

# **Beleidsdoorlichting kwaliteit Gemeentelijke Basisadministratie/ Basisregistratie Personen 2012-2014**

**Artikel 6.5:** Reisdocumenten en Basisadministratie Personen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties  
Burgerschap en Informatiebeleid

2014

## **Inhoudsopgave**

### **1. Inleiding, opdracht, opzet**

1.1 Aanleiding 3-5

1.2 Doelstelling 6

1.3 Onderzoeksvragen 6-7

1.4 Opzet en organisatie 7-8

**2. De Basisregistratie personen 9-13**

**3. Rollen en verantwoordelijkheden 14-16**

**4. Instrumenten 17-24**

**5. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid 25-31**

**6. Samenvatting 32-34**

**7. Onafhankelijk oordeel van externe beoordelaar 35-36**

**8. Bronnenlijst 37-38**

## 1. Inleiding, opdracht, opzet

### 1.1. Aanleiding

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek<sup>1</sup> moeten departementen gestelde doelen, gebruikte beleidsinstrumenten en de daarmee gerealiseerde effecten en uitgaven periodiek doorlichten. Dit gebeurt in de vorm van een beleidsdoorlichting.

Deze beleidsdoorlichting gaat in op artikel 6, onderdeel 6.5, van de Rijksbegroting voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De overige onderdelen van artikel 6 worden later doorgelicht: onderdelen 6.1, 6.2 en 6.3 worden in 2015 doorgelicht. Onderdeel 6.4 staat voor 2017 gepland. Er is gekozen om de beleidsdoorlichting te richten op het belangrijkste beleidsmatige onderwerp in dit artikelonderdeel: de verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de basisregistratie personen (BRP)<sup>2</sup>.

	Bedragen X€1000	2012	2013	2014	2015	2016	2017
6.5	Reisdocumenten en basisadministratie personen	54 347	51 335	22 428	22 100	22 659	22 641
	Opdrachten	<b>19 919</b>	<b>34 435</b>	<b>5 528</b>	<b>5 100</b>	<b>5 759</b>	<b>5 759</b>
	Beleid GBA en reisdocumenten	8 693	4 288	4 223	4 109	5 092	5 092
	Modernisering GBA	9 726	5 147	1 305	991	667	667
	ORRA	1 500	25 000	0	0	0	0
	Bijdragen aan baten-lastendiensten	<b>34 428</b>	<b>16 900</b>	<b>16 900</b>	<b>17 000</b>	<b>16 900</b>	<b>16 882</b>
	Baten-lastendienst BPR	34 428	16 900	16 900	17 000	16 900	16 882

<sup>3</sup>Rijksbegroting 2013.

Het grootste deel van het bedrag in artikel 6, onderdeel 6.5, is gereserveerd voor het beheren en doorontwikkelen van diverse voorzieningen zoals BSN en BRP. Er is gekozen om het belangrijkste beleidsmatige onderwerp van artikel 6.5 te behandelen: de kwaliteit van de GBA/BRP. De investeringen in de kwaliteit van de GBA/BRP zijn in het jaar 2012 gestart. In de jaren 2012 – 2014 gaat het per jaar om circa € 1,5 miljoen.

<sup>1</sup> Regeling periodiek evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012, nr. 18352

<sup>2</sup> De Basisregistratie personen (BRP) is sinds 6 januari 2014 de opvolger van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

<sup>3</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173859\\_11.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173859_11.html)

### *Onderbouwing buiten scope van de doorlichting*

De operationele activiteiten met betrekking tot het beheer van de BRP lenen zich minder goed voor een beleidsdoorlichting. Voor het beheer van de BRP is geen beleidsdoelstelling geformuleerd waarvan de realisatie beoordeeld kan worden. De BRP is als basisvoorziening instrumenteel voor de uitvoering van taken van partijen die de BRP gebruiken. Het ligt meer voor de hand om de doelmatigheid van het beheer van de BRP te beoordelen in het kader van een doorlichting van het Agentschap BPR in de gebruikelijke cyclus. De doorlichting van de centrale BRP-voorzieningen is geregeld in de Wet BRP. In artikel 4.3 van de Wet BRP is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verplichting gesteld tot een periodiek onderzoek naar de inrichting, werking en beveiliging van de centrale voorzieningen. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) ziet in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe op de uitvoering van deze wet. Op grond van artikel 4.3 Wet BRP jo. artikel 47 van het Besluit BRP moet de minister jaarlijks bovenstaand onderzoek uitvoeren.

Van het programma Operatie BRP (voorheen modernisering GBA) wordt de voortgang gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Op 19 september schreef de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van Operatie BRP.<sup>4</sup> Daarin is de Kamer geïnformeerd over het feit dat de ontwikkeling van de BRP conform planning loopt en de besturing van het programma volgens strak regime verloopt. De minister rapporteert sinds de toezegging in de brief van 28 oktober 2013<sup>5</sup> twee keer per jaar over de voortgang van operatie BRP. Bovendien gaat het bij operatie BRP niet rechtstreeks om het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens, maar om de ICT-systemen te moderniseren ten behoeve van het bijhouden en verstrekken van gegevens.

Ook de uitgaven aan de reisdocumenten hebben in de afgelopen jaren vooral een operationeel karakter gehad. Op dit onderdeel heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de korting gefinancierd die kinderen tot veertien jaar kregen op de aanschaf van een identiteitskaart; dit budget bestaat niet meer, omdat deze korting is afgeschaft. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren grote uitgaven geweest aan apparatuur die gemeenten gebruiken voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten en kleinere uitgaven voor bijvoorbeeld de inhuur van de Landsadvocaat en het inwinnen van juridisch advies en het doen van onderzoek. Het budget voor deze operationele uitgaven is vanwege de beëindiging van het Programma Reisdocumenten per 1

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2014-2015, 27859, nr. 72

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2013-2014 27859, nr. 68

januari 2014 voor het overgrote deel afgeboekt, omdat dergelijke uitgaven voortaan door het Agentschap BPR worden gedaan (gefinancierd vanuit de opbrengsten uit de leges).

In 2008 hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een financieringsarrangement afgesproken voor de financiering van het programma Modernisering GBA en de ontwikkeling van de Online Raadpleegbare Reisdocumentenadministratie (ORRA). Als gevolg van de discussie met de Tweede Kamer over de opslag van de vingerafdrukken in de ORRA, is in 2012 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten om een pas op de plaats te maken met de ontwikkeling van de ORRA. Sindsdien is er niet meer gewerkt aan de ontwikkeling van de ORRA. Dit leidt er tevens toe dat er hiervoor sinds het voorjaar 2013 geen budget meer beschikbaar is. Tegelijkertijd is besloten om eventuele nieuwe ontwikkelingen rondom de reisdocumentenadministratie te financieren vanuit de opbrengsten uit de leges voor de paspoorten en identiteitskaarten door de investeringskosten te verdisconteren in de tarieven. Tussen 2008 en 2013 is er circa € 0,45 mln. aan de ontwikkeling van de ORRA uitgegeven; dit betreft vooral het inwinnen van automatiseringsadvies.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33440, nr. 7

## **1.2. Doelstelling**

De doelstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 6, onderdeel 6.5, van de Rijksbegroting van het ministerie van BZK is een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, en dan met name het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteitsverbetering van de GBA/BRP. De afgelopen jaren zijn meerdere initiatieven ondernomen om de kwaliteit van de GBA/BRP te verbeteren. Daartoe is eind 2011 de kwaliteitsagenda aangekondigd en in 2012 gestart.<sup>7</sup> Belangrijke pijler van de kwaliteitsagenda is de kwaliteit van de persoonsgegevens in de GBA/BRP. Het gaat daarbij onder andere om naam, huwelijk, kinderen en geboortedatum. Deze gegevens zijn, zodra eenmaal geregistreerd, niet aan veel veranderingen onderhevig. Dat is anders bij het adresgegevens. Het adresgegevens in de basisregistratie is het meest gemuteerde gegeven. De kwaliteitsagenda richt zich dan ook voornamelijk op de volledigheid van de registratie en de juistheid van het adresgegevens. Bij de juistheid van de (adres) gegevens is het van belang dat de mensen wonen op het adres waar ze ingeschreven staan. Omdat de basisregistratie het fundament is voor vele andere processen binnen de overheid is het van groot belang dat het adres correct geregistreerd is. De overheid hecht grote waarde aan betrouwbare informatie van gegevens in de BRP, ook met het oog op fraudebestrijding.

De kwaliteitsagenda omvat ook initiatieven om de deskundigheid van gemeenteambtenaren te bevorderen. Zij registreren immers personen in de BRP. Door het principe van de eenmalige registratie en meervoudige gebruik is het van groot belang dat personen op een juiste en volledige manier staan ingeschreven in de BRP.

In deze beleidsdoorlichting is de focus gericht op de vraag in hoeverre de inspanningen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inderdaad tot een betere kwaliteit van de BRP hebben geleid.

## **1.3. Onderzoeksvragen**

De beleidsdoorlichting betreft, zoals hierboven nader toegelicht, een verantwoording over een deel het gevoerde beleid zoals opgenomen in artikel 6, onderdeel 6.5, van de Rijksbegroting van het ministerie van BZK. In de toelichting bij artikel 3 van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek is opgenomen dat onderstaande vragen beantwoord dienen te worden.<sup>8</sup> Vraag 1 en 2 zijn reeds in de aanleiding behandeld. De overige vragen worden op de volgende pagina's behandeld.

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?

---

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2011-2012, 27859, nr. 57

<sup>8</sup> Zie regeling periodiek evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012, nr. 18352

2. Indien van toepassing: wanneer worden/ zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
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?
8. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on) mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren?
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

#### **1.4. Opzet en organisatie**

De kwaliteitsagenda werd in oktober 2011 aangekondigd.<sup>9</sup> Deze loopt door tot en met 2014. De beleidsdoorlichting gaat in op de kwaliteitsagenda van de BRP.

