



Eindrapport Onderzoek Regeldruk BRP

Ockham Groep/Kafkabrigade

Versie 1.1.3, 22 juni 2019

Auteurs: Marjan Schnetz, René Veldwijk, Arjan Widlak



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Managementsamenvatting	4
2. Inleiding	9
2.1. Aanleiding	9
2.2. Doelstelling	10
2.3. Meetproblemen	10
2.4. Het karakter van basisregistraties in relatie tot regeldruk	11
2.5. Leeswijzer	12
3. Werkwijze	14
3.1. Inleiding	14
3.2. Eerste fase	14
3.2.1. Bureauonderzoek: inventariseren processen	14
3.2.2. Bronnen beoordelen en uitfilteren tot 10 voor voorlopige analyse	14
3.2.3. Vaststellen groei afnemers BRP in aantallen en omvang	15
3.3. Tweede fase	15
3.3.1. Multi-aspect benadering	15
3.3.2. Tweede fase: Verdieping drie processen	17
3.3.3. Tweede Fase: Kafka Thermometer	17
3.3.4. Tweede fase: Gedachtenexperiment	18
3.3.5. Tweede fase: Tien processen nader bekeken	19
4. Resultaten	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Resultaten kwantitatieve analyses	22
4.2.1. Tien processen nader bekeken	22
4.2.2. Extrapolatie van 10 naar 118 processen	31
4.3. Resultaten BRP-systeemgerichte overzichten	33
4.3.1. Overzicht nieuwe soorten afnemers	33
4.3.2. Omvang groei binnen groepen afnemers	34
4.3.3. Overzicht nieuwe BRP-categorieën & -gegevenselementen	35
4.3.4. Afnemerssoorten versus BRP categorieën	36
4.4. Resultaten verdiepende kwalitatieve én kwantitatieve analyse	37
4.4.1. Resultaten verdieping drie processen	37

4.4.1.1.	Verklaring omtrent gedrag (VOG)	37
4.4.1.2.	Huwelijk	44
4.4.1.3.	Volmacht	51
4.5.	Resultaten Kafka Thermometer	55
4.5.1.	Waar worden persoonsgegevens uitgevraagd die al bekend zijn?	55
4.5.2.	Wat is de belangrijkste reden?	57
4.5.3.	Waar heeft de burger de impact gemerkt?	59
4.5.4.	Waar ligt de grootste kans om lastendruk te verminderen?	61
4.5.5.	Wat is hiervoor nodig?	63
5.	Analyse	65
5.1.	Analyse verdieping drie processen	65
5.1.1.	Analyse aanvraag verklaring omtrent gedrag (VOG)	65
5.1.2.	Analyse aangifte huwelijk	66
5.1.3.	Analyse aanvraag volmacht	68
5.2.	Analyse volgend uit het gedachtenexperiment	69
5.2.1.	Referentiekader	69
5.2.2.	Bespreking per aspect van veranderingen in de BRP-gegevensset	71
5.2.2.1.	BRP gegevens en persoonsidentificatie	71
5.2.2.2.	BRP gegevens en persoonsadressering	73
5.2.2.3.	BRP gegevens op maat	73
5.2.2.4.	BRP gegevens en Procescontroles	74
5.2.2.5.	BRP gegevens en meervoudig gebruik	75
5.2.2.6.	BRP gegevens onder een burger-centraal paradigma	75
5.2.2.7.	BRP gegevens en de EU-dimensie	76
5.2.2.8.	Versies van BRP gegevens	76
5.2.2.9.	BRP gegevens en privacy	77
5.2.2.10.	BRP conceptueel versus technisch/institutioneel	78
5.2.2.11.	Beschikbaarheid van BRP gegevens	78
5.2.3.	Toepassing referentiekader op de BRP-gegevensset: een vingeroefening	79
5.3.	Analyse van de aanpassingen in de Wet BRP van 2014	79
5.4.	Analyse volgend uit de Kafka Thermometer	81
5.5.	Overige bevindingen volgend uit het karakter van basisregistraties	82
5.5.1.	Eliminatie van regeldruk veroorzakende processen: volkstelling	82
5.5.2.	Ervaren (negatieve) regeldruk: Doorlevering van gegevens	83
5.5.3.	Het effect van Operatie BRP	85
6.	Conclusies	86

6.1.	Inleiding	86
6.2.	Hoofdconclusies	86
6.2.1.	De BRP draagt bij aan regeldrukverlaging.....	86
6.2.2.	De mogelijkheden van de BRP om regeldruk te verlagen worden onvoldoende benut.....	86
6.2.3.	Digitale processen rusten op de BRP.....	87
6.2.4.	DigiD rust op de BRP.....	87
6.2.5.	Reductie van regeldruk door de BRP wordt soms tenietgedaan	87
6.2.6.	Reductie van regeldruk voor velen, maar niet voor iedereen	88
6.2.7.	Directe beschikbaarheid van gegevens is een factor van belang.....	89
6.2.8.	Correctie voor de burger is maar op één plek mogelijk.....	89
6.2.9.	Uitbreiding van de BRP gegevensset biedt kansen voor verlaging van regeldruk	90
6.2.10.	Grotere rol van de BRP bij processen met meerdere burgers kan regeldruk verlagen	90
6.3.	Overige conclusies.....	91
6.3.1.	Conclusies volgend uit de procesanalyse.....	91
6.3.2.	Ontwikkeling gebruik van de BRP.....	92
6.3.3.	Kwalitatieve aspecten en kansen	92

1. Managementsamenvatting

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) verzocht mede op basis van onderzoek te adviseren over de mate waarin de Basisregistratie personen (BRP) in de periode van 2014 tot 2018 tot een vermindering van administratieve lasten voor ingezetenen heeft geleid. Het gaat dan om:

- ✓ Kwantitatieve regeldrukeffecten – zoals gedefinieerd in het Handboek Meting Regeldrukkosten¹.
- ✓ Kwalitatieve regeldrukeffecten, waaronder ervaren vermindering voor de burger.
- ✓ Kansen: mogelijke verbeteringen van de dienstverlening met of door de BRP met een regeldrukverlagend effect.

