- Kamerstukken II, 2012/13, 33 440, nr. 3 (R1990), *Wijziging van de Paspoortwet in verband met het verlengen van de geldigheidsduur van reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten (...)*.
- Kamerstukken 2013/14, 17 050/29 911, nr. 450 (Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, *Actieplan aanpak fraude met publieke middelen*, d.d. 20 december 2013).
- Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 493 (Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, *Legale identiteitswisselingen in de Balkan en Oost/Europa*, d.d. 10 december 2014).
- Kamerstukken II, 2014/15, 30 985, nr. 14, *Beleidsdoorlichting kwaliteit Gemeentelijke Basisadministratie/Basisregistratie Personen 2012-2014* (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsdoorlichting kwaliteit Gemeentelijke Basisregistratie Personen 2012-2014*, d.d. 15 december 2014).
- Kamerstukken II 2014/15, 30 985, nr. 18 (Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Lijst van vragen en antwoorden, d.d. 21 april 2015).
- Kamerstukken II, 2014/15, 25 764, nr. 92 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Transparantie tarieven paspoorten en identiteitskaarten*, d.d. 28 augustus 2015).
- Kamerstukken II, 2015/16, 34 519, nr. 3 (R2071), *Wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting om een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen* (Memorie van Toelichting).
- Kamerstukken II, 2015/16, 25 764/27 859, Brief van de minister van BZK over de resultaten zelfevaluaties BRP en reisdocumenten 2015, d.d. 12 mei 2016).
- Kamerstukken II, 2015/16, 27 859/25 764, nr. 85, *Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) en Reisdocumenten* (Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 26 november 2015).
- Kamerstukken II, 2015/16, 30 985, nr. 19 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsdoorlichting dienstverlenende en innovatieve overheid 2011-2014*, d.d. 14 december 2015).

- Kamerstukken II, 2015/16, 17 050, nr. 525 (Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, *Tweede voortgangsrapportage rijksbrede aanpak fraude* d.d. 21 december 2015).
- Kamerstukken II, 2015/16, 17 050/27 859, nr. 527 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Continuering Landelijke Aanpak Adreskwaliteit* d.d. 19 april 2016).
- Kamerstukken II, 2016/17, 34 519, nr. 7 (R2071), *Wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen* (Nota naar aanleiding van het verslag d.d. 5 oktober 2016).
- Kamerstukken II, 2016/17, 25 764, nr. 102 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verbeteringen dienstverlening reisdocumenten*, d.d. 10 oktober 2016).
- Kamerstukken II, 2016/17, 29 515, nr. 397 (Brief van de minister van Economische Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Wonen en Rijksdienst, *Najaarsrapportage regeldruk*, d.d. 17 november 2016).
- Kamerstukken 2017/18, 34 882, nr. 3, *Wijziging van de Wet basisregistratie personen in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van de geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een Nederlandse akte is opgemaakt, die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is* (Memorie van Toelichting).
- Kamerstukken II, 2016/17, 25 764/27 859, nr. 105 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de *uitkomsten van de zelfevaluatie BRP en reisdocumenten 2016*, d.d. 8 september 2017).
- Kamerstukken II, 2017/18, 30 985, nr. 25 (Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de *beleidsdoorlichting Burgerschap*, d.d. 8 december 2017).
- Kamerstukken II, 2017/18, 27 859, nr. 124 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Toezending en reactie op het onderzoeksrapport "Niet te stoppen" van de commissie BRP*, d.d. 18 mei 2018).
- Kamerstukken II, 2018/19, 30 985, nr. 25 en 28 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Opzet beleidsdoorlichting Reisdocumenten en Basisadministratie Personen*, d.d. 11 september 2018).
- Kamerstukken II, 2018/19, 25 764, nr. 112 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Buitenlandse Zaken, *Reactie op de motie Sjoerdsma: Digitalisering van consulaire documentverstrekking*, d.d. 16 oktober 2018).
- Kamerstukken II 2018/19, 25 764/27 859, nr. 111 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de *uitkomsten van de zelfevaluatie BRP en reisdocumenten 2017*, d.d. 22 oktober 2018).
- Kamerstukken II 2018/19, 30 985, nr. 30 (Inbreng verslag schriftelijk overleg over de opzet van de beleidsdoorlichting Reisdocumenten en Basisadministratie personen, d.d. 5 november 2018).
- Kamerstukken II, 2018/19, 35 047 (R2108), nr. 8, *Wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten* (Nota naar aanleiding van het verslag d.d. 12 juni 2019).
- Kamerstukken II, 2018/19, 25 764, nr. 120 (Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Verbeteringen reisdocumentenstelsel*, d.d. 26 juni 2019).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en ICTU, *Elke tien minuten. Voortgangsrapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit*, Den Haag 2017.
- Monitor GDI-Open Data, <https://www.digitaleoverheid.nl/document/monitor-gdi-2018-open-data/>
- Ockham Groep/Kafkabrigade, *Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP*, juni 2019.
- Panteia, *Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten*, Zoetermeer 2016.
- Panteia, *Monitor Identiteit 2017*, Zoetermeer 2017.

- Panteia, *Effectiviteit zelfevaluaties Basisregistratie Personen (BRP) en Paspoorten (en) Nederlandse Identiteitskaarten (PNIK)*, Zoetermeer 2019.
- Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001, geldend van 01-10-2018 tot en met heden.
- PWC, *Naar een fraudebeeld Nederland*, Amsterdam 2013.
- *Regeling van de minister van Financiën van 15 maart 2018 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek)*, Staatscourant 2018, 116632, 26 maart 2018.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Resultaten zelfevaluatie paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten 2015*, z.d.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Resultaten zelfevaluatie paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten 2016*, z.d.
- Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, *Resultaten zelfevaluatie paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten 2017*, z.d.
- Samr, *Rapportage publieksonderzoek reisdocumentenstelsel: hoe denkt Nederland over de modernisering?*, 2017.
- Sira, *Doelmatigheid van de BRP. Onderzoek naar de mate van gebruik, gebruiksgemak en gebruiksvriendelijkheid van de BRP*, Den Haag 2019.
- Tjin, R., 'Nederlandse paspoorten. De politiek van reizen en de identificatie van personen', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 17, nr. 1, 1990.
- Verdonck, Klooster & Associates, *Onderzoek toekomstbestendige inrichting, toezicht en kwaliteitsverbetering BRP en Reisdocumenten*, Zoetermeer 2019.
- Wet Basisregistratie Personen, *Wet van 3 juli 2013 houdende nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)*.

Bijlage 2. Lijst van begrippen en afkortingen

Begrippen

Adresfraude	Een opzettelijk onjuiste inschrijving op een adres in de BRP dat niet overeenkomt met de werkelijke woonsituatie van betrokkene.
Adresgerelateerde fraude	Fraude met toeslagen of uitkeringen op grond van een onjuiste registratie in de BRP.
Bijhouding	Het zorgvuldig opnemen en actueel houden van de gegevens over de burger in de BRP.
Gebruikers	Overheidsorganen die gegevens uit de BRP verstrekt krijgen.
Identiteitsfraude	Het opzettelijk misbruiken van identificatiemiddelen zoals persoonsgegevens of identiteitspapieren met de bedoeling daarmee een strafbaar feit te plegen.
Ingezetene	Burgers die langdurig in Nederland wonen en een adres hebben in een gemeente.
NIK	Nederlandse Identiteitskaart
Niet-ingezetenen	Personen die naar verwachting korter dan vier maanden in Nederland verblijven, ingezetenen die geëmigreerd of overleden zijn en personen die niet in Nederland wonen maar een band hebben met de Nederlandse overheid.
Zelfevaluaties	Jaarlijkse controles door gemeenten van de inrichting, werking en beveiliging van de BRP en de controle van de beveiligingsmaatregelen, de naleving ervan en het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

Afkortingen

AP	Autoriteit Persoonsgegevens
ATR	Adviescollege Toetsing Regeldruk
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BRP	Basisregistratie Personen. De BRP bevat de persoonsgegevens van ingezetenen en niet-ingezetenen
CMI	Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en –fouten
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
GBA-V	GBA Verstrekkingvoorziening. Bevat de gegevens van alle gemeentelijke basisadministraties en van alle niet-ingezetenen. Vanuit de GBA-V worden de gegevens verstrekt aan de gebruikers van de BRP
LAA	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
RNI	Registratie Niet-ingezetenen
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

Bijlage 3. Overzicht van gebruikte evaluaties en een beoordeling van de bruikbaarheid ervan

In deze bijlage komt aan bod in hoeverre er in het beschikbare onderzoeksmateriaal een oordeel aanwezig is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Is er in het evaluatiemateriaal een oordeel aanwezig?