De beleidsdoorlichting omvat de volgende stappen:

1. Literatuurstudie en analyse van de beschikbare documenten die ten grondslag liggen aan het beleid. Dat zijn interne notities, rapporten en documenten die zijn verschenen om de kwaliteit van de GBA te verbeteren.

2. Interactie met betrokkenen. De conceptdoorlichting is voorgelegd aan enkele hoofdrolspelers op dit dossier.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2011-2012, 27859, nr. 57

3. De conceptdoorlichting is beoordeeld door Jaap Noorda, onderzoeker bij Noorda en Co, waarmee is voldaan aan de voorwaarde dat een onafhankelijke derde een oordeel geeft over de kwaliteit van de doorlichting. Zijn eindoordeel wordt separaat in de vorm van een brief meegezonden.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Zie begeleidende brief van Jaap Noorda op blz. 35-36



## 2. De basisregistratie personen

### *Basisregistratie personen*

Vastlegging van bevolkingsgegevens gebeurt in Nederland al heel lang. Naarmate de invloed van de overheid op de samenleving toenam, groeide ook de behoefte aan informatie over burgers in de samenleving. In een ver geleden gebeurde dat in de vorm van volkstellingen. Echter, deze waren bij de voltooiing ervan alweer achterhaald. De groeiende behoefte aan een voortdurend inzicht in het verloop van de bevolking leidde in het begin van de negentiende eeuw tot het ontstaan van de burgerlijke stand. In de registers van de burgerlijke stand werden de belangrijkste rechtsfeiten in het leven van de mens, zoals geboorten, huwelijken en overlijden vastgelegd in authentieke akten. De vastlegging van statische rechtsfeiten in de burgerlijke stand voldeed echter op zichzelf niet aan de informatiebehoefte van de overheid. De levensloop van de ingezetenen kon namelijk onvoldoende worden gevolgd. Er was behoefte aan meer dynamische bevolkingsadministraties. Met de Wet bevolkings- en verblijfsregisters van 17 april 1887 legde de overheid de basis voor de moderne bevolkingsboekhouding. Het aanvankelijke uitgangspunt van de bevolkingsboekhouding was het gezin door middel van een gezinskaart. Deze kaart werd later vervangen door de individuele persoonskaart. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw werd deze persoonskaart steeds meer digitaal bijgehouden. In de jaren tachtig beschikten de meeste gemeenten over een geautomatiseerde bevolkingsadministratie. Op basis van de Wet bevolkings- en verblijfsregisters van 1887 en het hierop gebaseerde Besluit bevolkingsboekhouding van 1967 bestond echter nog steeds de verplichting een persoonsregister bij te houden. Deze dubbele boekhouding doorkruiste het streven naar doelmatigheid dat veelal ten grondslag lag aan het besluit tot automatisering van de bevolkingsadministratie. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de jaren zeventig van de vorige eeuw gewerkt aan een centrale bevolkingsadministratie. De persoonsgegevens van de gehele Nederlandse overheid zouden volgens dit plan worden opgeslagen in een centrale computer die de gegevens zou leveren aan de afnemers van de landelijke overheid. De gemeenten kregen een rol toebedeeld als leverancier van gegevens aan deze centrale computer. Uiteindelijk werd er gekozen voor een alternatief systeem. In 1984 werd de basis gelegd voor de ontwikkeling van een gemeentelijke bevolkingsadministratie waarbij persoonsgegevens zo dicht mogelijk bij de bron worden geregistreerd en de verzameling, opslag en verwerking van persoonsgegevens daar plaats kan vinden waar dit het meest effectief en efficiënt is. De gemeentelijke basisadministratie (GBA) kan worden omschreven als een geheel van gemeentelijke basisadministraties van persoonsgegevens die door middel van een datacommunicatienetwerk met elkaar en met andere overheden in verbinding staan. De GBA werd in 1994 ingevoerd.

De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) uit 1994 is op 6 januari 2014 opgevolgd door de Wet Basisregistratie Personen (Wet BRP). De BRP verschilt in die zin wezenlijk van de GBA dat de mogelijkheid is gecreëerd om niet-ingezetenen centraal te kunnen registreren in de basisregistratie personen. Niet-ingezetenen zijn al die personen die niet als ingezetene in de basisregistratie personen kunnen worden ingeschreven omdat zij niet verwachten langer dan vier maanden rechtmatig in Nederland te verblijven, maar toch worden ingeschreven, op eigen initiatief, dan wel op initiatief van een daartoe aangewezen bestuursorgaan, vanwege de relatie die zij met de Nederlandse overheid onderhouden. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die tijdelijk in Nederland werken. Of mensen die in Nederland hebben gewoond en die nu in het buitenland pensioen genieten.<sup>11</sup> Personen die verwachten voor een periode van 4 maanden of langer rechtmatig in Nederland te verblijven, worden ingeschreven in de basisregistratie personen als ingezetene.

Voor het functioneren van de overheid is een goede werking van de basisregistratie van essentieel belang. De overheid dient de burger te kennen en te vinden teneinde haar wettelijke taken effectief te kunnen uitvoeren. In de basisregistratie personen worden algemene gegevens over burgers bijgehouden zoals naam, adres, woonplaats, burgerservicenummer, burgerlijke staat en nationaliteit, en ook administratieve gegevens. Doel van de BRP is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid met gelijktijdige bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschreven burger. Daarbij is het verzamelen en opslaan van relevante persoonsgegevens over de burger in combinatie met meervoudig gebruik van die gegevens door de gehele overheid het uitgangspunt. De basisregistratie personen maakt met andere basisregistraties, zoals voor bedrijven, gebouwen en adressen, onderdeel uit van het stelsel van basisregistraties. Het stelsel van basisregistraties geeft invulling aan het uitgangspunt van gegevensverzameling en meervoudig gebruik.

#### *Kwaliteit basisregistratie door de jaren heen*

Persoonsgegevens zijn aan veranderingen onderhevig. Burgers verhuizen, trouwen, krijgen kinderen en emigreren. Ook geven niet alle burgers elke wijziging door aan de overheid, bewust of onbewust. Het is dan ook onmogelijk om een 100% betrouwbaarheid van de basisregistratie te bewerkstelligen. Vergeleken met andere gegevens in de BRP is het adresgegeven meer fluïde, vooral met de steeds mobielere en complexere samenleving. Het adres is steeds vaker en sneller aan verandering onderhevig. Door een onjuiste registratie van het adres van een persoon kan onterecht een beroep kan worden gedaan op bepaalde diensten en rechten. Gelet op deze achtergrond is het van belang dat de gegevens in de basisadministratie van een hoge kwaliteit zijn. De gegevens dienen juist,

---

<sup>11</sup> Zie Ger Lutter en Ron van Troost, de dataloods en zijn machinekamer, inleiding tot de GBA 2008, 17-39.

actueel en volledig te zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom de afgelopen jaren ingezet op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de basisregistratie.

De eerste acties van de kwaliteitsagenda vloeiden voort uit een toezegging aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie. Op 29 november 2007 werd een motie aangenomen om een zo kwalitatief hoogwaardige basisregistratie te hebben. Kamerlid Heijnen (PVDA) en Bilder (CDA) stelden in de motie dat zij uit het oogpunt van betere informatievoorziening, fraudebestrijding en kostenreductie een foutenmarge van meer dan 1% van de gegevens in de basisregistratie niet toelaatbaar vonden. Zij riepen het kabinet op om een actieplan te schrijven teneinde de basisregistratie te verbeteren.<sup>12</sup>

### *Maatregelen tot 2012*

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft meerdere momentopnames laten uitvoeren om de kwaliteit van de basisadministratie te toetsen (2009, 2010 en 2011). Op 11 juni 2008 lanceerde de staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Bijleveld-Schouten het actieplan GBA naar aanleiding van de motie van Heijnen-Bilder.<sup>13</sup> Op basis van dit actieplan en het Algemeen Overleg van 24 september 2009 zegde de staatssecretaris toe om onderzoek te doen naar de kwaliteit van de basisregistratie.

### *Meting adreshouding 2009 t/m 2011 (Momentopnames)*

Doel van de onderzoeken was om inzicht te bieden in de kwaliteit van de basisadministratie door vast te stellen met behulp van deelwaarnemingen per gemeente in hoeveel procent van de gevallen de relatie persoon en adres overeenkomt met hetgeen is opgenomen in de basisadministratie. Voor deze onderzoeken is aan alle gemeenten gevraagd willekeurig 100 adressen te selecteren en daar huiscontroles uit te voeren.

Op 9 juni 2009 informeerde de staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Bijleveld-Schouten per Kamerbrief over de resultaten van het onderzoek,<sup>14</sup> welke is uitgevoerd door het bureau Verdonck Klooster & Associates. Het onderzoek beoogt een algemeen kwaliteitsbeeld te geven van de GBA, uitgedrukt in een percentage dat inzicht geeft in de mate waarin de op een bepaald adres ingeschreven personen in de GBA ook daadwerkelijk op het betreffende adres woonachtig zijn. Dit percentage is bepaald op basis van huiscontroles die door 26 gemeenten zijn

---

<sup>12</sup> Voor de motie zie link: <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gereferereerd/1/1/3/kst113235.html>.

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2007-2008, 27859, nr. 12

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2008-2009, 27 859, nr. 24

uitgevoerd op 500 willekeurig geselecteerde adressen per gemeente. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat in 93,6% van de gevallen sprake is van een correcte registratie.

In 2010 werd nogmaals een momentopname uitgevoerd, ditmaal door adviesbureau PriceWaterhouseCoopers (PWC).<sup>15</sup> Op basis van de onderzoeksresultaten van gemeenten kwam in 2010 94,5% van de in de GBA als bewoond geregistreerde adressen op landelijk niveau overeen met de gegevens uit de basisadministratie. Van 4,5% is vastgesteld dat het adres niet bewoond wordt zoals in de GBA staat aangegeven, en de registratie dus onjuist is. Ten slotte weigert 1% van de bewoners medewerking aan het onderzoek waardoor niet kan worden beoordeeld of de registratie correct is. De momentopname van 2010 vertoonde een lichte verbetering ten opzichte van het onderzoek van 2009.