Kwantitatieve regeldrukeffecten

De BRP draagt bij aan en is veelal voorwaardelijk voor vermindering van regeldruk

Het aantal individuele processen waarop de BRP invloed uitoefent in termen van regeldruk loopt ten minste in de honderden. Een exacte kwantitatieve vaststelling is niet mogelijk. Door ons te beperken tot 118 relevante processen waarop een regeldrukinitiatief is genomen en daarna verder te focussen op een tiental exemplarische processen hebben wij:

1. vastgesteld dat deze tien processen een vermindering kenden van de regeldruk van circa 36 miljoen euro jaarlijks bij gelijkblijvende prijzen/tarieven;
2. geschat op basis van extrapolatie dat deze 118 processen een vermindering van regeldruk opleverden van ruim 250 miljoen euro jaarlijks, waarvan ongeveer de helft is toe te rekenen aan de BRP;
3. de verwachting onderbouwd dat de BRP ook een bijdrage levert en zal leveren aan de vermindering van regeldruk in andere processen.

De kwantitatieve bijdrage van de BRP is terug te voeren op vier factoren

Deze factoren zijn:

1. de vaststelling van de identiteit van een persoon op een online, locatie-onafhankelijke wijze;
2. het vervallen van de noodzaak tot aanleveren van bewijsstukken, zoals uittreksels, akten, ondertekende verklaringen en kopieën van het identiteitsbewijs;
3. het verschuiven van gegevensinvoer naar controle door de burger op voorgevulde gegevens;
4. het scheppen van randvoorwaarde voor plaats- en tijdonafhankelijke dienstverlening.

¹ Download: <https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/handboek-meting-regeldrukkosten-2/>

Het effect van de BRP op de regeldruk staat niet op zichzelf maar manifesteert zich in combinatie met andere generieke diensten, die vervolgens ook weer rusten op de BRP. Het gaat dan met name om DigiD.

De potentiële bijdrage van de BRP aan verlaging van regeldruk worden nog onvoldoende benut

Het is opvallend dat ook bij processen die model zouden kunnen staan voor “beste processen” wij bijna overal kansen zagen om de regeldruk verder te verlagen door gebruik te maken van bestaande mogelijkheden van de BRP.

De bijdrage van de BRP aan vermindering van regeldruk wordt soms tenietgedaan

De bijdrage van de BRP leidt soms tot spectaculaire daling van de regeldruk, maar deze bijdrage wordt soms tenietgedaan door:

1. verhoging van de kosten voor het product;
2. toename van het verplicht aantal voorgeschreven situaties waarin het product moet worden aangevraagd (toename van gebruik).

Met name de soms even spectaculaire toename van het gebruik in combinatie met een sterke daling van de kosten is opvallend en doet vermoeden dat er sprake kan zijn van een drempelverlagend effect. Het is wenselijk dat bij regeldrukinitiatieven vooraf duidelijk is wat er in dit opzicht wordt nagestreefd of verwacht.

Reductie van regeldruk voor velen, maar niet voor iedereen

Het gebruik van de BRP in online processen leidt tot een toenemende differentiatie in regeldruk voor verschillende groepen. 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, loopt kans op een hogere regeldruk en bij fouten zelfs kans op zeer hoge regeldruk, zowel gemeten als ervaren.

Kwalitatieve regeldrukeffecten

Niet alle regeldrukeffecten zijn meetbaar in termen van het Handboek Meting Regeldrukkosten, maar worden wel beleefd als meer of minder regeldruk.

Minder wachttijd binnen en na processen door beschikbaarheid BRP

Mede door de directe beschikking over gegevens kunnen online processen direct en volledig worden doorlopen. In bijzondere gevallen kunnen zelfs tekortkomingen in de beschikbaarheid van andere basisregistraties worden opgevangen door intelligent gebruik van de BRP². Het direct en volledig kunnen doorlopen van een proces betekent dat alle gegevens digitaal beschikbaar zijn en er vaak ook direct een geautomatiseerd (voorlopig) besluit genomen kan worden, wat leidt tot minder wachttijd.

Geen praktische en betekenisvolle toegang tot eigen gegevens voor de burgers

Hoewel mijnoverheid.nl de mogelijkheid biedt BRP gegevens in te zien, is de praktische waarde hiervan voor de burgers beperkt. Het is niet mogelijk om een ontvangen besluit te herleiden naar een specifieke organisatie en een specifieke raadpleging van deze organisatie op de BRP. Wanneer er een fout is gemaakt, kan de burger daarom niets aantonen. Er kan ook geen geverifieerd historisch afschrift worden gedownload, dat als bewijs kan dienen bij verschil van inzicht.

Er is geen burgervriendelijk proces om te verzoeken gegevens te wijzigen of corrigeren. Controle van BRP gegevens in andere processen is daarom in de praktijk geen servicegerichte vraag naar correctie, maar een eis van acceptatie op straffe van uitsluiting van de online dienst.