Naam rapport	Oordeel over doeltreffendheid?	Oordeel over doelmatigheid?	Informatie over de BZK beleidsbijdrage?
1. Rapport samen sterk tegen adresfraude (RvIG 2015)	Nee	Nee	Ja
2. Rapport gemeentebalie Schiphol (Berenschot 2015)	Ja	Ja	Ja
3. Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (ICTU 2016)	Ja	Deels	Deels
4. Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten (Panteia 2016)	Deels	Deels	Ja
5. Evaluatie proeftuin thuis bezorgen reisdocumenten (Ecorys 2016)	Deels	Deels	Ja
6. Tussenevaluatie wet BRP (Berenschot 2016)	Ja	Nee	Nee
7. Iedere tien minuten... Voortgangsrapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (BZK/ICTU, 2017)	Ja	Ja	Ja
8. Zelfevaluatie BRP 2015, 2016, 2017 (RvIG)	Deels	Nee	Ja
9. Zelfevaluatie Paspoorten en Identiteitskaarten 2015, 2016, 2017 (RvIG)	Deels	Nee	Ja
10. Adreskwaliteit (CBS 2017 en 2019)	Deels	Nee	Ja
11. Doelmatigheid BRP (Sira 2019)	Ja	Ja	Ja
12. Onderzoek regeldruk BRP (Ockham Groep/Kafkabrigade 2019)	Ja	Deels	Ja

Toelichting gebruik termen doeltreffendheid (Ja, Deels, Nee)

1. Bij doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate van effectiviteit *dankzij* de beleidsinzet van Min BZK. Ofwel de relatie tussen output en effecten. Als hiervan een beeld naar voren komt in een evaluatierapport, dan bevat het rapport een oordeel over de doeltreffendheid (Ja).
2. Op het moment dat effecten helder zijn, maar onbekend is welk aandeel Min BZK hierin heeft, dan is er wel een beeld van bijdrage van het hele systeem (i.e. BZK en derden). Op systeemniveau is er dan inzicht in de doeltreffendheid, maar het aandeel van BZK valt niet te isoleren (Deels).
3. Op het moment dat de effecten niet helder zijn, maar bekend is welke inzet en output BZK heeft geleverd, dan kan in gevallen aannemelijk worden gemaakt dat de bedrijfsvoering van BZK daaraan wel een bijdrage heeft geleverd (Deels).
4. Op het moment dat geen van bovenstaande opties aan de orde is, is er geen beeld van de doeltreffendheid (Nee).

Toelichting gebruik termen doelmatigheid (Ja, Deels, Nee)

1. Bij doelmatigheid van het beleid gaat het om de relatie tussen input en doelmatigheidseffecten *dankzij* BZK. Als hiervan een beeld naar voren komt in een evaluatierapport, dan bevat het rapport een oordeel over de doelmatigheid (Ja).
2. Op het moment dat doelmatigheidseffecten bekend zijn, maar onbekend is welk aandeel Min BZK in de effecten heeft, dan is er wel een beeld van bijdrage van het hele systeem (i.e. BZK en derden). Op systeemniveau is er dan inzicht in de doelmatigheid, maar het aandeel van BZK valt niet te isoleren (Deels).
3. Op het moment dat de doelmatigheidseffecten niet helder zijn, maar bekend is welke inzet en output BZK heeft geleverd, dan kan in gevallen aannemelijk worden gemaakt dat de bedrijfsvoering doelmatig is (Deels).
4. Op het moment dat geen van bovenstaande opties aan de orde is, is er geen beeld van de doelmatigheid (Nee).

Toelichting gebruik termen beleidsbijdrage (Ja, Deels, Nee)

Het gaat hier om zaken die direct of indirect iets zeggen over de beleidsbijdrage van BZK (anders dan doeltreffendheid en doelmatigheid), waaruit valt af te leiden of deze positief of negatief was.

Wat is de aard van het oordeel indien aanwezig?

Hierboven is uiteengezet of de documentatie een oordeel bevat over de doeltreffendheid, doelmatigheid en beleidsbijdrage (Ja, Deels, Nee). Dat zegt verder nog niets over de aard van dat oordeel; is het positief of negatief? In onderstaande tabel is de aard van het oordeel weergegeven (+, +/-, -, onbekend).

Naam rapport	Ten aanzien van doeltreffendheid?	Ten aanzien van doelmatigheid?	Ten aanzien van BZK beleidsbijdrage?
1. Rapport samen sterk tegen adresfraude (RvIG 2015)	Onbekend	Onbekend	+/-
2. Rapport gemeentebalie Schiphol (Berenschot 2015)	+	-	+
3. Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (ICTU 2016)	+	+	+
4. Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten (Panteia 2016)	+	+/-	+
5. Evaluatie thuis bezorgen reisdocumenten (Ecorys 2016)	-	-	+
6. Tussenevaluatie Wet BRP (Berenschot 2016)	+/-	Onbekend	Nee
7. Iedere tien minuten... Voortgangsrapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (BZK en ICTU 2017)	+	+	+
8. Zelfevaluatie BRP 2015, 2016, 2017 (RvIG)	+/-	Onbekend	+/-
9. Zelfevaluatie Paspoorten en Identiteitskaarten 2015, 2016, 2017 (RvIG)	+	+	-
10. Adreskwaliteit BRP (CBS, 2017 en 2019)	+/-	Onbekend	+
11. Doelmatigheid BRP (Sira 2019)	+	+	+
12. Onderzoek Regeldruk BRP (Ockham Groep/Kafbrigade 2019)	+	+	+/-

Toelichting per rapport

1. Rapport samen sterk tegen adresfraude

RvIG, 2015

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens	Nee	Nee	Ja

Doeltreffendheid

Een van de projecten die onder het programma fraudebestrijding 2014 is uitgevoerd, is het project "adresfraudebestrijding bij gemeenten". Het eindproduct is de rapportage 'Samen sterk tegen adresfraude'.

Het rapport gaat in op een aantal resultaten, maar doelstellingen zijn onbekend. Ook komt de mate van doelbereik niet uit het rapport naar voren. Het rapport bevat geen oordeel over de doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid in brede zin of de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Beleidsbijdrage

RvIG ondersteunt gemeenten in hun aanpak van (adres)fraude. RvIG biedt individuele gemeenten op maat gesneden adviezen over hoe zij fraudebestrijding beter in hun strategie, bedrijfsproces, en de informatiesystemen kunnen inpassen.