In de meeting van 2011, uitgevoerd door Deloitte, zette de verbetering door. In 96,0 % van de gevallen was sprake van een correcte registratie.<sup>16</sup>

#### *Start Kwaliteitsagenda in 2012*

De kwaliteitsagenda werd in 2012 gestart en beoogt de kwaliteit van de persoonsgegevens in de GBA/BRP te verhogen.<sup>17</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties liet in 2012 onderzoek doen door projectbureau IDManagement naar de maatschappelijke effecten van niet en verkeerd geregistreerde personen in de GBA.<sup>18</sup>

Hieruit bleek dat doordat een groot aantal regelingen met adresafhankelijkheid aan elkaar zijn gekoppeld, financiële schade kan ontstaan, bijvoorbeeld door misbruik van regelingen. Daar komt bij dat gemeenten, maar ook afnemers van de GBA, extra kosten moeten maken zodra blijkt dat de registratie ontbreekt of verkeerd is. Deze extra uitvoeringslasten manifesteren zich op tal van manieren, zoals in de vorm van parallelle administraties, fraudeonderzoeken en het achterhalen van personen. Andere negatieve maatschappelijke effecten zijn sociale effecten voor derden en manifesteren zich bijvoorbeeld in de vorm van hinder als gevolg van eerdere bewoners die nog geregistreerd staan op het adres van de nieuwe bewoner. Burgers zien zich in dergelijke situaties onterecht geconfronteerd met deurwaarders en kunnen soms geen aanspraak maken op regelingen, toeslagen of kwijtscheldingen. Ook het niet vindbaar zijn van burgers voor de overheid, niet accurate

---

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2010-2011, 32 444, nr. 7

<sup>16</sup> Rapport als bijlage naar de Kamer gestuurd bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 27859, nr. 57. 52 van de 419 gemeenten deden mee aan dit onderzoek.

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2011-2012, 27859, nr. 57

<sup>18</sup> Voor het onderzoek van IDManagement zie link: [www.bprbzk.nl/dsresource?objectid=42041&type=pdf](http://www.bprbzk.nl/dsresource?objectid=42041&type=pdf)

evacuatieplannen ten behoeve van rampenbestrijding en het ontstaan van kwalitatief laagwaardige gegevens voor statistische doeleinden zijn negatieve effecten. Overheidsdiensten ondervinden ook hinder in de zin van extra uitvoeringslasten. Zo besteedt de Belastingdienst bijvoorbeeld veel tijd om debiteuren zonder (actueel) BRP-adres te achterhalen. Een onjuist adresgegeven in de BRP bemoeilijkt het correct toepassen van een inkomensafhankelijke regeling en kan leiden tot onterechte uitkeringen, onterechte opbouw van AOW-rechten, onterechte aanspraak op toeslagen, kwijtscheldingen of uitwonende studiebeurzen. Tevens kan het ontbreken van een actueel adresgegeven voor afnemers betekenen dat zij vorderingen niet (tijdig) kunnen innen. Uit het onderzoek van IDManagement blijkt bijvoorbeeld dat de kosten van op een verkeerd adres geregistreerde studenten die studiefinanciering als uitwonende genieten, de samenleving jaarlijks circa 55 miljoen euro kost.

*Kwaliteitsagenda versterkt ingezet: Rijksbrede aanpak fraude*

Op 20 december 2013 stuurde de minister van Veiligheid en Justitie namens het kabinet een brief aan de Kamer over de Rijksbrede aanpak fraude. Een van de maatregelen die in de brief werd aangekondigd, is het verstevigen van de bestrijding van identiteitsfraude. Dit raakt ook de kwaliteit van de basisregistratie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stuurde op 11 juli 2014 een brief naar de Kamer over de aanpak van identiteitsfraude.<sup>19</sup> De sterk toegenomen aandacht heeft geleid tot een uitvoeringsagenda 2014 met concrete maatregelen om identiteitsfraude tegen te gaan. Daarbij wordt ingezet op het bundelen van communicatie-initiatieven, het verbeteren van de monitoring van identiteitsfraude en het ontwikkelen van barrièremodellen tegen identiteitsfraude. Aan het einde van het jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de bredere aanpak van identiteitsfraude door middel van de voortgangsrapportage van het rijksbrede programma Aanpak Fraude.

---

<sup>19</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 17 050, nr. 485.

### 3. Rollen en verantwoordelijkheden

De BRP is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afnemers, burgers en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

Op grond van de Wet BRP is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het goed functioneren van de centrale voorzieningen van de basisregistratie personen en het stelsel van berichtenuitwisseling, terwijl de colleges van burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de gemeentelijke voorzieningen.

De BRP heeft als doel overheidsorganen en derden te voorzien van de in de BRP opgenomen gegevens, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van hun taak, met gelijktijdige bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingeschreven burger. De basisregistratie personen is van essentieel belang voor het functioneren van de overheid. De overheid dient, om haar taken efficiënt en effectief uit te kunnen voeren, haar burgers te kennen en kunnen bereiken. De bereikbaarheid van de burger vraagt om een goed functionerende basisregistratie. In de basisregistratie staan daarom algemene gegevens van de burger.

Welke gegevens de overheid opneemt in de BRP over ingezetenen is vastgelegd in artikel 2.7 van de wet BRP. Dit zijn onder andere gegevens over de burgerlijke staat zoals naam, geboorte, geslacht, ouders, huwelijk dan wel geregistreerd partnerschap en eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen, de kinderen en het overlijden. Ook staan er gegevens opgenomen over de bijhoudingsgemeente en het woonadres in die gemeente. Aan elke ingeschrevene is tevens een burgerservicenummer gekoppeld. Van de niet-ingezetene kunnen de naam, geboortedatum, geboorteplaats, geslacht, nationaliteit, woonadres buiten Nederland, verblijfstitel, het BSN en een administratienummer worden opgenomen in de basisregistratie personen.

Zonder actieve medewerking van de burger is het onmogelijk om tot een kwalitatief hoogwaardige BRP te komen. De burger die staat ingeschreven als ingezetene heeft daarom een aantal verplichtingen om te kunnen komen tot een juiste en volledige registratie. Hij is verplicht tot het doorgeven van een adreswijziging in geval van verhuizing. Daarnaast is de ingezetene verplicht desgevraagd het college van burgemeester en wethouders inlichtingen te geven die nodig zijn voor het bijhouden van de basisregistratie. Het is voor de burger van belang dat hij goed ingeschreven staat in de BRP. Onjuiste inschrijving of niet tijdig doorgeven van een adreswijziging kan leiden tot nadelige gevolgen voor de burger. Hierbij valt te denken aan het mislopen van uitkeringen, problemen bij het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs of het mislopen van een oproep voor verkiezingen of van toeslagen. Uiteraard geldt dat er naast welwillende burgers ook calculerende

burgers zijn die voor wat voor reden dan ook doelbewust op een onjuiste manier geregistreerd willen staan.

De ingezetene kan via Mijn.Overheid.nl inloggen met zijn DigiD en zijn persoonlijke gegevens controleren. Zaken die niet kloppen kunnen bij de bijhoudingsgemeente worden aangegeven. Ook bij het loket van de gemeente kan de burger navragen hoe hij geregistreerd staat in de BRP. Bij de bijhoudingsgemeente kan hij ook inzage vragen aan welke instantie en wanneer gegevens over hem zijn verstrekt.

De colleges van burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor een juiste bijhouding van de gegevens over hun ingezetenen in de basisregistratie personen. Onder bijhouding wordt verstaan bijdragen aan het op een zorgvuldige wijze opnemen en het actueel houden van gegevens over de burger. Het college van burgemeester en wethouders heeft een zelfstandige onderzoeksplicht in de uitvoering van de taken, en kan, daar waar noodzakelijk, overgaan tot een adresonderzoek, inclusief het afleggen van een huisbezoek. De gemeente wordt hierin ondersteund in de vorm van de verplichte terugmelding van bestuursorganen aan de gemeente, indien een bestuursorgaan gerede twijfel heeft over de juistheid van een door de gemeente vertrekt gegeven aan het bestuursorgaan. Het onderzoek van de gemeente begint vaak bij een administratief onderzoek dat kan uitmonden in een huisbezoek. Gemeenten bepalen zelf hoe zij onderzoek doen.

Overheidsorganen kunnen gegevens verstrekt krijgen uit de BRP indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van hun taken. Voor een gegevensverstrekking uit de BRP aan derden gelden aanvullende voorwaarden, bijvoorbeeld dat de werkzaamheden waarvoor een verstrekking gevraagd wordt werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang zijn en dat slechts werkzaamheden kunnen worden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak. Afnemers van gegevens van de BRP zijn bijvoorbeeld de Inspectie SZW, het UWV, de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank. Afnemers hebben een directe relatie of direct contact met burgers en kunnen daardoor snel signaleren dat de gegevens zoals de gebruiker die heeft verkregen uit de basisregistratie niet meer overeenkomen met wat de burger meldt. Bestuursorganen zijn verplicht een terugmelding te doen aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente als zij in verband met de verstrekking van een authentiek gegeven uit de basisregistratie gerede twijfel hebben over de juistheid van dat gegeven.

Meer dan 800 afnemers maken voor de uitvoering van hun processen gebruik van de gegevens uit de BRP. Dat zijn ook de gemeenten die de gegevens gebruiken voor de uitvoering van hun gemeentelijke taken.