Er bestaat geen procedure voor het corrigeren van gegevens en het herstel van gevolgen van besluiten op basis van herstelde gegevens, waardoor situaties van excessieve regeldruk kunnen ontstaan. Dat leidt tot de observatie hieronder.

Verlaging van de regeldruk als het goed gaat, verhoging als het fout gaat

Een belangrijk gevolg van bovenstaande is dat gebruik van BRP gegevens de regeldruk sterk kan reduceren als het goed gaat. Een adreswijziging is bijvoorbeeld direct overal bekend. De overheid neemt de burger dan werk uit handen. Wanneer 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. Dit ligt niet in de aard van een basisregistratie. Het is een gevolg van gebrek aan overkoepelende coördinatie en sturing op het geheel. Deze situatie wordt nog verergerd doordat veel afnemende processen niet in staat zijn om mutaties met terugwerkende kracht goed te verwerken.

2 Zie hiervoor de DUO casus op pagina 30.

Kansen voor regeldrukvermindering

Er is nog een wereld te winnen in termen van potentiële verbeteringen. Ook in de Kafka Thermometer noemen professionals een veelheid aan voorbeelden van waar gegevens nog niet hergebruikt worden en zien wij een onderstroom aan reacties die wijzen op het belang van rechten, toegankelijkheid, alternatieven en de kwaliteit van fouterstel. We noemen hier een selectie uit de aanbevelingen uit het onderzoek.

Een minder starre omgang met de BRP-gegevensset kan de regeldruk verlagen

Diverse uitbreidingen van de BRP kunnen regeldrukverlagend uitpakken. Dat kunnen “echte” gegevens zijn, zoals nieuwe relatievormen bijvoorbeeld pleegoudergezinnen of samengestelde gezinnen. Of het kunnen “plusgegevens” zijn, zoals de optie om een e-mailadres of telefoonnummer als standaard in te stellen. Het kan ook gaan om een andere status voor gegevens, zoals het facultatief maken van het gegevenselement geslacht. De verandering zit hier niet alleen in de gegevensset zelf, maar vooral ook in het omarmen van de gedachte dat voor sommige persoonsgegevens in de bevolkingsadministratie de burger zelf vergaand *in control* kan zijn.

Een uitbreiding met afgeleide gegevens, zoals ‘is meerderjarig’ maakt het mogelijk om gegevens meer ‘op maat’ te verstrekken. Behalve dat dit voor de burger privacy-vriendelijk is en voor de overheid kostenbesparend, kan dergelijk gegevensarm gebruik van de BRP ook de regeldruk verlagen door indieningsvereisten in de vorm van bewijsstukken overbodig te maken in organisaties met een publieke taak en zelfs buiten de publieke sector.

Breng het gebruik van BRP gegevens onder een burger-centraal paradigma in kaart

De burger centraal stellen vraagt continue aandacht en toetsing. Vrijwillige adoptie van de generieke digitale infrastructuur leidt er niet als vanzelf toe dat die ook ten behoeve van de burger worden ingezet. Dat blijkt zelfs bij processen waar aandacht geweest is voor regeldruk. En vraagt het toestemmingsformulier “reizen met kinderen van gescheiden ouders” nodeloos om een kopie paspoort en een uittreksel uit het gezagsregister. Meten en sturen zijn in deze context noodzakelijk.

Daarnaast is er ook aanleiding om kritischer te kijken naar schijnbaar succesvolle praktijken. Met erkenning van de vele voordelen, vergroot digitalisering van processen ook de afstand tussen overheid en burger. En daarmee verliest de overheid soms het zicht op de wijze waarop de burger een proces doorloopt. In alle gevallen noopt het optreden van commerciële intermediairs tot bezinning over de kwaliteit van het proces.

Persoonlijk contact in bijhoudingsprocessen kan in het belang van burger én overheid zijn

Door grootschalig gebruik en digitalisering worden kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens steeds belangrijker. Bij het ontstaan van bijvoorbeeld familie(relaties) moet door de overheid vastgesteld worden wat ‘waarheid’ is. De registratie van levensgebeurtenissen is een goede gelegenheid om de registratie aan de werkelijkheid te toetsen. Het volledig digitaal afhandelen van dit soort processen is

daarom niet zonder risico's. Niet alleen de overheid heeft hier, namens ons allen, een belang bij controle op misbruik. Ook de individuele burger heeft hier een belang. Online informatie bij levensgebeurtenissen is vooral gericht op het doorlopen van het proces, terwijl in persoonlijk contact de ambtenaar juist de nadruk legt op de consequenties voor bijvoorbeeld vermogensrecht of erfrecht. Het beroep dat de overheid doet op de (digitale) informatievaardigheden van de burger neemt toe. Dit heeft effect op de ervaren regeldruk.

Voorkom digitale uitsluiting

Concentratie van regeldruk bij specifieke groepen kunnen we verklaren met verschillende mechanismen die leiden tot digitale uitsluiting. We zien dat bijvoorbeeld bij de toegang tot digitale processen via DigiD. De bestaande machtigingsvoorziening is beperkt, wordt zeer beperkt gebruikt door afnemers en kan nooit volledig zijn. Tegelijk wordt het persoonlijke karakter van online inloggen strikt geïnterpreteerd op de DigiD-website. Een recht op geholpen worden – niet per se door de overheid, maar juist door je pleegouders, mantelzorger of bewindvoerder – kan dienen als beginsel voor burgervriendelijke dienstverlening. Dat betekent niet dat er niet ook gewerkt moet worden aan meer inclusiviteit in technische zin, maar wel dat de problemen die een onvolledig digitaal landschap nog jaren met zich mee zal brengen ook een oplossing behoeft voor mensen hier en nu.