Over de beleidsbijdrage komt een wisselend beeld naar voor:

- Gemeenten hebben nog een aantal belangrijke uitdagingen in het kader van adresfraudebestrijding. Ten eerste blijft de kwaliteit van het adresonderzoek een aandachtspunt. Verder is winst te behalen door samenwerking. Daarnaast is een organisatiecultuur wenselijk waar herkennen en tegengaan van fraude belangrijk worden gevonden.
- De aanpak in het kader van (adres)fraudebestrijding door RvIG (en BZK breed) wordt door sommige gemeenten ervaren als 'brandjes blussen'.
- Er is groeiende zorg als het gaat om digitale wijzigingen in de BRP bij gemeenten.
- Gemeenten zijn positief over de aandacht vanuit RvIG voor adresfraudebestrijding en de overige initiatieven die daaromtrent vanuit BZK op worden ondernomen.
- Ook de toegankelijkheid van RvIG relatiebeheerders voor gemeenten wordt over het algemeen positief beoordeeld. Toch zijn er ook kritiekpunten. Vooral veel kleine(re) gemeenten zeggen het moeilijk te vinden om RvIG te benaderen.
- Het beeld is dat gemeenten en in het bijzonder de afdelingen Burgerzaken hun rol in fraudebestrijding serieus nemen. 80 procent van de gemeenten zegt huisbezoeken uit te voeren als onderdeel van het adresonderzoek. Aangetoond is een huisbezoek een effectief middel is om te komen tot betrouwbare adresregistratie.

2. Rapport gemeentebalie Schiphol

Berenschot, 2015

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is	Ja	Ja	Ja
Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt			

Doeltreffendheid

De ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken en de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam werken samen in de pilot 'Schipholbalie'. Uit het onderzoek hierover kan geconcludeerd worden dat de gemeentebalie op Schiphol voorziet in een behoefte voor Nederlanders die in het buitenland wonen. De huidige klanten van de balie zijn in de regel tevreden over de dienstverlening. De klanttevredenheid kan verhoogd worden door vooraf inzicht (en zekerheid) te geven over de benodigde documenten. De ruime openingstijden worden zeer gewaardeerd. Er lijken echter wel mogelijkheden te zijn voor het inperken van deze openingstijden (bijvoorbeeld op zondag gesloten). Van belang is dat de doorlooptijd tussen aanvraag en ophalen voldoende kort blijft, zodat klanten hun verblijf in Nederland, indien gewenst, tot een minimum aantal dagen kunnen beperken. Ook het bieden van voldoende flexibiliteit ten aanzien van het inplannen van een afspraak is bepalend voor de aantrekkingskracht van de balie.

Van de doelgroep ingezetenen wonend/werkend in een straal van 30 km rond Schiphol geeft een derde aan niet afwijzend te staan tegenover gebruik van de balie voor het aanvragen van reisdocumenten. De daadwerkelijke bereidheid scoort echter niet voldoende.

Hoewel exacte doelstellingen ontbreken en het rapport niet in gaat op de bijdrage van BZK in het bijzonder, mag uit bovenstaande de conclusie worden getrokken dat de doeltreffendheid van de balie deels positief is.

Doelmatigheid

De balie is sterk verliesgevend. Geconcludeerd wordt dat er diverse mogelijkheden zijn om het paspoortverstrekkingproces efficiënter in te richten.

In de huidige situatie dekken BZK en BZ de (aanloop)verliezen van de balie. Gevolg hiervan is dat de gemeente Haarlemmermeer geen financiële noodzaak heeft om kostendekkendheid na te streven.

Verschillende aanbevelingen worden gedaan voor een efficiëntere inrichting van het paspoortverstrekkingproces, wat zorgt voor een verkorting van de productietijd per paspoort. Dit is een belangrijke randvoorwaarde om de kosten te kunnen drukken.

Het rapport is, concluderend, negatief over de doelmatigheid van het beleid. Hierbij gaat het overigens niet over de doelmatigheid van de BZK bijdrage, maar om de werking van de Schipholbalie.

Beleidsbijdrage

Het rapport gaat niet in op de beleidsbijdrage, maar BZK heeft wel de balie mogelijk gemaakt.

3. Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

ICTU 2016

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Overheidsorganisaties krijgen betrouwbare informatie BRP	Ja	Deels	Deels
Meer efficiency in dienstverlening door optimaal gebruik			

Doeltreffendheid

Een van de doelstellingen van de BRP is om overheidsorganisaties te voorzien van betrouwbare persoonsgegevens. En om dat te bevorderen is er de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Op initiatief van BZK is in 2014 een samenwerkingsverband met diverse departementen en gemeenten ontstaan om op basis van risicosignalen gericht adresonderzoek (door gemeenten) te doen.

Het exacte effect is niet bekend, dus doelstellingen zijn primair output georiënteerd. Hierover het volgende:

- Sinds de start van LAA is de aanpak verdiept en verbreed, in veel opzichten.
- Doelstelling om twee nieuwe leveranciers van data aan te sluiten is gerealiseerd met DUO en SVB.
- De doelstelling van 15.000 afgeronde adresonderzoeken is nagenoeg gerealiseerd.
- De doelstelling van 200 deelnemende gemeenten aan adresonderzoeken is nagenoeg gerealiseerd.

Het rapport schetst een beeld van vooral resultaten doch gaat niet specifiek in op beleidsbijdrage BZK (daarom 'Deels'). Conclusie op systeemniveau is dat de doeltreffendheid goed is.

Doelmatigheid: deels

In 2016 bedroegen de baten €11,0 miljoen en de kosten € 9,7 miljoen. Dat geeft een batig saldo van € 1,3 miljoen, waarmee de baten de kosten overstijgen. Een substantieel deel van de baten werd gerealiseerd door het beëindigen van bijstandsuitkeringen.

Het rapport koppelt effect niet aan de input en een uitspraak over doelmatigheid is alleen mogelijk voor systeem (daarom 'Deels').

Beleidsbijdrage: deels

- Ruim 200 gemeenten doen inmiddels mee. In 2016 onderzochten zij samen zo'n 15.000 signalen per jaar, wat in 2016 heeft geleid tot ruim 10.000 doorgevoerde correcties in de BRP.
- Deelnemers aan LAA vragen wel meer aandacht voor preventie, terwijl LAA zich nog met name richt op repressie, i.c. het achteraf opsporen van incorrecties en de daarmee gepaarde adresgerelateerde fraude.
- Er zijn ook belangrijke maatschappelijke baten: meer vertrouwen in de overheid door zichtbare handhaving van regels en betere zorg- en hulpverlening.
- Door meer als één overheid op te treden werken we ook efficiënter.

De documentatie doet uitspraken over de bijdrage van betrokkenen. Die bijdrage is per saldo positief, al is de beleidsbijdrage van BZK niet goed te isoleren (daarom 'Deels').

4. Evaluatie proeftuin vermissing reisdocumenten

Panteia, 2015

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt	Deels	Deels	Ja
Een reisdocument dat veilig en toegankelijk is			

Doeltreffendheid

Wie zijn paspoort of identiteitskaart kwijtraakt, moest aangifte doen bij de politie. Sinds 2009 wordt echter geëxperimenteerd met een werkwijze waarbij burgers niet meer eerst langs de politie hoeven. Zij kunnen direct bij de gemeente terecht. Het experiment begon in de regio Amsterdam-Amstelland en is door de jaren heen uitgebreid.

De proef is destijds opgezet om de administratieve lasten voor burgers en politie te beperken en de dienstverlening voor burgers te verbeteren. In de loop van de tijd is er een derde doel bijgekomen, namelijk een betere detectie en effectievere opsporing van identiteitsfraude.