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CPB) ziet in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als onafhankelijke toezichthouder toe op de uitvoering van de Wet BRP. Het CBP houdt in de gaten of de rechten van burgers gewaarborgd zijn, colleges van burgemeester en wethouders en minister zich aan de voorschriften houden en het stelsel als geheel goed beveiligd is. Zo kan het CBP onder andere uit eigen beweging onderzoek doen naar overtredingen van de wet en een last onderbestuursdwang opleggen (artikel 4.1 wet BRP jo artikel 60, 61 en 65 WBP).



#### **4.Instrumenten**

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van de instrumenten die gepaard gaan met de kwaliteitsagenda GBA. Het volgende hoofdstuk behandelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de in dit hoofdstuk genoemde instrumenten.

De afgelopen jaren heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meerdere initiatieven ontplooid om de basisregistratie van een kwaliteit hoogwaardig karakter te laten zijn. Daartoe startte begin 2012 de kwaliteitsagenda GBA. Het ministerie heeft geïnvesteerd in projecten met als doel de kwaliteit van de basisregistratie te verhogen. Het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (NBP) is hiervan een voorbeeld. Het is ontwikkeld om de deskundigheid van ambtenaren van burgerzaken op een hoger peil te brengen. Verder heeft het ministerie een informerende en ondersteunende rol naar gemeenten en burgers. In samenwerking met onder meer de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) is een aantal circulaire's opgesteld om ambtenaren van burgerzaken te informeren over hoe om te gaan met een briefadres, gereede twijfel en het adresonderzoek. Op Rijksoverheid.nl kan de burger lezen wat de basisregistratie inhoudt en wat zijn rechten en plichten zijn. Verder zijn er campagnes geïnitieerd om de burger te wijzen op de gevolgen van onjuiste en onvolledige inschrijving in de BRP. Hieronder een toelichting op de instrumenten ter ondersteuning van de kwaliteit.

#### Instrumenten in het kader van de wet

##### *Invoering Wet BRP*

Getracht is de kwaliteit van de registraties te verbeteren door de invoering van een nieuwe wet, de Wet BRP. De wet bevat een aantal nieuwe maatregelen die tot doel hebben de kwaliteit van de geregistreerde gegevens verder te verbeteren. Het bewaken van de kwaliteit van de gegevens heeft altijd al de nodige aandacht gehad. In de loop van de jaren zijn onder het wettelijke regime van de Wet GBA al maatregelen getroffen om die kwaliteit waar mogelijk op een nog hoger plan te brengen, zoals de invoering van een driejaarlijkse audit bij gemeenten. Het gaat hier echter om een continu proces. Zo worden als gevolg van de invoering van het stelsel van basisregistraties hoge eisen gesteld aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie personen opgeslagen gegevens. Om die reden is in de wet BRP de driejaarlijkse audit bij de gemeenten vervangen door een nieuw instrumentarium, waarbij sprake is van een voortdurende evaluatie van de kwaliteit van de gegevens in de BRP. Er zal minder nadruk worden gelegd op een formele controle van de uitvoering door de gemeenten. De focus komt te liggen op mechanismen die er voor moeten zorgen dat gemeenten in

staat worden gesteld en ook worden gestimuleerd om te komen tot betere inhoudelijke resultaten bij de uitvoering van de regels. Met gebruikmaking van de nieuwe technische mogelijkheden van de basisregistratie personen, zoals controles op de consistentie en integriteit van de centraal opgeslagen gegevens en op de terugmelding van afwijkende gegevens door overheidsorganen en derden aan de gemeenten, zal voortdurend worden bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie vermelde gegevens. De colleges van burgemeester en wethouders en de minister van BZK zijn wettelijk verplicht jaarlijks zelfevaluaties uit te voeren naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de gemeentelijke respectievelijk de centrale voorzieningen, alsmede naar de juistheid van de verwerking van gegevens (bijhouding en verstrekking) in de basisregistratie. Naast de maatregelen die gericht zijn op de gemeenten als uitvoerders van de wet, wordt ook ingezet op een betere handhaving van de wettelijke verplichtingen die aan burgers zijn opgelegd op grond van de Wet BRP door middel van het instrument bestuurlijke boete.

#### *Bestuurlijke boete: nieuw onderdeel van de wet*

Ingezetenen zijn verplicht om adreswijzigingen door te geven aan de bijhoudingsgemeente en op verzoek de informatie te verstrekken die noodzakelijk is in verband met een goede bijhouding van de gegevens over hem in de basisregistratie. Als een ingezetene zijn verplichtingen niet nakomt riskeert hij sinds de invoering van de Wet BRP een boete. Als het gaat om een verplichting tot het doen van aangifte van vestiging, verhuizing of vertrek, zal de gemeente eerst trachten contact op te nemen met de burger. Blijft hij in gebreke dan kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen die kan oplopen tot 325 euro. Het idee is om het belang van juiste registratie in de BRP te onderstrepen: een kwalitatief hoogwaardige BRP is niet mogelijk zonder actieve medewerking van burgers. Het instrument is recent beschikbaar voor gemeenten en over de effectiviteit zijn nog geen uitspraken mogelijk.

#### *Circulaire adresonderzoek*

De circulaire Adresonderzoek en het adresonderzoeksprotocol zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB), begin juni 2012 verstuurd naar gemeenten en afnemers. De gemeenten vinden in dit adresonderzoeksprotocol een procesbeschrijving van een zorgvuldig onderzoek als er twijfel bestaat over de juistheid van het adres dat in de BRP staat geregistreerd. De gemeente kan een adresonderzoek starten zodra er een signaal binnenkomt dat een persoon niet langer op het adres woont waar hij in de BRP staat ingeschreven. Gemeenten ontvangen via verschillende kanalen (Terugmeldvoorziening (TMV), email, telefoon, schriftelijk) signalen dat personen niet meer op het juiste adres wonen waar zij staan ingeschreven. In het protocol staat verder een 'stroomdiagram

adresonderzoek' dat gemeenten kunnen gebruiken om op een zorgvuldige en effectieve manier adresonderzoek te doen.

#### *Circulaire gerede twijfel*

In 2012 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een circulaire verspreid over de gerede twijfel. Zoals eerder vermeld zijn bestuursorganen wettelijk verplicht terug te melden op de BRP. Het beoogde doel van de circulaire gerede twijfel is om meer duidelijkheid te geven wat er onder gerede twijfel wordt verstaan. Bestuursorganen die gegevens verstrekt krijgen uit de BRP zijn zodoende beter in staat terug te melden.

#### *(Circulaire )briefadressen*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Kafkabrigade onderzoek laten doen naar het gebruik van briefadressen.<sup>20</sup> Het onderzoek werd gestart nadat er in het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 30 november 2011 een signaal werd afgegeven dat het te makkelijk zou zijn om aan een briefadres te komen om oneigenlijke redenen. De burger die niet over een woonadres beschikt dient een briefadres te kiezen waar hij zijn post kan ontvangen. Daarnaast kan een burger die in een aangewezen instelling verblijft, bijvoorbeeld een instelling voor de gezondheidszorg, op het gebied van de kindbescherming of een penitentiaire instelling, ook een briefadres kiezen om zijn post op te ontvangen. Een briefadres is het adres van een briefadresgever, dit kan een natuurlijke of een hiertoe aangewezen rechtspersoon in Nederland zijn. Deze briefadresgever moet ervoor zorgen dat de burger post persoonlijk ontvangt. Het is niet mogelijk een briefadres te hebben op een postbus of leeg adres. Uit het onderzoek van de Kafkabrigade bleek dat het niet zomaar mogelijk is om aan een briefadres te komen. De handel in briefadressen bleek relatief klein en gemeenten zien streng toe op de voorwaarden voor het kunnen inschrijven op een briefadres. Het totaal aantal briefadressen was relatief laag (in 2012 circa 50000) en was dalende. Het ministerie heeft een circulaire opgesteld in overleg met gemeenten om het proces van juiste registratie van briefadressen het ondersteunen. De circulaire geeft de gemeente houvast bij het opstellen van beleidsregels en werkprocessen om correct te blijven omgaan met het registreren van briefadressen.<sup>21</sup>

#### *Kwaliteitsnormen, audit en nieuwe evaluatie-instrument*

De GBA-audit is in 2013 voor de laatste keer bij gemeenten uitgevoerd. Dit betrof de vierde cyclus, die van 1 juli 2010 tot 1 juli 2013 heeft plaatsgevonden. De GBA-audit besloeg drie terreinen, een inhoudelijk, procesmatig en privacy deel. Uit de resultaten van de vierde ronde in vergelijking met

---

<sup>20</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 27 859, nr. 60

<sup>21</sup> Alle circulaires zijn te downloaden via de volgende link:

[http://www.bprbzk.nl/BRP/Nieuws/Update\\_Circulaires\\_aangepast\\_op\\_de\\_Wet\\_basisregistratie\\_personen](http://www.bprbzk.nl/BRP/Nieuws/Update_Circulaires_aangepast_op_de_Wet_basisregistratie_personen)

die van de vorige rondes blijkt dat in de loop van de vier rondes de inhoudelijke juistheid van de gegevens die zijn opgenomen in de GBA aanzienlijk is verbeterd en gemeenten de processen rondom de opslag van gegevens en de privacytechnische voorzieningen beter op orde hebben gebracht. De resultaten van de vierde cyclus GBA-audit, in vergelijking met de cijfers van de derde (2007-2010), de tweede (2002-2005) en de eerste cyclus (1999-2002) GBA-audit:

Figuur 1: Inhoudelijke en procesmatige juistheid van de GBA

	4e cyclus	3e cyclus	2e cyclus	1e cyclus
<b>Inhoudelijk deel GBA-audit</b>	98,3%	96,0%	92,0%	74,0%
<b>Procesmatig deel GBA-audit</b>	99,8%	89,0%	46,0%	55,0%
<b>Privacy deel GBA-audit</b>	99,8%	96,0%	65,0%	44,0%

In het inhoudelijke deel werd een administratieve controle uitgevoerd op de inhoudelijke juistheid van de gegevens die zijn opgenomen op persoonslijsten in de GBA. In het procesmatige deel werden de processen rondom de opslag van gegevens getoetst. In het privacydeel werden de privacytechnische voorzieningen getoetst.