We zien dit ook bij de onvoldoende informatiepositie van de burger. De burger zou laagdrempelig toegang moeten hebben tot informatie over het gebruik van diens persoonsgegevens in overheidsprocessen, die vooral praktisch bruikbaar is. Met mijnoverheid.nl en de faciliteiten in de BRP voor logging van raadplegingen is de basis daarvoor al aanwezig. Wat ontbreekt is terugkoppeling naar de BRP van gegevensgebruik door organisaties die BRP gegevens zelf opslaan. Ook hier geldt dat dit geen diskwalificatie is van andere oplossingen op de lange termijn, maar wel dat een praktische oplossing voor echte mensen met echte problemen niet uit het zicht moet verdwijnen.

Herstel van fouten en de gevolgen van registratiefouten is waarschijnlijk beter op te lossen door de burger een betere positie te geven in zijn verhouding met de overheid, dan met een correctiepunt dat een burger begeleidt in zijn tocht langs alle organisaties. Een afdwingbaar recht op centrale correctie voorkomt dat de last van herstel en correctie volledig bij de burger komt te liggen.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek in opdracht van het Adviescollege toetsing regeldruk. Het onderzoek vindt plaats in een bredere context, te weten de beleidsdoorlichting 'reisdocumenten en basisadministratie'. Het doel van de beleidsdoorlichting is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te onderzoeken van het gevoerde beleid op begrotingsartikel 6.5 'Reisdocumenten en basisadministratie' (hoofdstuk VII BZK van de Rijksbegroting).³

Naast een doeltreffende en doelmatige dienstverlening door overheidsorganisaties, was ook de vermindering van administratieve lasten voor de burger een doelstelling van de Wet basisregistratie personen. Door het principe 'eenmalige verstrekking, meervoudig gebruik', hoeven burgers bijvoorbeeld niet bij meerdere (overheids)instanties dezelfde gegevens aan 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.

Het ministerie heeft ATR verzocht om mede op basis van onderzoek te adviseren over de mate waarin de Wet basisregistratie personen in de periode van 2014 tot 2018 tot een vermindering van administratieve lasten voor ingezetenen heeft geleid. Het gaat dan om:

- ✓ Kwantitatieve effecten – zoals gedefinieerd in het Handboek Meting Regeldrukkosten⁴.
- ✓ Kwalitatieve effecten, waaronder merkbare vermindering voor de burger.
- ✓ Kansen: mogelijke verbeteringen van de dienstverlening met of door de BRP met een regeldrukverlagend effect.

³ Zie kamerstuk 2018-0000735691 van 27 augustus 2018.

⁴ Download: <https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/handboek-meting-regeldrukkosten-2/>

2.2. Doelstelling

Het doel is te onderzoeken welke regeldrukeffecten in de periode 2014 – 2018 zijn opgetreden die voortkomen uit het gebruik van de BRP in overheidsprocessen⁵ en welke verbeteringen met of door de BRP in de toekomst nog te realiseren zijn.

Deze hoofdvraag valt uiteen in vier deelvragen:

1. Welke verplichtingen voor de burger zijn in 2018 ten opzichte van 2014 komen te vervallen dan wel verminderd?
2. Op welke wijze draagt de BRP bij aan het verminderen of wellicht verhogen van de kwantitatieve en kwalitatieve regeldruk?
3. Welke ontwikkelingen in de tijd over het gebruik van BRP nemen wij waar?
4. Waar zitten aanvullende mogelijkheden voor regeldrukvermindering?

2.3. Meetproblemen

Er is rond de BRP nimmer een nulmeting uitgevoerd. Los daarvan zijn de gevolgen van ‘eenmalig verstrekken en meervoudig gebruik’ niet direct te vertalen naar vermindering van de informatieverplichtingen door de burger. Als startpunt van dit onderzoek zijn daarom de rapportages voortkomend uit “Goed Geregeld” gebruikt. Dit was een kabinet breed programma om de regeldruk voor burgers en bedrijven met 2,5 miljard euro te reduceren in de periode 2012-2017. De rapportages van “Goed Geregeld” kenmerken zich echter niet door een consistent toegepaste methode. Slechts in beperkte mate zijn onderbouwingen beschikbaar voor de gerapporteerde reductie van regeldruk. Daar waar onderbouwingen beschikbaar zijn, is gebruik gemaakt van geaggregeerde gegevens over meerdere processen waarop reducties zijn berekend met een afwijkende werkwijze. Soms is daarbij gebruik gemaakt van – soms erg oude – nulmetingen, vaker is daarbij alleen een reductie berekend. Het is daarom niet mogelijk een exacte en volledige uitspraak te doen over de reductie van regeldruk door de BRP.

Ook met een nulmeting zou het geen sinecure zijn geweest om de regeldrukeffecten van de BRP te kwantificeren. Het aantal processen dat gebruik maakt van de BRP loopt in de vele honderden en meting van het effect van de BRP in een proces waarin ook gebruik wordt gemaakt van andere systemen is moeilijk.

Het voorgaande betekent niet dat het onmogelijk is een beeld te schetsen van de regeldrukeffecten. Dat doen wij in deze rapportage door een meervoudig antwoord te geven op deze vraag. Dat wil zeggen dat wij met verschillende methoden kijken naar verschillende aspecten van regeldruk. Dat doen wij concreet door:

⁵ Bij dit onderzoek zijn overheidsprocessen bekeken die betrekking hebben op burgers die in de BRP zijn geregistreerd met de status ‘ingezetene’. Niet-ingezetene vallen buiten de definitie van ‘burger’ conform het Handboek Meting Regeldrukkosten.