Het rapport concludeert dat de proeftuin leidt tot een duidelijke verbetering van de dienstverlening aan burgers en ook dat de proeftuin een vermindering van de administratieve lasten voor burgers betekent. Zij besparen reistijd en een extra bezoek aan het politiebureau. Gemeenten constateren bijna unaniem dat de dienstverlening aan burgers is verbeterd door het vervallen van het proces-verbaal.

De invloed van het wegvallen van het proces-verbaal op de opsporing van ID-fraude is zeer beperkt. De gevolgen van de proef op de alertheid van gemeenten bij de detectie van identiteitsfraude zijn echter positief. Bij veel gemeenten blijkt deelname aan de proeftuin te hebben geleid tot een heroriëntatie op hun verantwoordelijkheid om identiteitsfraude te detecteren.

Per saldo is het rapport positief over de doeltreffendheid van de proeftuin die door BZK is mogelijk gemaakt.

Doelmatigheid

Het rapport gaat niet in op de doelmatigheid van het beleid, maar wel op doelmatigheid in brede zin. Dit komt aan bod door de regeldrukeffecten te belichten die het oplevert voor de overheid. Het rapport concludeert dat de proeftuin leidt tot een duidelijke vermindering van administratieve lasten bij de politie. De besparing bij de politie is groter dan de extra inspanning die de gemeenten moeten leveren. In die zin is de doelmatigheid positief.

Beleidsbijdrage

Het onderzoeksrapport geeft op verschillende fronten inzicht in de beleidsbijdrage van de proeftuin en ook specifiek die van BZK. Samenvattend is het beeld dat die bijdrage deels positief is.

- Hoewel de verlichting van administratieve lasten voor burger en politie door proeftuingemeenten breed wordt ervaren, worden er door hen ook kanttekeningen bij geplaatst. Veel gemeenten zien in de

administratieve belasting namelijk ook een functie. De betrokkenheid van de politie en de extra moeite die gedaan moet worden, zou burgers aanzetten om – in geval van verondersteld verlies – nog eens beter te zoeken voordat ze zich melden om een nieuw document aan te vragen.

- Het positieve effect van de proeftuin hangt samen met het gegeven dat veel gemeenten bij toetreding tot de proeftuin (nieuwe) afspraken hebben gemaakt met de politie. Bij dit positieve effect zijn wel twee kanttekeningen te maken. Ten eerste is het de vraag of dit positieve effect ook blijvend is. Ten tweede is er weliswaar een positief effect, maar is er nog steeds veel ruimte voor verbetering. Er worden bijvoorbeeld vaker meldingen gedaan bij de politie door proeftuingemeenten en vaker aanvragen aangehouden.
- Identiteitsfraude is bij uitstek een verschijnsel van dark numbers. Gemeenten kunnen over het algemeen heel moeilijk inschatten hoe actueel het probleem voor hen is. Het is daardoor ook heel moeilijk te bepalen of het proces en de afspraken die bestaan ten behoeve van de detectie van identiteitsfraude werkelijk effectief zijn.

5. Evaluatie proeftuin bezorgen reisdocumenten

Ecorys, 2016

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Een reisdocument dat voor alle burgers toegankelijk is	Deels	Deels	Ja
Een aanvraag- en uitgifteproces dat zo min mogelijk regeldruk voor burgers met zich meebrengt			

Doeltreffendheid

In 2012 hebben de gemeenten Haarlemmermeer en Zoetermeer het initiatief genomen tot het opzetten van een proeftuin voor plaatsonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten. Na een succesvol begin is de proeftuin in juli 2013 verder uitgebreid. Het faciliteren van plaatsonafhankelijke uitreiking van reisdocumenten maakt onderdeel uit van de volgende stap om tot verdere vermindering van regeldruk te komen.

Uit het rapport komt naar voren dat de deelnemende burgers zeer tevreden zijn over de geboden service. Gemiddeld wordt dit met een cijfer 9 gewaardeerd. Uit de enquête blijkt dat 69% van de ondervraagde burgers gebruik zouden willen maken van het laten bezorgen van het reisdocument. Daartegenover bleek dat 52% van de respondenten niet bereid was te betalen voor de bezorgdienst.

De conclusie leidt dat de doeltreffendheid van de proeftuin, die door BZK is mogelijk gemaakt, positief was.

Doelmatigheid

Het rapport gaat niet in op de doelmatigheid van het beleid, maar wel op de efficiency ten aanzien van het bezorgen. Gemeenten zijn zeer tevreden over de huidige bezorgpartij. De kosten daarvan zijn echter hoger dan bij de burger redelijkerwijs in rekening gebracht kan worden, zodat er geld bij moet. Ook ervaart men een extra administratieve belasting. In die zin is de doelmatigheid negatief.

Beleidsbijdrage

Het rapport gaat verder niet in op de beleidsbijdrage van de proeftuin.

6. Tussenevaluatie Wet BRP

Berenschot, 2016

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Een efficiënte dienstverlening van de overheid	Ja	Nee	Nee
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens			
Bescherming persoonlijke levenssfeer van burgers			
Vermindering regeldruk voor burgers			
Voorkomen misbruik van persoonsgegevens			

Doeltreffendheid

De Wet basisregistratie personen (Wet BRP) heeft op 6 januari 2014 de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) vervangen. De Wet BRP is de juridische vertaling van nieuwe ontwikkelingen die zich op het terrein van de Nederlandse bevolkingsadministratie voordoen. Naar aanleiding van vragen over de effectiviteit van onderdelen van de nieuwe wet, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een tussentijdse evaluatie laten uitvoeren

Hieronder komen de onderzochte wetwijzigingen aan bod, waarbij zo mogelijk per wijziging is aangegeven welk van de doelen het dient en wat er bekend is over de doelrealisatie. Per saldo is er deels iets te zeggen over de doeltreffendheid, maar deels ook niet. Het oordeel over de doeltreffendheid is vervolgens in sommige gevallen positief en in sommige gevallen niet positief en soms is er nog niets over te zeggen. Per saldo: wisselend.

- De onderzoekers konden in het kader van deze tussenevaluatie nog niet vaststellen in welke mate het doel van de wijziging, namelijk dat burgers die Nederlander zijn en tevens een of meer vreemde nationaliteiten bezitten, niet meer ongewild en voortdurend, over meerdere generaties, vanuit de BRP worden geconfronteerd met hun vreemde nationaliteit(en), is gerealiseerd.
- Om de juistheid van gegevens te verhogen is besloten in de Wet BRP de mogelijkheid van een bestuurlijke boete in te voeren. Uit het onderzoek blijkt dat twee derde van de gemeenten de bestuurlijke boete nog niet heeft ingevoerd. Ruim 82% van de gemeenten maakt begin 2016 geen gebruik van de bestuurlijke boete. De maatregel is (nog) niet doeltreffendheid.
- De Wet BRP verplicht het college van Burgermeester en Wethouders om ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de verplichtingen van de burger omtrent de BRP. Het doel van de toezichthouder BRP is het kunnen afdwingen van een betere naleving van de Wet BRP. Driekwart van de gemeenten heeft inmiddels een of meerdere toezichthouders BRP aangesteld. De effecten van een toezichthouder lijken positief te worden ervaren. Meer dan de helft van de gemeenten

stelt namelijk dat aanstelling van een toezichthouder leidt tot een hogere kwaliteit van de BRP. De maatregel is doeltreffend.