De GBA-audit is inmiddels vervangen door het evaluatie-instrument waarmee gemeenten en de minister van BZK– gezien hun verantwoordelijkheid voor de bijhouding en verstrekking en kwaliteit van de gegevens – hun bijhoudingsprocessen, verstrekkingen en inhoudelijke consistentie van de gegevens zelf kunnen controleren. De Wet BRP stelt daartoe dat de colleges van burgemeester en wethouders (voor de gemeentelijke voorzieningen) en de minister van BZK (voor de centrale voorzieningen) minimaal een keer per jaar een evaluatie uitvoeren naar de inrichting, werking en beveiliging van de basisregistratie personen en de verwerking (bijhouding en verstrekkingen) van de gegevens in de basisregistratie. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is, zoals eerder genoemd, toezichthouder op de uitvoering van de Wet BRP en heeft sanctiemogelijkheden. Naast het CBP ontvangt ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de resultaten van het onderzoek van de gemeente teneinde een landelijk beeld van de kwaliteit te krijgen en eventueel nieuw beleid (wetgeving) in gang te zetten. Bovendien gebruikt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de resultaten om gemeenten te stimuleren en aan te spreken indien hun inspanningen achterblijven (ten opzichte van andere gemeenten). Met de Wet BRP is dit verplichte kwaliteitsinstrument geïntroduceerd die de driejaarlijkse audit vervangt, die onder de Wet GBA verplicht was.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27859, nr. 71

### *Terugmeldvoorziening en pilot gekwalificeerd terugmelden*

Een belangrijk instrument om de kwaliteit van de BRP hoog te houden is de zogenoemde terugmeldvoorziening. Wanneer een bestuursorgaan gegevens verstrekt krijgt uit de BRP en het gerede twijfel heeft over de juistheid van een verstrekt gegeven, moet het een terugmelding doen aan de bijhoudingsgemeente, met de geconstateerde afwijkingen tussen enerzijds gegevens die hij verstrekt heeft gekregen uit de basisregistratie en andere gegevens waarvan hij op andere wijze kennis heeft gekregen, alsmede de grond van zijn gerede twijfel. In de pilot gekwalificeerd terugmelden, gestart in de tweede helft van 2014, wordt met gemeenten en afnemers onderzocht hoe het terugmeldproces efficiënter – bijvoorbeeld door middel van kwalitatief betere terugmeldingen waardoor gemeenten minder onderzoek hoeven te doen - kan worden ingericht.

### *Aanpak vermindering VOW'ers*

Een burger waarvan het onbekend is naar welk adres hij is vertrokken, de zogenaamde VOW-er (Vertrokken Onbekend Waarheen), staat geregistreerd in de BRP als ambtshalve geëmigreerd naar een onbekend adres in het buitenland. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek stonden er in 2013 427.000 mensen geregistreerd in de BRP als ambtshalve geëmigreerd.<sup>23</sup> De meeste VOW-ers zijn ook daadwerkelijk vertrokken naar het buitenland en daar heeft de Nederlandse overheid ook geen bemoeienis meer mee. Echter, uit bestandvergelijkingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedraagt het aantal VOW-ers dat niet in het buitenland verblijft maar feitelijk in Nederland 100.000. Deze burgers wordt ook wel spookburgers genoemd.<sup>24</sup> Deze personen proberen 'onder de radar' te blijven zodat bijvoorbeeld verkeersboetes en belastingbetaling worden ontlopen. Negatieve gevolgen van onterecht als VOW geregistreerde personen kunnen zowel financieel als maatschappelijk zijn.

### Risicogestuurd adresonderzoek en huisbezoeken

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2013 aan ICTU opdracht gegeven een methodiek te ontwikkelen voor risicogestuurd adresonderzoek. Deze methodiek voorziet in de behoefte om hoofdzakelijk adressen te bezoeken waarvan mogelijk de gegevens onjuist zijn. Deze adressen worden geselecteerd op basis van risicosignalen. Risicosignalen kunnen zijn: adressen waarop een briefadres is gevestigd; adressen met administratieve leegstand; wel ingeschreven, niet woonachtig gebaseerd op politie waarneming van het Centraal Justitieel Incasso

---

<sup>23</sup> Zie link naar het CBS: <http://www.cbs.nl/nlNL/menu/themas/bevolking/cijfers/incidenteel/maatwerk/2013-vow-mw.htm>.

<sup>24</sup> Zie ook antwoorden op Kamervragen 19 augustus 2014, kenmerk 2014Z13179

Bureau (CJIB); adressen met een indicatie van overbewoning; adressen waarbij personen die studiefinanciering aanvroegen door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) worden aangemerkt als 'licht verdacht' op basis van hun eigen risico-model; adressen waarbij een bewoner vertrokken is met onbekende bestemming (VOW); eigenaar van het adres is langer dan 5 jaar geleden overleden. Door gerichte risicosignalen te gebruiken kan het adresonderzoek effectiever en efficiënter worden toegepast. Bij deze aanpak worden niet uitsluitend willekeurige adressen of personen bezocht, maar worden vooral bezoeken afgelegd op locaties waar aanwijzingen zijn dat inschrijfgegevens van een of meer bewoners onjuist zijn. Voor de meting van de kwaliteit van het adresgegevens worden ook random adressen bezocht.

#### Deskundigheidsbevordering burgerzaken-ambtenaar

##### *Project Naar betrouwbare persoonsgegevens*

Een van de doelstellingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het faciliteren en ondersteunen van gemeenteambtenaren van burgerzaken. Hoe beter deze ambtenaren zijn opgeleid, hoe beter de kwaliteit van de basisregistratie personen. In 2009 deed de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) onderzoek naar de mogelijkheden om de kwaliteit van de basisregistratie personen te verhogen door aanpassingen in het proces van de opleidingen van ambtenaren burgerzaken. Uit het onderzoek bleek dat voortdurende bijscholing deel zal moeten uitmaken van het werkproces bij de gemeentelijke afdelingen burgerzaken.<sup>25</sup> Een kwalitatief hoogwaardige basisregistratie personen vergt deskundigheid en expertise van gemeenteambtenaren van burgerzaken. Het is belangrijk dat burgers op een juiste en volledige manier zijn ingeschreven. Ambtenaren van burgerzaken zijn belast met het opnemen van gegevens, identiteitsvaststelling en het beoordelen van (buitenlandse brondocumenten). Zij moeten de beslissing maken of de persoon die zich bij het loket meldt wel degelijk de persoon is die zegt dat hij is. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft met de lancering van het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (NBP) in 2012 geïnvesteerd in de verbetering van de deskundigheid en expertise van gemeenteambtenaren.

#### Instrumenten gericht op burger

##### *Informatiepositie burger*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tracht de burger zo goed en volledig mogelijk te informeren over de BRP. Op de website van de Rijksoverheid.nl staat informatie over onder andere de persoonsgegevens in de BRP, privacywetgeving, hoe deze gegevens in de BRP

---

<sup>25</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010 27859 nr. 32

terecht komen, hoe een burger zijn gegevens kan controleren en hoe deze gewijzigd kunnen worden als zij niet kloppen. Tevens staat hier informatie over de gebruikers van de BRP. Op de website staan ook verwijzingen naar de Wet BRP en een brochure met informatie. Daarnaast kunnen burgers sinds januari 2014 via de site [wiekrijgtmijngegevens.nl](http://wiekrijgtmijngegevens.nl) ook zien aan welke organisaties persoonsgegevens uit de BRP in het algemeen worden verstrekt, door het invullen van een profiel.<sup>26</sup> Vanaf 6 januari zijn daar ruim 7600 bezoekers geweest. Het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is erop gericht om de informatiepositie van de burger te versterken en te zorgen dat de burger digitaal zaken kan doen met de overheid. Vanuit deze doelstelling werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voortdurend aan de uitbreiding van de digitale inzage in de BRP-gegevens. Inzage in het gebruik van de BRP-gegevens kan al aan het loket maar het streven is dat ook digitaal mogelijk te maken. Op MijnOverheid<sup>27</sup> kunnen burgers op dit moment al zien welke persoonsgegevens over hen zijn opgenomen in de basisregistratie personen waarvan de gegevens de basis zijn voor overheidsdienstverlening. Als reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer op het stelsel van basisregistraties noemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het inzien van persoonsgegevens in MijnOverheid een eerste stap op weg naar eenvoudige inzage en correctie.<sup>28</sup>

Ook is in samenwerking met enkele gemeenten op lokaal niveau een voorziening gerealiseerd waarbij de burger digitaal een aanvraag kan doen voor een overzicht van de verstrekkingen van zijn persoonsgegevens uit de BRP. De gemeente Amsterdam heeft deze voorziening sinds begin september operationeel en in navolging daarvan is dit ook bij Utrechtse Heuvelrug gerealiseerd. In Amsterdam kan men niet alleen de aanvraag digitaal doen maar ontvangt men ook het overzicht (met welke organisaties op welke datum de BRP-gegevens verstrekt hebben gekregen) digitaal via de Berichtenbox van MijnOverheid. Burgers die geen Berichtenbox van MijnOverheid hebben krijgen het overzicht per post thuis gestuurd en kunnen de aanvraag zowel digitaal als aan het loket doen.

