

Vergaderjaar 2019–2020

30 985

Beleidsdoorlichting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 maart 2020

Bijgaand ontvangt u de beleidsdoorlichting over de periode 2015–2018 van artikel 6.5 *Reisdocumenten en Basisadministratie Personen* van de rijksbegroting¹ BZK.² Het begrotingsartikel 6.5 is in zijn geheel doorge-licht. Daarbij is ook het fraudebeleid dat tot de begroting van 2019 gerangschikt stond onder artikel 6.2, meegenomen. Dit vanwege de samenhang tussen het fraudebeleid en het beleid ten aanzien van Reisdocumenten en de Basisregistratie Personen. Over de Operatie BRP is uw Kamer eerder geïnformeerd, dus die wordt hier buiten beschouwing gelaten.³

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018. Emeritus-hoogleraar Van Hoesel heeft als externe deskundige een onafhankelijk oordeel over de beleidsdoorlichting uitgebracht (bijlage 4 van de beleidsdoorlichting). Professor Van Hoesel komt tot het oordeel dat de beleidsdoorlichting een grondige recon-structie van de beleidstheorie bevat en ook dat het feit dat de beleidsdoor-lichting door het ministerie zelf is uitgevoerd, geen belemmering is geweest voor een kritische analyse.

Conclusies van de beleidsdoorlichting

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek en vat samen wat er op grond van externe evaluaties bekend is over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voor dat er geen eenduidig antwoord kan worden gegeven op de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is geweest.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² In de begroting wordt gesproken over de Basisadministratie Personen; hiermee wordt bedoeld de Basisregistratie Personen (BRP) en die aanduiding wordt hier gehanteerd.

³ Kamerstuk 27 859, nr. 124.

Ten aanzien van *Reisdocumenten* is de conclusie dat het beleid heeft bijgedragen aan de veiligheid van het reisdocument maar de handmatige verwerking van het Register Paspoortsignaleringen in de BRP is een punt van aandacht. Voorts wordt geconcludeerd dat een reisdocument voor alle Nederlanders toegankelijk is in die zin dat er voldoende locaties zijn waar een reisdocument kan worden aangevraagd. Ook wordt geconstateerd dat de doelmatigheid van het stelsel – mede vanwege de doorvertaling van de kosten naar de burger – altijd kritisch is bewaakt door BZK. Of een reisdocument in termen van kosten voor alle Nederlanders toegankelijk is, kan niet worden vastgesteld.

Omdat er over de *Basisregistratie Personen* (BRP) nagenoeg geen evaluaties beschikbaar zijn is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid. Wel blijkt uit onderzoek dat ik met het oog op deze beleidsdoorlichting heb laten verrichten dat de BRP een aanzienlijke vermindering van regeldruk voor de burger heeft met zich mee heeft gebracht: sinds 2014 zijn de administratieve lasten voor de burger dankzij het gebruik van de BRP met € 130 mln. verminderd.⁴ Eveneens blijkt uit onderzoek dat de BRP voor de grootste uitvoeringsorganisaties de belangrijkste bron van persoonsgegevens is.⁵ Daarmee is het aannemelijk dat de BRP doelmatig is.

Over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het *Fraudebeleid* kunnen evenmin harde conclusies worden gedaan. De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is doeltreffend in die zin dat de kwaliteit van de BRP ermee wordt verhoogd en adresfraude wordt opgespoord. De kosten van de aanpak zijn minder dan de baten (teruggeworpen toeslagen en uitkeringen) maar omdat niet bekend is of de opbrengsten met minder kosten gerealiseerd hadden kunnen worden, kan niet worden gesteld dat de aanpak doelmatig is.

Hieronder reageer ik op de constatering en aanbevelingen in de rapportage. Zoals toegezegd in mijn brief van 3 september 2019⁶ reageer ik daarbij tevens op het onderzoek van het CBS naar de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP, het advies van ATR en het onderzoek van de Ockham Groep/Kafkabrigade over de betekenis van de BRP voor de lastenreductie voor de burger.⁷

Reactie op de beleidsdoorlichting

In het laatste hoofdstuk van de beleidsdoorlichting worden aanbevelingen gedaan om (het inzicht in) de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te verhogen. Hiervoor worden drie sets van aanbevelingen gedaan met als gemeenschappelijke noemer het voorzien in de ontbrekende kennis.

Aanbeveling 1: tijdig en regelmatig onderzoek

De eerste aanbeveling is om tijdig en regelmatig onderzoek te doen naar de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn behaald. Dit met het oog op toekomstige beleidsdoorlichtingen en ook omdat op basis van dergelijk onderzoek kan worden bepaald of het beleid op koers ligt. En alvorens dergelijk onderzoek kan worden verricht is het belangrijk om de doelstellingen van het beleid te concretiseren en te operationaliseren.

⁴ Ockham Groep/Kafkabrigade, Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP, 2019.

⁵ Sira, Doelmatigheid van de BRP. Onderzoek naar de mate van gebruik, gebruiksgemak en gebruiksvriendelijkheid van de BRP, 2019.

⁶ Kamerstuk 27 859, nr. 140.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 27 859, nr. 140.

Daarom zal ik bij de begroting van dit ministerie vanaf 2021 de doelstellingen van het beleid voor de BRP meer concreet maken en in operationele termen vertalen.