- Er zijn in de Wet BRP vier nieuwe situaties opgenomen waarin aan 'derden' (dat wil zeggen niet-overheden) persoonsgegevens uit de BRP kunnen worden verstrekt. De vierde nieuwe mogelijkheid⁸⁵ is toegevoegd om de administratieve lasten voor burgers te verlagen. Burgers hoeven nu niet meer eerst zelf langs het gemeenteloket om ten behoeve van de derde een uittreksel uit de BRP op te halen en dat vervolgens aan de derde te overhandigen. De effecten van deze maatregel zijn minimaal. Het komt namelijk zeer zelden voor dat gemeenten gegevens aan derden verstrekken op basis van een voorafgaande schriftelijke toestemming van een burger.
- In de Wet GBA diende de gemeente de bescheiden over gegevensverstrekking over burgers minimaal één jaar te bewaren. In de nieuwe situatie is de minimale bewaartijd vastgesteld op twintig jaar. De veronderstelling van deze maatregel is dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burger wordt bevorderd. In het algemeen is deze verandering bij de gemeenten bekend en doorgevoerd. Gemeenten zien echter weinig voordeel of toegevoegde waarde in de verhoging van de bewaartermijn naar twintig jaar. Hierdoor neemt louter de archiefgrootte toe, zonder dat burgers in de praktijk vragen om inzage in de verstrekkingen.
- In de Wet BRP dienen personen aangifte van vertrek te doen als men verwacht binnen een periode van twaalf maanden minstens acht maanden in het buitenland te verblijven. In beginsel doet elke persoon dat voor zichzelf, machtigen is niet meer mogelijk. Het beoogde effect, het helpen tegengaan van gedwongen uithuwelijking of achterlating in landen van herkomst, wordt tot nu toe niet gerealiseerd. Er zijn wel neveneffecten: Burgers die zich mogelijk schuldig maken aan gedwongen achterlating of gedwongen vertrek melden hun vertrek door de maatregel vaak überhaupt niet meer.
- De Wet GBA kende al de mogelijkheid om op verzoek van een burger een briefadres toe te kennen. Dit blijft gehandhaafd in de Wet BRP. Er zijn enkele bepalingen aan deze mogelijkheid toegevoegd. Deze wijzigingen in de Wet BRP betreffen voornamelijk een formalisering van de situatie in de praktijk.
- De Wet BRP voegt in art. 2.10, vierde lid toe dat de gegevens enkel aan een verklaring onder eed of belofte mogen worden ontleend nádat de gegevens voor zover mogelijk zijn geverifieerd door raadpleging van de basisregistratie en zo nodig van andere registers of van geschriften die door de betrokkene zijn overgelegd. Burgerzaken geeft aan dat er weinig is veranderd in vergelijking met de oude situatie, maar dat de praktijk nu wettelijk is vastgelegd.
- Onder de Wet GBA was het niet mogelijk om de gegevens van niet-ingezetenen in een centrale registratie te registreren. In de Wet BRP is vastgelegd dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de inschrijving van niet-ingezetenen in de Registratie niet-ingezetenen (RNI). De meeste Burgerzakenmedewerkers zien de registratie van niet-ingezetenen als een vooruitgang, want hiervoor werd er niets geregistreerd in de GBA en hielden alle uitvoeringsorganisaties een eigen registratie bij van bijvoorbeeld arbeidsmigranten. Echter, de algemene mening is dat het nog steeds geen accuraat beeld geeft van de actuele verblijfplaats van deze niet-ingezetenen.

Sommige onderdelen van de wet die gewijzigd zijn ten opzichte van de Wet GBA zijn nog niet in werking anno 2016, want ze kunnen pas worden doorgevoerd als alle nieuwe centrale ICT-voorzieningen in gebruik zijn genomen. Deze voorzieningen worden door het programma Operatie BRP gerealiseerd, zo was de gedachte. Totdat alle nieuwe ICT-voorzieningen zijn opgeleverd, blijven gemeenten (gedeeltelijk) de GBA-ICT gebruiken, wat bijvoorbeeld de mogelijkheden van plaatsonafhankelijke dienstverlening nu nog beperkt.

⁸⁵ Overige derden, zonder aanwijzing van de minister van BZK of gemeentelijke verordening maar met voorafgaande schriftelijke toestemming van de burger (art. 3.6 1b Wet BRP).

Doelmatigheid

Het rapport gaat niet in op de doelmatigheid.

Beleidsbijdrage

Het rapport gaat niet in op de beleidsbijdrage van de herziene wet.

7. Elke tien minuten...Voortgangsrapportage landelijke aanpak adreskwaliteit

Ministerie van BZK en ICTU, 2017

Doel	Oordeel over doeltreffendheid	Oordeel over doelmatigheid	Oordeel over beleidsbijdrage
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens	Ja	Ja	Ja
Voorkomen van misbruik van persoonsgegevens			

Doeltreffendheid

Eind 2014 gaf het Kabinet het startsein voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Het doel van deze aanpak is het verhogen van de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP en het bestrijden van adres(gerelateerde)fraude. De aanpak bestaat uit een samenwerking tussen vele partners. Om deze samenwerking mogelijk te maken is in opdracht van BZK door ICTU een programmaorganisatie ingericht

Bij de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid gaat het, in het kader van een beleidsdoorlichting, over de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de beleidsinzet is gerealiseerd. Het rapport schetst een beeld van vooral van de uitkomsten van de LAA als geheel, maar niet specifiek van de beleidsbijdrage BZK.

Over de mate van doelrealisatie staat opgenomen dat sinds de start van LAA de aanpak is verdiept en verbreed, in veel opzichten. De doelstelling om twee nieuwe leveranciers van data aan te sluiten is gerealiseerd met DUO en SVB. De doelstelling van 15.000 afgeronde adresonderzoeken is nagenoeg gerealiseerd. Ook de doelstelling van 200 deelnemende gemeenten aan adresonderzoeken is nagenoeg gerealiseerd. In dat opzicht is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid (efficiëntie) gaat het, in het kader van een beleidsdoorlichting, om de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten is gerealiseerd. De aanpak is kostendekkend want de baten zijn hoger dan de kosten. In 2016 bedroegen de baten €11,0 miljoen en de kosten € 9,7 miljoen. Dat geeft een batig saldo van € 1,3 miljoen, waarmee de baten de kosten overstijgen. Een substantieel deel van de baten wordt gerealiseerd door het beëindigen van bijstandsuitkeringen. De doelmatigheid is in die zin positief.

Beleidsbijdrage

Het onderzoeksrapport geeft op verschillende fronten inzicht in de beleidsbijdrage, doch niet specifiek van BZK. Samenvattend is het beeld echter dat die bijdrage vooral positief is, bijvoorbeeld:

- Ruim 225 gemeenten doen mee (peildatum september 2017). In 2016 onderzochten zij samen zo'n 15.000 signalen per jaar, wat in 2016 heeft geleid tot ruim 10.000 doorgevoerde correcties in de BRP. Dat levert een bijdrage aan het voorzien van overheidsorganisaties van betrouwbare BRP-gegevens.
- Deelnemers aan LAA vragen wel meer aandacht voor preventie, terwijl LAA zich nog met name richt op repressie, het achteraf opsporen van incorrecties en de daarmee gepaarde adresgerelateerde fraude.
- Er zijn ook belangrijke maatschappelijke baten. Minder problemen rond illegale onderverhuur bijvoorbeeld die de woningmarkt verstoren, en meer signalen voor de inzet van zorg en hulpverlening.

Dankzij adresonderzoek ervaren burgers voorts dat de gemeente actief controleert wie waar woont, en dat zij eventuele fraude aanpakt.

- Als het adresgegeven in de BRP klopt, dan kan de gemeente haar burgers beter benaderen en krijgt ze minder post retour. Met een hogere kwaliteit van de BRP is binnen de gemeentelijke organisatie de nodige efficiencywinst te behalen: minder ingewikkelde telefoontjes bij Burgerzaken en andere afdelingen, minder vaak aanleiding voor bezwaarschriften, minder aanleiding tot nader onderzoek.