#### *Toolkit voorkom gedoe, kijk het na*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties startte in 2013 de campagne *Voorkom gedoe, kijk het na*. Het doel van de campagne is om burgers te wijzen op het belang van correcte registratie in de BRP. Gemeenten kregen vanuit het ministerie een toolkit aangereikt waarmee via eigen kanalen aandacht gevestigd kan worden op juiste inschrijving in de BRP en de negatieve

---

<sup>26</sup> [www.wiekrijgtmijngegevens.nl](http://www.wiekrijgtmijngegevens.nl)

<sup>27</sup> [www.mijnoverheid.nl](http://www.mijnoverheid.nl)

<sup>28</sup> Brief inzake conceptrapport basisregistraties van minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Algemene Rekenkamer, 16 oktober 2014.  
<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/10/Basisregistraties>

gevolgen van onjuiste registraties. Voorbeelden daarvan zijn een tekst of nieuwsbericht op het digitale loket of het drukken van posters.<sup>29</sup>

#### Goede voorbeelden delen in de keten

Zoals eerder onder het kopje rollen en verantwoordelijkheden werd beschreven zijn er veel verschillende organisaties betrokken bij de kwaliteitsverbetering van de basisregistratie personen. In de loop der jaren is getracht deze partijen een platform te geven. Er is een werkgroep Kwaliteit waarin gemeenten, afnemers zoals de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samenkomen om, daar waar mogelijk, samen op te trekken in de kwaliteitsverbetering van de basisregistratie. De werkgroep komt zes keer per jaar samen om goede voorbeelden uit te wisselen en deel te nemen aan elkaars kwaliteitsprojecten.

#### *Roadshows*

In 2013 organiseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties roadshows. In deze roadshows zijn presentaties gegeven door specialisten op het gebied van de basisregistratie personen. Doel van de roadshow is gemeenten en afnemers te informeren over de laatste ontwikkelingen omtrent de basisregistratie personen. Alle presentaties zijn terug te vinden op de website van het Agentschap BPR.

#### *Kwaliteitskrant*

De kwaliteitskrant BRP, voorheen de *van GBA tot Z* krant gaat over het verbeteren van de kwaliteit van de basisregistratie personen en de aanpak van fraudebestrijding. De krant is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en verschijnt twee keer per jaar. Er komen spelers uit het veld van de basisregistratie personen aan het woord, waarin zij ervaringen en best practices delen.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Zie link: [http://www.bprbzk.nl/BRP/Toolkit\\_Voorkom\\_gedoe\\_kijk\\_het\\_na](http://www.bprbzk.nl/BRP/Toolkit_Voorkom_gedoe_kijk_het_na)

<sup>30</sup> De kranten zijn te downloaden via:  
[http://www.bprbzk.nl/BRP/Informatiebank/Communicatie/Kwaliteit\\_BRP/BRP\\_krant\\_voorheen\\_GBA\\_tot\\_Z\\_krant](http://www.bprbzk.nl/BRP/Informatiebank/Communicatie/Kwaliteit_BRP/BRP_krant_voorheen_GBA_tot_Z_krant)



## 5. Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Zoals in de aanleiding beschreven geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sinds 2012 ongeveer 1.5 miljoen euro per jaar uit aan de kwaliteitsagenda. In het vorige hoofdstuk zijn de instrumenten besproken die deel uitmaken van het beleid. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze instrumenten.

Onderdeel van de kwaliteitsagenda die begin 2012 is gestart betrof een nieuwe methodiek voor het doen van zogenaamd risicogerichte huisbezoeken.<sup>31</sup> Deze methodiek is in 2013 voor het eerst toegepast in een project van ICTU in opdracht BZK en in 2014 verder uitgewerkt. Beide jaren was een meting van de kwaliteit van adresgegevens ook onderdeel van het project. In het jaar 2014 is een monitoring op de wijzigingen die gemeenten doorvoeren op de gegevens in de BRP naar aanleiding van de huisbezoeken toegevoegd.

### *Conclusie van twee jaar risicogerichte huisbezoeken en Momentopnames*

De metingen die in de jaren 2009 t/m 2011 zijn steeds volgens een andere methodiek gedaan en daarom niet vergelijkbaar. Ze gaven wel als uitkomst een lichte verbetering in de adreskwaliteit in de loop van de drie jaar dat de momentopnames werden uitgevoerd. Deze momentopnames maakten vooral duidelijk dat alleen willekeurig adressen bezoeken niet veel zin had om de echt onjuiste geregistreerde personen te vinden. Daarom is in de jaren 2013 en 2014 een nieuwe methodiek toegepast van risicogerichte huisbezoeken, die wel onderling vergelijkbaar is.

Wat de risicogerichte methodiek van huisbezoeken van de afgelopen twee jaar heeft is opgeleverd dat het ca. 10x effectiever is voor gemeenten om huisbezoeken te doen op basis van risicosignalen, dan alleen willekeurig huisbezoeken afleggen. Op basis van signalen van ondermeer de gebruikers van de gegevens weet de gemeente immers beter waar welk adres het beste bezocht kan worden om personen te vinden. Als het gaat om huisbezoeken en het doen van adresonderzoek blijkt dat 80% van de gemeenten huisbezoeken uitvoert en 95% van de gemeenten let op signalen van overbewoning.

---

<sup>31</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 2011-2012, 27859, nr. 57

### *Risicogerichte huisbezoeken uitgevoerd door ICTU*

De wens om gericht adresonderzoek te doen na gereede twijfel over de juistheid van een adres draagt bij aan effectievere vormen van adresonderzoek. Op instigatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn in 2013 in pilotvorm gerichte huisbezoeken afgelegd op basis van signalen dat er iets aan de hand was op een adres. De signalen waren afkomstig van onder andere de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank, Dienst Uitvoering en Onderwijs en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Deze afnemers spelen via het terugmeldsysteem een belangrijke rol in het kwalitatief op orde houden van de BRP. Zij beschikken namelijk in sommige gevallen over meer informatie over de verblijfplaats van inwoners. Het onderzoek heeft concrete methodiek opgeleverd waarmee gemeenten jaarlijks eenduidig adresonderzoek kunnen doen. Hierdoor worden de onderzoeksgegevens van verschillende gemeenten en over verschillende jaren heen vergelijkbaar en kan de kwaliteit van de BRP beter gemeten worden.

Het resultaat van het onderzoek van ICTU in 2013 geeft weer dat 95 % van de geregistreerde adressen van personen correct zijn.<sup>32</sup> ICTU heeft ook gekeken naar het landelijke percentage correct ingeschreven personen. In 2013 stond 97,7 % van de personen correct ingeschreven. Het onderzoek van 2013 werd uitgevoerd op basis van 5000 huisbezoeken.<sup>33</sup>

De tussenrapportage 2014 van het door ICTU uitgevoerde adresonderzoek kwam uit op een landelijk percentage correct geregistreerde adressen van 95,15% en een landelijk percentage correct geregistreerde personen op 97,1 %. Dit jaar zijn er 5671 adresbezoeken geweest in en door 91 gemeenten. De eindrapportage is te vinden op [www.bprbzk.nl](http://www.bprbzk.nl). Belangrijk aan deze methodiek is dat wordt gekeken of de persoon correct staat geregistreerd, het betreft immers een basisregistratie van personen.<sup>34</sup>

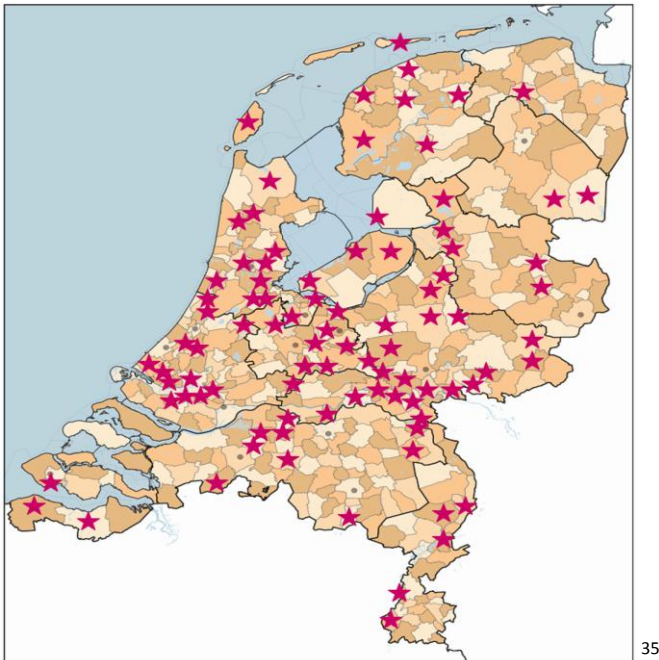
---

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27859, nr. 65

<sup>33</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27859, nr. 65

<sup>34</sup> Idem

Figuur 2: Spreiding deelnemende gemeenten risicogericht adresonderzoek door ICTU in 2014.



35

Uit het onderzoek van 2014 bleek dat bijna in een derde van de gevallen inderdaad een verschil te zijn tussen de ingeschreven personen en de personen die daar feitelijk wonen. Op dit moment zijn gemeenten bezig met het aanpassen van de BRP naar aanleiding van deze bevindingen. Daarmee is aangetoond dat deze vorm van huisbezoek daadwerkelijk een effectief middel is om te komen tot een actuelere en betrouwbaardere adresregistratie. Daarnaast is de conclusie van deze onderzoeken dat een adreskwaliteit van 98% het maximaal haalbare lijkt: zelfs met steeds verder verfijndere methodiek van risicogerichte huisbezoeken blijft de kwaliteit tussen de 97 en 98%. Het adres blijkt ondermeer een veranderlijk gegeven door verhuisbewegingen van burgers en de tijd die zit tussen de daadwerkelijke verhuizing en de aangifte van burgers bij verhuizing: er zal hierdoor altijd ongeveer 2% frictie zijn tussen de feitelijke situatie en de latere registratie.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27859, nr. 73 van 15 oktober 2014

<u>Jaar</u>	<u>Percentage</u>
<b>Onderzoeken adreskwaliteit (deel I)<sup>37</sup></b>	
2009	93,6%
2010	94,5%
2011	96,0%
<b>Onderzoeken adreskwaliteit (deel II)</b>	
2013	97,7%
2014	97,1%

#### *Het evaluatie-instrument*

Het evaluatie-instrument is het nieuwe kwaliteitsinstrument waarmee college van burgemeester en wethouders – gezien hun verantwoordelijkheid voor de bijhouding, verstrekking en kwaliteit van de gegevens – hun bijhoudingsprocessen en inhoudelijke consistentie van de gegevens zelf kunnen controleren. Het CBP is toezichthouder op de uitvoering van de wet BRP. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontvangt de resultaten ook, om een landelijk beeld van de kwaliteit te krijgen en eventueel nieuw beleid (wetgeving) in gang te zetten. Bovendien gebruikt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de resultaten om gemeenten te stimuleren en aan te spreken indien hun inspanning achterblijven (ten opzichte van andere gemeenten).