Daarbij zal er ook aandacht zijn voor een gerichte onderzoeksprogrammering om in de ontbrekende kennis voor wat betreft doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te voorzien. Dat geldt voor het beleid voor de BRP in den brede en voor reisdocumenten in het bijzonder verdient het aanbeveling om een onderzoek te verrichten naar de toegankelijkheid van het document in termen van kosten. Ook deze aanbevelingen neem ik over. In de bijlage *Evaluatie- en overig onderzoek* bij de ontwerpbegroting 2021 van mijn ministerie zal ik meer gedetailleerd ingaan op het onderzoeksprogramma voor de BRP.

Aanbeveling 2: onderzoek naar kopieën van bestanden en de gevolgen ervan

Veel uitvoeringsorganisaties maken voor de verwerking van de gegevens uit de BRP gebruik van intermediaire organisaties. Dit leidt tot *kopieën van bestanden* bij die intermediaire partijen. Dit kan duiden op ondoelmatigheid en het kan ook een effect hebben op de kostenverdeling van de BRP over de gebruikers en op de actualiteit van de gegevens. Daarom neem ik ook de aanbeveling over om de effecten van het gebruik van kopieën van bestanden te laten onderzoeken. Ik sluit daarbij aan op het onderzoek naar belemmeringen voor verplicht gebruik van basisregistraties, dat ik op dit moment laat uitvoeren naar aanleiding van de beleidsbrief Regie op Gegevens.

Aanbeveling 3: regeldrukvermindering burgers

De laatste set aanbevelingen in de beleidsdoorlichting is gericht om door een beter gebruik van de BRP de regeldruk voor burgers verder te verminderen. Dat vraagt erom dat het verplichte gebruik van de BRP als basisregistratie beter wordt nageleefd. Ik zal daarover nog dit jaar met de gebruikers van de BRP en met de VNG in overleg gaan met meenemen van de adviezen van ATR op dit punt (zoals bijvoorbeeld beëindiging van uitvraag van BRP-gegevens aan burgers door overheidsorganisaties). Ook zal ik deze aanbevelingen betrekken bij de verkenning naar verankering van verplicht gebruik van basisregistraties in de Wet digitale overheid.

In de aanbeveling van ATR om burgers ondersteuningsmogelijkheden aan te bieden om fouten in de BRP en de negatieve gevolgen ervan, te herstellen, wordt al voorzien met mijn toezegging in mijn brief van 25 november jl., om een centraal meldpunt in te richten waar burgers persoonlijk geholpen worden bij het corrigeren van onjuiste gegevens in basisregistraties.⁸

Nog geen besluit over uitbreiding van functionaliteiten

Het aanbevolen onderzoek naar mogelijkheden om de functionaliteiten van de BRP uit te breiden neem ik vooralsnog niet meteen over. In mijn brief van 4 november 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om de huidige BRP versneld door te ontwikkelen.⁹ Daarvoor wordt een ontwikkelagenda opgesteld die het kader vormt voor de verdere vernieuwing en verbetering van het BRP-stelsel. Ik sluit niet uit dat daaruit nieuwe functionaliteiten voortvloeien maar geef vooralsnog prioriteit aan de uitvoering van de hiervoor vermelde ontwikkelagenda.

⁸ Kamerstuk 32 761, nr. 153.

⁹ Kamerstuk 27 859, nr. 143.

Dit ook vanwege de gewenste verbetering van de registratie van arbeidsmigranten in de BRP¹⁰ die in de ontwikkelagenda een plaats krijgt.

Tot slot nog een opmerking over de kwaliteit van de BRP. Mijn ministerie laat sinds 2014 tweejaarlijks onderzoek doen naar de kwaliteit van de BRP; sinds 2016 zijn de uitkomsten vergelijkbaar vanwege dezelfde gehanteerde onderzoeksmethode. Het onderzoek van het CBS laat zien dat de adreskwaliteit van de BRP in 2018 vrijwel gelijk is aan die in 2016. In 2016 en 2018 was de kwaliteit op *persoonsniveau* 96,3%; dat betekent dat in 96,3% van de gevallen de personen die in de BRP op een adres staan ingeschreven er ook wonen. Op *adresniveau* is de kwaliteit 93,8% (tegenover 93,6% in 2016); hiermee wordt bedoeld dat in 93,8% van de gevallen alle in de BRP ingeschreven personen op een bepaald adres daar ook daadwerkelijk wonen.

Bij de beantwoording van de vragen van uw Kamer over de voorgaande beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikel is erop gewezen dat er altijd een frictie van zo'n 2% zal zijn tussen de feitelijke situatie en de gegevens in de BRP.¹¹ Dat percentage is een schatting en ik wil daarover meer gefundeerd iets kunnen zeggen. Daarom zal ik laten onderzoeken of het mogelijk is om te bepalen welk afwijkingspercentage tussen de feitelijke en vastgelegde gegevens onvermijdbaar en daarmee acceptabel is.

In de brieven over het toekomsttraject BRP en over de verbetering van het reisdocumentenstelsel zal ik uw Kamer informeren over de uitkomsten van de hier genoemde onderzoekstrajecten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹⁰ Kamerstuk 29 861, nr. 48.

¹¹ Kamerstuk 30 985, nr. 18.