Na een periode van leren en verbeteren besloot het Kabinet in april 2016 om de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en de methodiek van risicogericht adresonderzoek structureel te maken tot en met 2023. En vanaf januari 2020 RvIG de programmaleiding LAA overgenomen.

8. Zelfevaluatie BRP, Basisregistratie Personen

RvIG, 2015, 2016, 2017

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage ?
Een efficiënte dienstverlening van de overheid	Deels	Nee	Ja
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens			

Doeltreffendheid

De Wet Basisregistratie Personen verplicht gemeenten om de inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie jaarlijks te evalueren. Het doel van de zelfevaluatie is om de gemeente inzicht te geven of de werkprocessen conform wet- en regelgeving zijn ingericht.

Over de resultaten van de zelfevaluatie is onder meer het volgende bekend:

- Ten aanzien van de kwaliteit van processen trekt de rapportage over 2017 geen conclusies, maar uit de cijfers over 2017 valt op te maken dat hierbij nog ruimte is voor verbetering.
- RvIG controleert, door middel van een bestandscontrole, de administratieve kwaliteit van de in de BRP geregistreerde persoonsgegevens. Op 99,86% van de persoonslijsten is geen enkele afwijking geconstateerd over 2017, dit is ruim boven de norm van 99,0%.
- In 2015, 2016 en 2017 zijn steekproefonderzoeken uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de resultaten. Deze onderzoeken gaven een tweeledig beeld. In 2015 werd enerzijds voldaan aan de norm van gemiddeld 95% betrouwbaarheid. Maar het tweede deel van de norm, minimaal 30 van de 35 gemeenten scoren boven de 95% betrouwbaarheid, werd niet behaald.
- RvIG is een verbetertraject gestart bij gemeenten die een relatief slecht resultaat behaalden. Hiervoor is een monitoringsplan opgesteld. Doel van het plan is het verhogen van het resultaat van gemeenten die op drie of meer thema's laag scoren.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

Beleidsbijdrage

Het beeld ten aanzien van de beleidsbijdrage van de zelfevaluaties is wisselend:

- De zelfevaluaties (BRP en PNIK) moeten gemeenten bewuster maken van de eigen processen in relatie tot de naleving van wet- en regelgeving en stimuleren dat gemeenten zelf verbetering aanbrengen in de kwaliteit van processen. Daarnaast zijn de zelfevaluaties een instrument om toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de kwaliteit van processen en naleving van wet- en regelgeving.
- In 2017 is de opzet van de zelfevaluatiecyclus veranderd door de implementatie van de Eenduidige Normering Single Information Audit (ENSIA). Hierdoor zijn de vragen over de informatieveiligheid

overgeheveld van de vragenlijst BRP en reisdocumenten naar de ENSIA-vragenlijst. Door deze gewijzigde opzet van de vragenlijsten zijn de resultaten over 2017 niet vergelijkbaar met voorgaande jaren.

- Uit de resultaten over 2017 maakt de minister van BZK op dat het instrument verbeterd moet worden. De doelstellingen voor toezicht en verbeteren van kwaliteit zijn door elkaar heen gaan lopen. Dit heeft geleid tot regelmatige aanpassingen in de vragenlijsten waardoor de effectiviteit moeilijk is vast te stellen en handvatten ontbreken om sturing te geven aan de resultaten.
- In 2018 is derhalve een evaluatie gepland naar de effectiviteit van het zelfevaluatie instrument met als doel concrete verbetermogelijkheden in beeld te brengen. Eveneens onderwerp van onderzoek zijn de mogelijkheden om te komen tot een betere scheiding tussen de doelen voor toezicht en kwaliteitsverbetering.⁸⁶
- Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat over alle gemeenten heen gezien het beeld positief is met betrekking tot de verbeteringen die als gevolg van de zelfevaluaties tot stand zijn gekomen. Het effect van de zelfevaluaties is vooral meer bewustwording, aangepaste processen en meer en betere opleidingen. Daarnaast worden de zelfevaluaties als “stok achter de deur” beschouwd. Het controlemechanisme dat ‘een externe partij/toezichthouder meekijkt’ wordt positief gewaardeerd.
- Uit het onderzoek blijkt echter ook dat het horizontale toezicht slechts beperkt in positie is. Burgemeester en wethouders nemen in de regel kennis van de uitkomsten, maar in de praktijk wordt er verder weinig gevolg aan gegeven. De Gemeenteraad wordt in de regel niet geïnformeerd over de uitkomsten. Dit vraagt om verbetering.

⁸⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/22/kamerbrief-bij-rapportages-bpr-en-pink>; De geplande evaluaties zijn inmiddels uitgevoerd. Zie Verdonck, Klooster & Associates 2019 en Panteia 2019.

9. Zelfevaluatie PNIK, Paspoorten en Nederlandse Identiteitskaarten

RvIG, 2015, 2016, 2017

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage ?
Een reisdocument dat veilig is	Deels	Nee	Ja

Doeltreffendheid

Gemeenten, aangewezen gemeenten en de openbare lichamen (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) evalueren ieder jaar het uitgifteproces van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten. Door het invullen de vragenlijst krijgen de gemeenten en openbare lichamen inzicht in de werking en beveiliging van het reisdocumentenproces. Gestreefd moet worden naar een 100% score op de thema's die volgen uit wet en regelgeving.

Over de resultaten van de zelfevaluatie is onder meer het volgende bekend:

- Ten aanzien van de scores op de thema's van onderzoek trekt de rapportage over 2017 geen conclusies, maar uit de cijfers over 2017 valt op te maken dat hierbij nog ruimte is voor verbetering.
- In de jaren 2015, 2016 en 2017 zijn steekproefonderzoeken uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van de resultaten. In 2015 werd enerzijds voldaan aan de norm van gemiddeld 95% betrouwbaarheid. Maar het tweede deel van de norm, minimaal 30 van de 35 scoren gemeenten boven de 95% betrouwbaarheid, werd niet behaald.
- Naar de zelfevaluatie Reisdocumenten van 2017 is geen onderzoek naar de betrouwbaarheid uitgevoerd.
- RvIG is een verbetertraject gestart bij gemeenten die een relatief slecht resultaat behaalden. Hiervoor is een monitoringsplan opgesteld. Doel van het plan is het verhogen van het resultaat van gemeenten die op drie of meer thema's onder de 90% scoren.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

Beleidsbijdrage

Het beeld ten aanzien van de beleidsbijdrage van de zelfevaluaties is wisselend:

De zelfevaluaties (BRP en PNIK) moeten gemeenten bewuster maken van de eigen processen in relatie tot de naleving van wet- en regelgeving en stimuleren dat gemeenten zelf verbetering aanbrengen in de kwaliteit van processen. Daarnaast zijn de zelfevaluaties een instrument om toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de kwaliteit van processen en naleving van weten regelgeving.

- In 2017 is de opzet van de zelfevaluatiecyclus veranderd door de implementatie van de Eenduidige Normering Single Information Audit (ENSIA). De vragen over de informatieveiligheid zijn toen overgeheveld van de vragenlijst BRP en reisdocumenten naar de ENSIA-vragenlijst. Hierdoor is een vergelijking van de uitkomsten met voorgaande jaren niet mogelijk.
- Uit de resultaten over 2017 maakt de minister van BZK op dat het instrument verbeterd moet worden. De doelstellingen voor toezicht en verbeteren van kwaliteit zijn door elkaar heen gaan lopen. Dit heeft geleid tot regelmatige aanpassingen in de vragenlijsten waardoor de effectiviteit moeilijk is vast te stellen en handvatten ontbreken om sturing te geven aan de resultaten.