Met de inwerkingtreding van de Wet BRP is de uitvoering door gemeenten van dit nieuwe instrument verplicht geworden en vervangt daarmee de driejaarlijkse audit die onder de wet GBA verplicht was. Gemeenten moeten minimaal eenmaal per jaar het instrument uitvoeren.

Het college van burgemeester en wethouders zal jaarlijks uiterlijk 31 oktober het CBP en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeren over de resultaten van de uitgevoerde zelfevaluatie.

Daarnaast zal er door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in november een steekproef worden gehouden onder 35 gemeenten om na te gaan of de resultaten valide zijn.

Halverwege december zal er een totaaloverzicht beschikbaar zijn.

<sup>37</sup> De onderzoeken zijn volgens twee methodieken uitgevoerd en derhalve niet direct vergelijkbaar. Deel I (2009-2011) richt zich op correct geregistreerde adressen in de GBA, terwijl de focus van deel II (2013 en 2014) gericht is op correct geregistreerde personen op adressen. In 2012 werd er geen onderzoek uitgevoerd.

### *Deskundigheidsbevordering burgerzaken-ambtenaren*

Het project Naar Betrouwbare Persoonsgegevens (NBP) wordt uitgevoerd door ICTU. De afgelopen jaren is opleidingsmateriaal ontwikkeld. Het opleidingsmateriaal, bestaande uit opleidingseisen, opleidingen en examenmateriaal draagt ertoe bij dat burgerzaken ambtenaren beter en sneller werkzaamheden over persoonsinformatievoorziening en identiteitsmanagement kunnen uitvoeren. Er zijn modules op MBO-2, MBO-4 en HBO-niveau beschikbaar zoals de modules Identiteit, Afstamming, Migratie, Overlijden en Gegevensverstrekking. Tevens zijn er hulpmiddelen ontwikkeld die gemeenteambtenaren kunnen gebruiken bij het beoordelen van (buitenlandse) brondocumenten, zoals geboorte- en huwelijksakten. Voorbeelden van deze hulpmiddelen zijn stappenplannen en checklists. In het stappenplan Verifiëren Identiteit staan bijvoorbeeld de stappen die gemeenteambtenaren aan de balie kunnen ondernemen om identiteitsbewijzen zoals paspoort, de identiteitskaart, het rijbewijs, verblijfsdocumenten en reisdocumenten te beoordelen. Deze hulpmiddelen zijn in een pilot getest bij 15 gemeenten. Er wordt nader onderzocht op welke manier de (gefaseerde) landelijke uitrol van de hulpmiddelen gestalte kan krijgen. Via het programma NBP zijn inmiddels ongeveer 150 ambtenaren geslaagd voor diverse modules. Een kleine duizend ambtenaren van Nederlandse gemeenten en de openbare lichamen van Caribisch Nederland volgt in 2014 deze opleidingen.

Zij hebben door middel van het volgen van deze modules meer handvatten ter beschikking bij identiteitsmanagement. Het doel van het NBP is tweeledig: fraudebestrijding doordat ambtenaren signaleren eerder herkennen en verbetering van de kwaliteit van de BRP met meer juiste en betrouwbare persoonsgegevens. De nieuw ontwikkelde kwalificatiestructuur resulteert in betere ingangscontrole bij het invoeren van nieuwe gegevens in de BRP. Hierdoor neemt het aantal fouten af. Dit resulteert in besparingen voor gemeenten, afnemers en burgers. Ter illustratie zijn de maatschappelijke baten als gevolg van de toegenomen betrouwbaarheid van de BRP bij gemeenten zelf, bij acht onderzochte afnemers<sup>38</sup> en bij burgers onderzocht: de besparing bedraagt € 7,3 miljoen per jaar<sup>39</sup>. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil blijven inzetten op deskundigheidsbevordering van gemeenteambtenaren.

### *Aantal terugmeldingen omhoog en aantal VOW-ers omlaag*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hecht waarde aan een gedegen terugmelding van gegevens als afnemers gerede twijfel hebben over de juistheid van een verstrekt gegeven. Er bestaat een terugmeldverplichting voor bestuursorganen op grond van de Wet BRP. Het aantal terugmeldingen in de eerste helft van 2014 is met 11,5% gestegen ten opzichte van het

---

<sup>38</sup> Belastingdienst, UWV, SVB, notariskantoren, zorgverzekeraars, Zorginstituut Nederland, CAK en DUO

<sup>39</sup> Maatschappelijke kosten-batenanalyse 'Naar Betrouwbare Persoonsgegevens' van 28 november 2014

laatste halfjaar van 2013. In totaal zijn er in 2014 ruim 14.000 terugmeldingen gedaan via de Terugmeldvoorziening.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties probeert via verschillende kanalen het aantal van deze VOW'ers te verminderen, bijvoorbeeld door voorlichting. Het rapport 'Spookjongeren. Quicksan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West' concludeerde dat er een aantal oorzaken zijn voor het fenomeen spookburgers: problematische schulden, criminaliteit en detentie, en huisvestingsnood en thuisproblematiek. Factoren die verder een rol spelen zijn: psychische stoornissen, verstandelijke beperking en frauduleus handelen.<sup>40</sup>

Het beleid omtrent de vermindering van het aantal VOW'ers heeft ertoe bijgedragen dat de afgelopen periode het aantal is gedaald met 8000, terwijl het de voorgaande jaren telkens steeg met ongeveer 25.000 per jaar.

Het aantal in uitvoering zijnde adresonderzoeken bedroeg begin augustus 2014 ruim 37.000. In de maand juli 2014 zijn ruim 14.000 adresonderzoeken gestart. Dit is 40% meer dan in de maand juli 2013.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een fraudeteam ingericht. Zij zijn inmiddels bij meer dan 100<sup>41</sup> gemeenten langs geweest om ambtenaren te wijzen op en te informeren over fraudesignalen. Het fraudeteam sprak over uiteenlopende onderwerpen als samenwerking met ketenpartners, adresonderzoeken, bezwaar en beroep, risicokaarten en profielen, schijbewoning en schijnverlatingen, overbewoning, briefadressen, terugwelden, VOW'ers.

<sup>42</sup> Uit de bezoeken komt het beeld naar voren dat bijna alle gemeenten op signalen van overbewoning letten, maar dat ze nog te weinig op schijnverlatingen. De eindrapportage wordt in december gepubliceerd.

Op dit moment wordt bekeken of het mogelijk is om internationaal persoonsgegevens uit te wisselen over personen die geregistreerd staan als VOW'er. In een aantal landen is sprake van een centraal of meer decentraal bevolkingsregister. Dit betreft in hoofdzaak de Noord-Europese landen, de Midden en Oost-Europese landen en de Benelux. Daarnaast zijn er landen zonder een bevolkingregister maar deze landen beschikken wel over een register van de burgerlijke stand. Dit zijn Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Griekenland. De mogelijkheden voor uitwisseling van persoonsgegevens uit centrale registers zijn op dit moment beperkt vanwege het ontbreken van een overkoepelend juridisch kader maar ook omdat veel landen uitwisseling met derden-landen niet

---

<sup>40</sup> Zie het rapport 'Spookjongeren: Quicksan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West.'

<sup>41</sup> Op dit moment staat de teller op 101 bezochte gemeenten. Daar zit de G4 nog niet bij.

<sup>42</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27859, nr. 62

toestaan en internationaal politiek draagvlak hiervoor tot nu toe ontbreekt. Het kabinet streeft er echter wel naar om tussen overheden in brede zin meer informatie uit te wisselen over de adresgegevens van burgers, bijvoorbeeld in het kader van het opsporen van debiteuren. Bij de voortgang van de Rijksbrede aanpak Fraude wordt het kabinet nader geïnformeerd over bovenstaande mogelijkheden.<sup>43</sup>

#### *Aantal briefadressen omlaag*

In totaal is het aantal briefadressen in Nederland op basis van tellingen in de BRP tussen maart 2012 en juli 2014 met 2075 gedaald naar iets onder de 50.000, op een totaal van ca. 7,5 miljoen adressen blijkt uit tellingen in de BRP.<sup>44</sup>

#### *Verbetering informatiepositie burger*

Het beleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is erop gericht om burgers te informeren over alle maatregelen omtrent de basisregistratie personen. Zo zijn er op [wielkrijgtmijngegevens.nl](http://wielkrijgtmijngegevens.nl) al ruim 7600 bezoekers geweest. De campagne voorkom gedoe kijkt het na is afgelopen maar de toolkit is nochtans beschikbaar op internet. Tevens is er in september 2014 de gemeente Amsterdam een pilot gestart om digitaal inzage te geven in de verstrekte gegevens uit de BRP. Burgers kunnen dan een lijst zien van organisaties waaraan gegevens zijn verstrekt. Er zijn in Amsterdam, sinds begin september 2014, iets meer dan 40 aanvragen gedaan door burgers. Voorheen waren dat er 40 in een heel jaar.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 27859, nr. 62

<sup>44</sup> idem

<sup>45</sup> idem

## 6. Samenvatting

De overheid acht het van essentieel belang dat gegevens in de basisregistratie personen op orde zijn. De gegevens zoals deze geregistreerd en gebruikt wordt door de overheid, op basis van de Wet BRP, moeten kloppen. Veel overheidsorganisaties en derden maken gebruik van de BRP. Onvolledigheid kan nadelige gevolgen hebben, zoals het onterecht uitkeren van toeslagen of het mislopen door burgers van diensten waar zij recht op hebben.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om een beeld te scheppen of de beleidsagenda van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij heeft gedragen aan een kwaliteitsverbetering van de BRP, en dan met name het adresgegeven in de BRP. Door middel van verschillende initiatieven, zoals deskundigheidsbevordering van ambtenaren burgerzaken, het opstellen van circulaire voor gemeenten en het informeren van burgers, is getracht deze doelstelling te bewerkstelligen.