1. kwantitatieve berekeningen te maken voor processen met grote regeldruk voor burgers, waarbij in het kader van “Goed Geregeld” initiatieven zijn genomen om de regeldruk te verminderen; te kijken naar de ontwikkeling van de BRP-gegevensset en het gebruik daarvan in de tijd;
2. het bevragen van professionals uit verschillende sectoren middels interviews;
3. het uitvoeren van een enquête onder professionals;
4. het maken van klantreizen en narratieven daarvan;
5. het doen van enkele gedachtenexperimenten met BRP-experts waarbij de gegevensset van de BRP wordt uitgebreid of ingekrompen.

Deze brede analyse levert een goede indicatie van zowel de bereikte regeldrukverlichting als van de kansen die er nog liggen. In hoofdstuk 3 van deze rapportage zetten wij de gevolgde aanpak nader uiteen.

2.4. Het karakter van basisregistraties in relatie tot regeldruk

Het meten van regeldruk volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten richt zich op de beoordeling van individuele processen. Overheidsprocessen worden gevoed door gegevens. Het acquireren, vastleggen, controleren en communiceren van gegevens is voor burgers en bedrijven een bron van regeldruk.

Een basisadministratie kan regeldruk verminderen, al brengt het voeden en bijhouden ervan processen met zich mee die regeldruk veroorzaken. Denk bij dat laatste voor de BRP aan het doen van aangiften van geboorte en overlijden, doorgeven van adreswijzigingen en zo meer⁶. Wanneer de vastgelegde gegevens (verplicht) worden gebruikt in andere overheidsprocessen, is in het andere proces sprake van verlaging van de regeldruk. Gegevens hoeven niet meer door burgers te worden aangeleverd, hooguit gecontroleerd. En worden gegevens in de basisadministratie eenmaal breed gebruikt dan neemt ook de noodzaak van kostbare en belastende controles op de juistheid van deze gegevens af.

De BRP is bij uitstek gepositioneerd om de regeldruk over een breed front te verlagen. De gegevens in de BRP-gegevensset veranderen niet frequent en worden gebruikt in zeer veel overheidsprocessen. In sommige gevallen kunnen processen worden uitgevoerd zonder dat de burger nog lastig gevallen hoeft te worden. Een voorbeeld daarvan is het proces ‘uitvoeren volkstelling’ (§5.5.1, blz. 82) dat wij in Nederland niet meer kennen. Als in de beginjaren van de BRP een regeldruk-nulmeting zou zijn uitgevoerd, zou een vergelijking met het heden ongetwijfeld een forse verlaging van regeldruk laten zien. In dit onderzoek kijken wij primair naar de regeldrukeffecten van de BRP in overheidsprocessen, maar om recht te doen aan het karakter van een basisregistratie kijken we bij de uitwerking van de vraagstelling ook naar mogelijke BRP-centrische effecten.

⁶ De BRP bevat persoonsgegevens over de burger, zijn familierelaties (ouders, kinderen, huwelijk/partnerschappen), woonadressen, reisdocumentgegevens, kiesrechtgegevens, ouderlijk gezaggegevens, curatelegegevens, nationaliteiten en verblijfstitelgegevens, dit alles onderbouwd met brondocumenten. Een goed overzicht van de beschikbare gegevens is te vinden op de webpagina persoonlijke gegevens/ basisregistratie personen op www.mijnoverheid.nl.

2.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 – Inleiding– bevat een procesmatige beschrijving van het onderzoek, dat twee fasen kende. In de eerste fase zijn op basis van documentonderzoek alle processen geïnterviewd waarop initiatieven zijn genomen om de regeldruk te reduceren waarbij de BRP een rol speelt. Uit deze 118 processen is een tiental geselecteerd waarvoor op basis van beschikbare informatie en inschattingen een berekening van regeldruk is gemaakt volgens de kwantitatieve methode uit het Handboek Meting Regeldrukkosten. In de tweede fase is met meerdere methoden vanuit verschillende perspectieven gekeken naar de relatie tussen de BRP en regeldruk. De aanpak in beide fasen is hier gedetailleerd beschreven.

Hoofdstuk 3 – Werkwijze– beschrijft per fase en bij de tweede fase ook per onderzoeksmethode de uitkomsten en resultaten van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 – Resultaten – bespreekt de resultaten uit hoofdstuk 3 en onderbouwt de conclusies die in hoofdstuk 6 worden getrokken. Ook worden hier de uitkomsten van het gedachtenexperiment met betrekking tot de impact van veranderingen in de BRP-gegevens besproken.

Hoofdstuk 5 – Analyse –analyseert de bevindingen die voortvloeiden uit de onderzoeksactiviteiten met daarbij gevoegd een toetsingskader. Voor wat betreft het gedachtenexperiment worden met de analyse ook de resultaten besproken.

Hoofdstuk 6 – Conclusies – bevat de hoofdconclusies van ons onderzoek, alsmede meer specifieke conclusies gegroepeerd naar beschouwingwijze. Ook worden hier conclusies getrokken met betrekking tot mogelijkheden om de regeldruk in de nabije toekomst verder te verlagen met gebruikmaking van de BRP.

Aansluitend bevat het rapport een aantal bijlagen:

Bijlage I beschrijft de stappen waarmee van een groslijst van 118 processen wordt toegewerkt naar een lijst van 10 en de keuze voor 3 diepgaand door te lichten processen in Fase 2. De processen in de lijst van 10 en in de lijst van 3 zijn onderzocht op regeldruk die voortvloeit uit de informatieverplichtingen in die processen.