- In 2018 is derhalve een evaluatie gepland naar de effectiviteit van het zelfevaluatie instrument met als doel concrete verbetermogelijkheden in beeld te brengen. Eveneens onderwerp van onderzoek zijn de mogelijkheden om te komen tot een betere scheiding tussen de doelen voor toezicht en kwaliteitsverbetering.⁸⁷
- Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat over alle gemeenten heen gezien het beeld positief is met betrekking tot de verbeteringen die als gevolg van de zelfevaluaties tot stand zijn gekomen. Het effect van de zelfevaluaties is vooral meer bewustwording, aangepaste processen en meer en betere opleidingen. Daarnaast worden de zelfevaluaties als “stok achter de deur” beschouwd. Het controlemechanisme dat ‘een externe partij/toezichthouder meekijkt’ wordt positief gewaardeerd.
- Uit het onderzoek blijkt echter ook dat het horizontale toezicht slechts beperkt in positie is. Burgemeester en wethouders nemen in de regel kennis van de uitkomsten, maar in de praktijk wordt er verder weinig gevolg aan gegeven. De Gemeenteraad wordt in de regel niet geïnformeerd over de uitkomsten. Dit vraagt om verbetering.

⁸⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/22/kamerbrief-bij-rapportages-bpr-en-pnik>. De geplande evaluaties zijn inmiddels uitgevoerd. Zie Verdonck, Klooster & Associates 2019 en Panteia 2019.

10. Onderzoek adreskwaliteit BRP

CBS, 2017 en 2019

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage?
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens	Deels	Nee	Ja

Doeltreffendheid

Het ministerie van BZK streeft ernaar dat de gegevens in de BRP kloppen en wil daarom graag weten wat het kwaliteitspercentage van het adresgegeven is per persoon en per adres.

Om de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP te monitoren, laat het ministerie van BZK daar al een aantal jaar onderzoek naar doen. In 2016 en 2018. Uit het rapport blijkt dat de kwaliteit van de adresgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) vrijwel stabiel is. Uit het onderzoek komen de volgende resultaten naar voren:

- De kwaliteit van de adresgegevens in de BRP is, ten opzichte van het onderzoek in 2016, vrijwel gelijk gebleven.
- Op persoonsniveau is de kwaliteit 96,3%. Dat betekent dat in 96,3% van de gevallen de personen die in de BRP op een bepaald adres staan ingeschreven daadwerkelijk op dat adres wonen.
- Op adresniveau is de kwaliteit 93,8%. Dat betekent dat in 93,8% van de gevallen alle in de BRP ingeschreven personen op een bepaald adres daar ook daadwerkelijk wonen

Hoewel niet bekend is welk percentage wordt nagestreefd, zijn deze percentages hoog. In dat licht concluderen we dat de doeltreffendheid positief is.

Doelmatigheid

Het rapport bevat geen oordeel over de doelmatigheid.

Beleidsbijdrage

Het rapport bevat geen oordeel over de beleidsbijdrage.

11. Doelmatigheid van de BRP

Sira, 2019

Doel	Oordeel over doeltreffendheid	Oordeel over doelmatigheid	Oordeel over beleidsbijdrage
Een efficiënte dienstverlening van de overheid	Ja	Ja	Ja
Overheidsorganisaties voorzien van betrouwbare persoonsgegevens			

Doeltreffendheid

Dit onderzoek refereert allereerst aan het BRP-doel dat zich richt op doelmatigheid: een efficiënte dienstverlening van de overheid. Bij doelmatigheid en doeltreffendheid gaat in dit geval derhalve om hetzelfde. Zie voor een nadere onderbouwing dan ook de volgende paragraaf over doelmatigheid.

Aanvullend refereert dit onderzoek aan het BRP-doel dat zich richt op het voorzien van overheidsorganisaties van betrouwbare persoonsgegevens (al was dit niet het centrale onderwerp van onderzoek). Uit het onderzoek komt naar voren de BRP daaraan een positieve bijdrage levert.

Uit het onderzoek komt nl naar voren dat afnemers overwegend positief zijn over de kwaliteit en toegevoegde waarde van de authentieke persoonsgegevens in de BRP. Afnemers zijn verder met name tevreden over de kwaliteit en betrouwbaarheid van het systeem.

Doelmatigheid

In het onderzoek is de doelmatigheid van de BRP in kaart gebracht door te bepalen in welke mate de BRP als enige bron van persoonsgegevens wordt gebruikt door de daartoe verplichte uitvoeringsorganisaties. Daarnaast is de waardering van het gebruiksgemak en de gebruiksvriendelijkheid van de BRP als basisregistratie onderzocht.

Bij doelmatigheid (efficiëntie) gaat het, in het kader van een beleidsdoorlichting, om de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten is gerealiseerd. In het onderzoek is echter een ander begrip van doelmatigheid gehanteerd, waarbij kosten buiten beschouwing zijn gelaten. In het licht hiervan is de conclusie dat het rapport deels een oordeel omvat over de doelmatigheid.

De conclusie die het rapport zelf trekt is dat de betrokken afnemers de BRP overwegend doelmatig gebruiken. Het gebruik van de BRP bij de betrokken afnemers neemt ook toe. Tevens is er nog enige ruimte voor verbetering. Voor zover het gebruik betreft, wordt hier door RvLG en de afnemers al aan gewerkt, zo staat in het rapport.

Op basis van de scoringssystematiek die in dit onderzoek wordt gebruikt, krijgt de BRP een score van 91% voor doelmatig gebruik. Naar verwachting zal het doelmatig gebruik bij de onderzochte processen door de lopende initiatieven op termijn toenemen tot 99%.

Beleidsbijdrage

Het onderzoeksrapport geeft op verschillende fronten inzicht in de beleidsbijdrage. Samenvattend is het beeld dat er een aantal verbeterpunten zijn te onderscheiden:

- Voor afnemers die persoonsgegevens overwegend geautomatiseerd verwerken, blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om BRP-gegevens te implementeren in de eigen processen. De eigen systemen van afnemers sluiten niet altijd goed aan op de architectuur van de BRP-systemen.
- Een autorisatiebesluit is een cruciale schakel om de persoonsgegevens uit de BRP te mogen gebruiken. Het verkrijgen van een autorisatiebesluit wordt echter als complex ervaren.
- De afnemers missen een duidelijk aanspreekpunt voor vragen over de juridische en technische mogelijkheden om gebruik te (gaan) maken van persoonsgegevens. De afnemers zien hier een sterkere rol weggelegd voor de RvIG.
- De gegevens in de RNI worden niet actief bijgehouden door de loketgemeenten en de Aangewezen Bestuursorganen (ABO's). Hierdoor is het in de praktijk vaak niet mogelijk om de RNI als enige bron van basisgegevens te gebruiken.
- Niet alle afnemers melden terug. Ook bij de afnemers die wel terugmelden, geldt soms dat er ruimte is voor verbetering. Er zijn diverse redenen genoemd om niet terug te melden.

12. Onderzoek Regeldruk BRP

Ockham Groep/Kafkabrigade, 2019

Doel	Bevat het een oordeel over doeltreffendheid?	Bevat het een oordeel over doelmatigheid?	Bevat het informatie over de BZK beleidsbijdrage ?
Vermindering regeldruk voor burgers	Ja	Deels	Ja

Doeltreffendheid

Uit het onderzoek komt naar voren dat de BRP aan een substantiële bijdrage levert aan de regeldruk reductie (250 miljoen jaarlijks). Ook zijn er positieve kwalitatieve effecten te onderscheiden, zoals minder wachttijd.