Tweede Kamerleden Heijnen (PVDA) en Bilder (CDA) hebben in een motie van 29 november 2007 opgeroepen om vanuit het oogpunt van betere informatievoorziening, fraudebestrijding en kostenreductie een foutenmarge van meer dan 1% van de basisregistratie niet toelaatbaar te vinden.

De gegevens van ingezetenen die niet frequent veranderen – de burgerlijke staat gegevens bijvoorbeeld – zijn nagenoeg 100% betrouwbaar, blijkt uit de audit-resultaten. Daarmee is de norm van 99% betrouwbaarheid van alle gegevens in de BRP<sup>46</sup> gehaald. De doelstelling van de kwaliteitsagenda is daarmee grotendeels bereikt. Het blijft echter lastig een direct verband te leggen tussen de afzonderlijke initiatieven van de kwaliteitsagenda van de BRP en de verbetering van de kwaliteit van de gegevens, aangezien de resultaten van de initiatieven niet altijd zuiver te meten zijn. Op 15 oktober jl. stuurde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van de kwaliteitsagenda. Daarin wordt ingegaan op de resultaten van de kwaliteitsagenda zoals hierboven beschreven.

Zoals eerder beschreven is vergeleken met andere gegevens in de BRP het woonadresgegeven van personen meer fluïde, vooral met de steeds mobielere en complexere samenleving. Het woonadres is steeds vaker en sneller aan verandering onderhevig. Een kwaliteit van maximaal 98% correct geregistreerde personen op een adres lijkt daarom het hoogst haalbare. De laatste meting rond gaat uit van een 97,1 %. Hoewel al veel is bereikt – een stijging van dit cijfer van een paar procent-

---

<sup>46</sup> Voor de motie zie link: <http://www.rijksbegroting.nl/algemeen/gereferereerd/1/1/3/kst113235.html>.



bevestigt dit cijfer de noodzaak om de kwaliteit van het adresgegeven zo goed mogelijk op orde te houden.

Dat betekent dat de komende jaren in het teken staan van de borging en inbedding van de kwaliteitsacties die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Samen met gemeenten en gebruikers zijn veel acties gedaan, meerdere pilots en instrumenten beproefd zoals hierboven toegelicht, en een aantal methodieken uitgetest. Nu is het tijd om er voor te zorgen dat de goed werkende acties kunnen worden ingebed in de uitvoeringspraktijk van gemeenten en afnemers. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt hierbij de kaders, bewaakt deze, monitort de resultaten en geeft opdracht voor de uitvoering en zo nodig aanpassing van de regelgeving. Mede naar aanleiding van de beleiddoorlichting wordt in 2015 op de volgende activiteiten ingezet:

- Doorgaan met deskundigheidsbevordering van ambtenaren (project Naar betrouwbare persoonsgegevens), borging in het evaluatie-instrument (extra vragen in de BRP-vragenlijst) en het overdragen en in beheer nemen van de kwalificatiestructuur naar (bijvoorbeeld) de NVVB
- Informatiepositie van de burger verder versterken: voorziening digitale inzage in verstrekte BRP-gegevens
- Doorgaan met aanpak VOW-ers, met name vinden spoorloze debiteuren (project van Rijksbrede aanpak fraude)
- Starten pilot gekwalificeerd terugmelden (hoe kunnen gebruikers de terugmelding inhoudelijk zo goed maken dat gemeenten met geen of weinig nader onderzoek de informatie uit de terugmelding kunnen overnemen in de BRP)
- Website Wiekrijgtmijngegevens.nl blijft in de lucht
- Uitbrengen twee Kwaliteitskranten
- Landelijke bijeenkomst voor gemeenten en gebruikers (Roadshow)
- Doorgaan met gemeenten en gebruikers bij elkaar roepen in de werkgroep Kwaliteit BRP.

Bovenstaande acties worden binnen de bestaande budgetten uitgevoerd.

Op dit moment wordt een businesscase 'adresfraude' opgesteld om meer adresgerelateerde fraude op te sporen. Deze businesscase kan ook een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de BRP doordat gemeenten gerichter huisbezoeken kunnen doen.

De werking van de Wet BRP in de praktijk zal ook worden geëvalueerd, zoals de werking van het instrument van de bestuurlijke boete.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal zijn verantwoordelijkheid onverminderd blijven nemen en inzetten op een kwalitatief hoogwaardige BRP.

## 7. Onafhankelijk oordeel van externe beoordelaar



Cannenburg 36 1081 HA Amsterdam, [www.noordaenco.nl](http://www.noordaenco.nl)

Amsterdam, 10 oktober 2014

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Directie Burgerschap en Informatiebeleid  
t.a.v.  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Geachte heer/mevrouw,

Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is mij gevraagd vanuit mijn deskundigheid als onderzoeker maatschappelijke jeugdproblematiek te reageren op een concepttekst van een beleidsvoorlichting gericht op de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie 2008-2014 (artikel 6.5: Reisdocumenten en Basisadministratie Personen). Vanwege de relevantie van dit onderwerp voor onderzoek naar risicojongeren in het algemeen en spookjongeren in het bijzonder waarbij ik betrokken ben, heb ik het concept met grote interesse gelezen.

Zonder een grondige juridische en procedurele kennis op dit gebied te claimen, beoordeel ik de concepttekst van de beleidsdoorlichting als een realistische en evenwichtige beschouwing, waarin zoveel mogelijk problemen en andere belangrijke aspecten van de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie in de jaren 2008 tot heden aan de orde komen.

De analyse is naar mijn oordeel realistisch en gestaafd door feitenonderzoek. Ook is uitgebreid aandacht besteed aan mogelijkheden voor verbetering van de kwaliteit van de Gemeentelijke Basisadministratie, waarmee in de vorm van pilots in de gemeentelijke praktijk is geëxperimenteerd.

Bij de beoordeling van de concepttekst zijn enkele suggesties gedaan die hun weg hebben gevonden in de definitieve Beleidsdoorlichting. Dit uiteindelijke resultaat verdient de aandacht van iedereen – beleidsmakers, professionele uitvoerders en

burgers – die met kwaliteit en onvolkomenheden van basisadministratie van personen te maken hebben.

Hoogachtend,

Drs. J.J. Noorda  
Onderzoeksbureau Noorda en Co

## 8. Bronnenlijst

Algemene Rekenkamer, Basisregistraties, vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance. 29 oktober 2014.

<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/10/Basisregistraties>

Besluit BRP ([http://wetten.overheid.nl/BWBR0034306/geldigheidsdatum\\_02-10-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0034306/geldigheidsdatum_02-10-2014))

Brief aan de Tweede Kamer over ORRA, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33440, nr. 7.

Brief aan de Tweede Kamer over het actieplan kwaliteit GBA, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009 27859 nr. 12.

Brief aan de Tweede Kamer over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), Tweede Kamer 2011-2012 27859 nr. 60.

Brief aan de Tweede Kamer over stand van zaken Kwaliteitsagenda GBA en modernisering Gemeentelijke Basisadministratie personen (mGBA) Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014 27859 nr. 65.

Brief aan de Tweede Kamer over Voortgangsrapportage Operatie BRP, Tweede Kamer, vergaderjaar, 2014-2015 27859, nr. 72.

Brief aan de Tweede Kamer over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie, Tweede Kamer, vergaderjaar, 2013-2014, 27859, nr. 71.

Brief aan de Tweede Kamer over Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA), Tweede Kamer, vergaderjaar, 2013-2014, 27859, nr. 68.

Brief aan de Tweede Kamer over de Basisregistratie personen, vergaderjaar 2014-2015, 27859 nr. 68

Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Algemene Rekenkamer inzake het conceptrapport Basisregistraties, 16 oktober 2014

<http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/10/Basisregistraties>

IDManagement, maatschappelijke effecten van niet- en verkeerd ingeschreven personen in de GBA ([www.bprbzk.nl/dsresource?objectid=42041&type=pdf](http://www.bprbzk.nl/dsresource?objectid=42041&type=pdf)), december 2012

De dataloods en zijn machinekamer, inleiding tot de GBA, Ger Lutter en Ron van Troost, 2008.

Deloitte, 2011, Momentopname kwaliteit GBA 2011.

Kamervragen spookjongeren 19 augustus 2014, kenmerk 2014Z13179

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire adresonderzoek, 1 juni 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire briefadres, 1 juni 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire gerede twijfel, 1 juni 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Agentschap BPR, Protocol adresonderzoek, versie 6 januari 2014

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Agentschap BPR, Samen werken aan meer kwaliteit GBA, mei 2012

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – Agentschap BPR, Handreiking gerede twijfel voor afnemers voor GBA gegevens, 25 mei 2012

Noorda en Co, Spookjongeren. Quickscan naar uitgeschreven jongeren in Nieuw-West. Maart 2014.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008 31 200 VII motie van de leden Heijnen en Bilder Vergaderjaar 2007-2008 Nr. 34 Voorgesteld 29 november 2007

PriceWaterhouseCoopers, 2010, Momentopname kwaliteit GBA 2010

Regeling periodiek evaluatieonderzoek, Staatscourant 2012 nr. 18352

Verdonck, Klooster & Associates, 2009, Momentopname Kwaliteit GBA

Wet BRP, [http://wetten.overheid.nl/BWBR0033715/geldigheidsdatum\\_02-10-2014](http://wetten.overheid.nl/BWBR0033715/geldigheidsdatum_02-10-2014))