In **Bijlage II** worden achtereenvolgens opgesomd:

1. de groslijst van processen;
2. de processen waarover is gerapporteerd;
3. de processen waarvoor een ex-ante inventarisatie beschikbaar is.

Bijlage III bevat de overzichten die de ontwikkeling van de BRP in de tijd weergeven.

Bijlage IV bevat de berekeningen conform het standaardkosten model (SKM) en toelichtingen zoals beschreven in het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Bijlage V bevat de vragen en resultaten van de Kafka Thermometer.

Bijlage VI bevat referenties naar de gebruikte bronnen.

Bijlage VII bevat de lijst van geïnterviewde personen en de samenstelling van de klankbordgroep.

Bijlage VIII bevat een begrippenlijst.

Bijlage IX bevat de narratieven van de klantreizen.

3. Werkwijze

3.1. Inleiding

Dit onderzoek is opgedeeld in twee fasen en deze eindrapportage doet verslag van beide. In de eerste fase is een bureauonderzoek uitgevoerd om een inventarisatie te maken van alle processen waarop initiatieven zijn geweest om de regeldruk te verlagen en waarover ook is gerapporteerd. Uit deze inventarisatie zijn tien processen geselecteerd die, uitgaande van de beschikbare gegevens, voldeden aan de belangrijkste selectiecriteria. Uit deze tien processen is na afronding van fase 1 in overleg met de klankbordgroep en met de opdrachtgever een nadere selectie van drie processen gemaakt die in fase 2 in detail zijn doorgelicht. De specifieke werkwijze per fase wordt hieronder nader besproken.

3.2. Eerste fase

3.2.1. Bureauonderzoek: inventariseren processen

In fase 1 werden aan de hand van bureauonderzoek alle processen geïnventariseerd waarop initiatieven zijn genomen om te komen tot vermindering van regeldruk en waarbij de BRP een rol speelt.

Het verzamelen van informatiebronnen in fase 1 verliep langs twee lijnen. Enerzijds werd aansluiting gezocht bij de kabinetsagenda rond het verminderen van regeldruk, waarover in de periode 2012-2017 jaarlijks tweemaal werd gerapporteerd. Hierin zijn specifieke projecten in kwantitatieve zin beschreven waarin de BRP een rol heeft gespeeld, zoals de elektronische aangifte burgerlijke stand en de invoering van het BSN in de jeugdzorg. Ook voorafgaand aan deze periode zijn processen geïdentificeerd, zoals in het rapport Onderzoek Regeldruk E-overheid⁷. Deze en vergelijkbare rapportages werden aan de hand van deskresearch verzameld. Waar informatie ontbrak werden onderliggende rapportages opgevraagd bij de regeldrukcoördinatoren danwel dossierhouders van de ministeries van Economische Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3.2.2. Bronnen beoordelen en uitfilteren tot 10 voor voorlopige analyse

De gevonden processen werden geselecteerd op twee kenmerken: 1) of de BRP een rol speelt bij het reduceren van de regeldruk en 2) de impact van het proces op vermindering van de regeldruk. Van de selectie van tien processen inventariseerden wij de regeldruk die voortvloeit uit de bijbehorende informatieverplichtingen – wederom op basis van beschikbare data. Daarbij zochten wij naar het aantal burgers of transacties voor dit proces, met welke frequentie het proces werd doorlopen en welke inspanning (tijd en out-of-pocketkosten) dit met zich meebracht.

Uit deze tien processen werden in overleg met de klankbordgroep en met de opdrachtgever drie processen geselecteerd die in fase 2 nader zijn onderzocht aan de hand van een klantreis en de kwantitatieve benadering volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten. Meer hierover is te lezen in paragraaf 3.3.2 (blz. 17).

⁷ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/48932/onderzoek-regeldruk-e-overheid.pdf>

3.2.3. Vaststellen groei afnemers BRP in aantallen en omvang

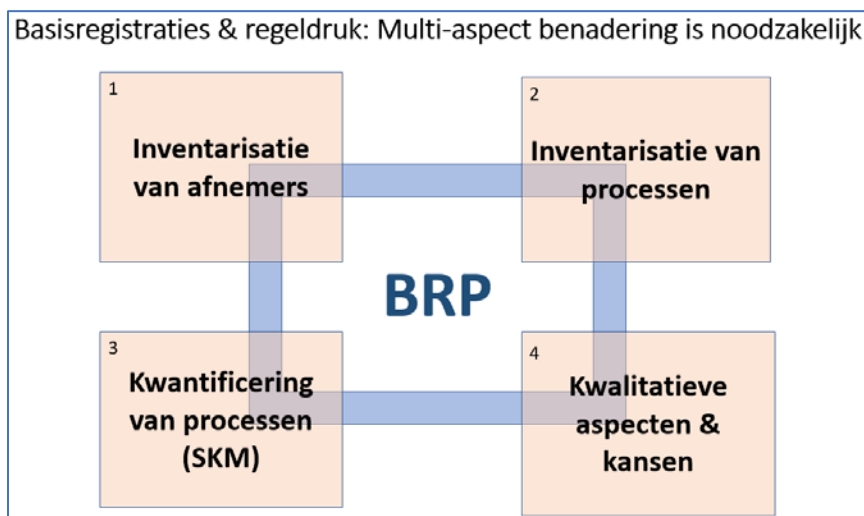
Additioneel brachten wij in kaart wat de groei is in het aantal afnemers van de BRP, zowel in termen van aantallen afnemers als qua omvang van de set gebruikte gegevenselementen. Dit is gedaan door alle autorisaties op datum in te lezen in een database en op volgorde te zetten zodat de ontwikkeling door de tijd kan worden gevisualiseerd.