De BRP draagt dus bij aan een regeldrukverlaging. Hoewel een doelstelling ontbreekt kan daaruit de conclusie worden getrokken dat de doeltreffendheid positief is. Wel tekent het rapport aan dat de mogelijkheden van de BRP om regeldruk te verlagen nog onvoldoende worden benut.

Doelmatigheid

Het rapport gaat niet in op de doelmatigheid van het beleid. Wel zet het rapport uiteen dat door het principe 'eenmalige verstrekking, meervoudig gebruik', burgers bijvoorbeeld niet bij meerdere (overheids)instanties dezelfde gegevens aan hoeven te leveren. Ook worden veel indieningsvereisten zoals uittreksels, overbodig, omdat deze slechts een symbool zijn van gegevens die ook even betrouwbaar direct bij de bron kunnen worden opgevraagd.

Beleidsbijdrage

Het onderzoeksrapport geeft op verschillende fronten inzicht in de beleidsbijdrage van de BRP. Het beeld is wisselend:

- De bijdrage van de BRP kan leiden tot een forse afname van regeldrukkosten, maar deze bijdrage wordt soms tenietgedaan door zowel de toename in gebruik als door de stijging van out-of-pocket kosten.
- Het gebruik van de BRP in online processen leidt ook tot een sterkere differentiatie in de regeldruk die verschillende groepen mensen ervaren. Wie op enigerlei wijze afwijkt, kan al snel niet profiteren van een lagere regeldruk en loopt kans op een hogere regeldruk en bij fouten zelfs kans op zeer hoge regeldruk.
- Situaties waarbij gegevens in de BRP onjuist zijn leiden tot grote regeldruk, zowel meetbare als ervaren regeldruk. Maar een laagdrempelig, generiek mechanisme waarmee burgers foutieve gegevens in de BRP kunnen corrigeren is er niet.
- Een grotere rol van de BRP bij processen met meerdere burgers kan de regeldruk verlagen.

Bijlage 4. Beoordeling beleidsdoorlichting begrotingsartikel 6.5

Peter van Hoesel, emeritus-hoogleraar toegepast beleidsonderzoek EUR

29 januari 2020

Uitvoering van de beoordeling

Het ministerie heeft mij in staat gesteld het proces van de beleidsdoorlichting nauwgezet te volgen, als toehoorder bij de vergaderingen van de begeleidingscommissie en als klankbord voor de projectleider.

Voorts ben ik meermalen in de gelegenheid gesteld om enig commentaar te leveren op schriftelijke tussenresultaten en conceptrapportages die in verband met deze beleidsdoorlichting zijn geproduceerd. In de eindfase heb ik mij overigens van commentaar onthouden.

Kwaliteit van de beleidsdoorlichting

Bij deze beleidsdoorlichting is hoofdzakelijk een bij beleidsdoorlichtingen gebruikelijke aanpak gevolgd: bestuderen van allerlei relevante documenten, zoals kamerstukken, jaarverslagen, rapporten van evaluaties en andere onderzoeken. Dit is uitgevoerd door een interne projectleider van het ministerie, deels in samenwerking met een onderzoeksbureau. Daarnaast zijn t.b.v. de BRP enkele aanvullende onderzoeken uitbesteed m.b.t. lastenreductie, doelmatigheid en klantvriendelijkheid.

De informatieverwerking en de daarop gebaseerde bevindingen zijn op transparante wijze tot stand gekomen. In het rapport is de relatie tussen de conclusies/aanbevelingen en de informatiebronnen steeds expliciet gelegd.

Daarbij kwam in veel gevallen naar voren dat er onvoldoende informatie beschikbaar was om op alle punten tot scherpe conclusies te kunnen komen. Een beleidsdoorlichting is in hoge mate afhankelijk van het beschikbare materiaal en beperkingen in het beschikbare materiaal leveren evenzovele beperkingen op voor de beleidsdoorlichting. Hierover wordt in het rapport overigens zonder terughoudendheid verslag gedaan.

De begeleidingscommissie, bestaande uit diverse medewerkers van BZK, de Rijksdienst Identiteitsgegevens en het ministerie van Financiën heeft zich intensief gebogen over tussenresultaten en conceptrapportages. Uit hun commentaar kon worden opgemaakt dat de stukken zorgvuldig zijn gelezen, en hun commentaar is vervolgens tot in de details verwerkt in het definitieve rapport.

Het is mij opgevallen dat het ministerie van Financiën in de eindfase extra zorgvuldig heeft meegelezen. Dit heeft geleid tot een iets latere afronding van de doorlichting dan was gepland, maar dat is ten goede gekomen aan de kwaliteit van het eindrapport van deze doorlichting.

Tenslotte wil ik opmerken dat het feit dat de doorlichting is uitgevoerd door een interne projectleider geen belemmering is geweest voor een kritische analyse.

Beleidstheorie

Een aparte vermelding is op zijn plaats voor de wijze waarop de beleidstheorie in het rapport is gereconstrueerd. Dat is grondiger gedaan dan je in andere beleidsdoorlichtingen of evaluatieonderzoeken doorgaans aantreft.

Aangezien de beleidstheorie m.b.t. een desbetreffend beleidsterrein een belangrijk middel is voor het leerproces dat tot wenselijke verbeteringen kan leiden, mag dit als een mooi resultaat van deze doorlichting worden gezien, omdat het een positieve bijdrage kan gaan leveren aan de verdere beleidsontwikkeling op dit gebied.

Overigens valt te constateren dat zo'n reconstructie niet eenvoudig is en dat er nogal wat tijd aan moest worden besteed. Alleen al het opstellen van een lijst van mogelijke indicatoren die laten zien in welke mate de beleidsdoelen worden behaald bleek geen gemakkelijke exercitie. Daarbij kwam naar voren dat er naast indicatoren die direct verband houden met de betreffende beleidsdoelstelling ook indirecte indicatoren moesten worden gevonden om tot een vollediger beeld te kunnen komen.

Eigenlijk is het merkwaardig te moeten constateren dat de beleidstheorie achteraf moest worden gereconstrueerd (zoals overigens op bijna alle beleidsterreinen het geval is). Het zou beter zijn wanneer de beleidstheorie al tijdens de beleidsontwikkeling zou worden ontwikkeld, omdat daarmee veel eerder kan worden nagegaan of het beleid goed is onderbouwd. Dat zou vervolgens ook ten goede komen aan beleidsdoorlichtingen, omdat je dan veel beter weet waar je eigenlijk naar op zoek moet gaan in een beleidsdoorlichting.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen van deze beleidsdoorlichting vloeien logischerwijze voort uit de verzamelde informatie en de analyses die aan de hand daarvan zijn uitgevoerd. Het ligt voor de hand ze serieus te nemen en opvolging te geven.

Er zijn geen zaken naar voren gekomen die urgent om verbetering vragen. Het is wel zaak om de sedert de voorgaande beleidsdoorlichting ingezette beleidslijnen consequent door te zetten en daarbij systematischer gebruik te maken van de mogelijkheden om de uitvoering van het beleid te monitoren. Vooral op het gebied van fraude en van de BRP is het van belang om die monitoring naar een hoger niveau te tillen.

In dit verband is het ook van belang om de beleidsdoelen nog eens tegen het licht te houden op het punt van de meetbaarheid. Sommige indirecte indicatoren zoals in dit rapport zijn gebruikt zijn creatief bedacht, maar het is beter om over directe indicatoren te kunnen beschikken.