Het opnemen van zowel de aantallen als de omvang van de set van BRP-gegevenselementen doet recht aan het karakter van een basisregistratie en biedt een breder beeld op de regeldrukeffecten dan alleen 'losse' processen te beschouwen.

3.3. Tweede fase

3.3.1. Multi-aspect benadering

Conform de onderzoeksopdracht legden wij uiteindelijk een drietal BRP-gerelateerde regeldrukveroorzakende processen onder het vergrootglas, maar probeerden wij wel een globaal doch betrouwbaar beeld te schetsen van het BRP-universum als geheel. Dit gebeurde door middel van een multi-aspect benadering die in onderstaande figuur is weergegeven:



Figuur 1: Beschouwingskader voor regeldrukeffecten bij basisregistraties

Allereerst (1^e kwadrant) hebben wij gekeken naar informatie over het gebruik van de BRP. Als houdster van de BRP beschikt de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) over veel informatie. De RvIG registreert welke partijen welke BRP gegevens afnemen, op basis van welke wetgeving dit gebeurt, hoe omvangrijk de BRP-raadplegingen zijn en hoe deze zich ontwikkelen in de tijd. Deze informatie biedt inzicht⁸ en houvast bij het vaststellen van het aspect 'meervoudig gebruik'.

⁸ Voor het verkrijgen van dit inzicht was wel vrij veel handwerk nodig om te komen tot een bruikbare identificatie van (categorieën van) afnemers.

Het resulterende beeld is op een aantal manieren onvolledig. Zo hoeft het gebruik van BRP-gegevens in processen waarin deze gegevens worden gebruikt niet één-op-één te lopen met de administratie van RvIG. Vooral bij de grote afnemers van BRP-gegevens speelt dit. Zo is UWV afnemer van de BRP maar gebruikt UWV deze gegevens voor tientallen (uitkerings)processen. Daarnaast zijn de gegevens die de RvIG verstrekt afkomstig uit de landelijke voorziening, de GBA-V, waaraan alle gemeenten hun gegevens leveren. En achter één afnemersindicatie kunnen meerdere gebruikers zitten. Zo zijn alle gerechtsdeurwaarders aangesloten via één autorisatie van de Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders. Omstandigheden als deze maken dat ook langs deze weg slechts een globaal beeld van het gebruik van de BRP ontstaat.

Los van de inventarisatie van BRP afnemers is een inventarisatie gemaakt (2e kwadrant) van processen waarop sinds 2014 regeldrukinitiatieven zijn genomen en waarbij de BRP een rol speelt. Een groot aantal rapportages is daartoe bestudeerd. Oordeelsvorming op basis van broninformatie, aangevuld met kennis van zaken en gezond verstand is gebruikt om te komen tot een selectie van tien processen (eerste fase van dit onderzoek). Deze informatie biedt naast inzicht in het meervoudige gebruik ook inzicht in wanneer en hoe de BRP wordt ingezet in deze processen. Ook biedt het zicht op die procesonderdelen waar de BRP bij uitstek een gunstig effect heeft op lastenverlichting voor burgers.

Voor de tien geselecteerde processen is de verandering in regeldruk tussen 2014 en 2018 gekwantificeerd (3^e kwadrant) en uitgesplitst in een P-effect en een Q-effect. Het P-effect geeft weer hoeveel regeldrukverandering er is opgetreden per transactie. Het Q-effect geeft weer hoeveel regeldrukverandering er is opgetreden veroorzaakt door een verandering in het aantal transacties per jaar.

Op een drietal van de tien onderzochte processen is tenslotte een veel diepgaander analyse uitgevoerd middels klantreizen en interviews en zijn de eerdere berekeningen aangescherpt. Door deze kwantitatieve methoden conform het Handboek Meting Regeldrukkosten te passen voor zowel de situatie in 2014 als de situatie in 2018 wordt inzicht verkregen in de lastendrukontwikkeling voor burgers in processen waarbij de BRP een rol heeft gespeeld.

Tenslotte hebben wij gekeken naar kwalitatieve aspecten en naar kansen om te komen tot (verdere) vermindering van regeldruk (4^e kwadrant). Deze aspecten komen vanzelf naar voren bij de uitvoering van enquêtewerkzaamheden, de gedachtenexperimenten en in de diepte-interviews. Ze zijn binnen het Handboek Meting Regeldrukkosten ook relevant met betrekking tot de *ervaren* regeldruk. Een instructief voorbeeld is de Mijn DUO casus in dit rapport (blz. 30), waarbij DUO ernaar streeft om het aantal momenten waarop de student informatie aan DUO moet verstrekken te minimaliseren. De aanpak van DUO resulteert in minder kwantitatieve maar zeker ook in minder ervaren regeldruk.

De multi-aspect benadering zoals hiervoor beschreven verkleint de kans dat belangrijke BRP-gerelateerde processen over het hoofd worden gezien of wezenlijk verkeerd worden beoordeeld. Op basis van extrapolaties is het zelfs mogelijk om een, uiteraard zeer ruwe, schatting te maken van het totale effect sinds 2014 van de BRP op de regeldruk voor ingezetenen. Op basis van de gevonden resultaten opgenomen in hoofdstuk 4, wordt met behulp van bovenstaand onderzoekkader de analyse en interpretatie van de resultaten uitgewerkt.

3.3.2. Tweede fase: Verdieping drie processen

Van de drie geselecteerde processen uit de eerste fase werd een klantreis gemaakt voor het papieren proces en voor het digitale proces. Wij verwachtten dat de belangrijkste bron van reductie in regeldruk, in elk geval per handeling, ligt in minder regeldruk in het digitale proces door het hergebruik van gegevens en de reductie van indieningsvereisten zoals uittreksels.

De klantreizen voor het digitale proces huwelijk en machtiging verkiezing werden gemaakt door het proces te doorlopen als participatief onderzoekers⁹. Het papieren proces voor de aanvraag VOG werd volledig doorlopen door een van de auteurs. Voor de aanvraag VOG werden burgers benaderd die het proces recent hebben doorlopen. Voor alle processen werden experts geïnterviewd. De twee klantreizen voor het papieren proces huwelijk en machtiging verkiezingen werden gemaakt op basis van interviews met experts.

De klantreis maakten wij volgens de methode van Stichting Kafkabrigade¹⁰. Enerzijds produceerden wij een beschrijving vanuit het perspectief van de burger. Daarin blijven de zaken staan die de geïnterviewde burger verkeerd begrijpt of die anderszins niet volgens het boekje verlopen, want dit is onderdeel van zijn ervaring in de praktijk. En dit zijn juist zaken die uitnodigen tot oordeelsvorming en kansen bieden voor optimalisatie. Naast het burger-narratief produceerden wij een stappenschema. Dit is een weergave van de route die de burger volgde langs de verschillende onderdelen – de ‘kokers’ – van de overheid, die ook daadwerkelijk als kokers – kolommen – worden afgebeeld. Zo is diens reis chronologisch te volgen.

De klantreis is enerzijds een methode op zichzelf waaruit onduidelijkheden, met elkaar strijdige regels en andere typische problemen kunnen blijken die leiden tot regeldruk. Daarnaast is het ook een toets op de stappen in het proces die worden gebruikt bij de kwantitatieve berekening volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten. Het proces kan in de praktijk eerder blijken te beginnen, later te eindigen of afhankelijk te zijn van andere processen. Als het proces anders blijkt te verlopen, passen we de kwantitatieve analyse daarop aan. In dit onderzoek is dat ook gebeurd.

Met gebruikmaking van de extra opgedane kennis voerden wij de kwantitatieve analyse die we in eerste fase maakten op basis van de ‘officiële’ beschikbare gegevens en inschattingen nogmaals uit. Dit gebeurde op basis van feitelijke aantallen die werden aangeleverd door experts of in antwoord op vragen van onze kant door de verantwoordelijke organisaties.

3.3.3. Tweede Fase: Kafka Thermometer

Er werden vijf open vragen uitgezet onder professionals bij de overheid uit 18 verschillende sectoren, waarbij wij mikten op 250 mensen die deze open vragen invulden. Dit betekent dat – afhankelijk van de respons – de Kafka Thermometer steeds in groepjes werd uitgezet totdat de doelstelling van 250

⁹ Er werden geen huwelijken gesloten ten behoeve van deze opdracht of machtigingen voor verkiezingen afgegeven. Het digitale proces werd bij de laatste stap geannuleerd.

¹⁰ Zie <http://www.kafkabrigade.nl/diensten/kafka-regeldruk>

ingevulde vragenlijsten werd bereikt. De Kafka Thermometer is niet bedoeld als een representatieve steekproef, maar als instrument om de diversiteit aan indrukken in beeld te brengen.

De vragenlijst werd in de periode van 22 maart tot 24 april uitgezet onder het Flitspanel van de Internetspiegel. De Internetspiegel (www.internetspiegel.nl) is een programma dat is ondergebracht bij ICTU. Onderdeel daarvan is het Flitspanel. Het Flitspanel is een faciliteit om snel enquêtes uit te zetten onder overheids- en onderwijsmedewerkers. De exacte vragenlijst met toelichting is te vinden in Bijlage V.

De vijf open vragen luiden:

1. Kunt u een voorbeeld noemen waar persoonsgegevens worden uitgevraagd aan burgers, die eigenlijk al bekend zijn bij de BRP?
2. Wat is volgens u de belangrijkste reden dat deze gegevens nog apart/opnieuw worden uitgevraagd?
3. Waar heeft de burger volgens u het sterkst de impact gemerkt van de BRP op verlichting of verzwaring van administratieve lasten?
4. Waar ligt de grootste kans om de administratieve lasten voor burgers merkbaar te verminderen?
5. Wat voor aanpassingen zijn nodig om deze lasten te verminderen?

De open vragen werden geclassificeerd in groepen en subgroepen, zodat soortgelijke antwoorden gevisualiseerd konden worden. Elk antwoord in de uitwerking kenmerkt een groep gelijksoortige antwoorden. Een classificatie werd gemaakt op basis van een eerste set antwoorden door het onderzoeksteam. Het classificeren werd dubbel worden gedaan door vier studenten. Verschillen werden beoordeeld door het onderzoeksteam zelf. Bijlage V bevat de informatie in detail.

3.3.4. Tweede fase: Gedachtenexperiment

In de periode 2014 – 2018 is de BRP-gegevensset nauwelijks veranderd. Voor de bepaling van regeldrukeffecten is dat in zoverre een voordeel dat veranderingen in regeldruk eenduidig kunnen worden toegewezen aan procesverbeteringen waarin de BRP al dan niet een rol speelt. Vanuit het perspectief van beleidsvorming is het echter ook een nadeel, omdat het effect van veranderingen in de BRP buiten beeld blijft. Dat gemis is weggenomen door een gedachtenexperiment waarbij wij twee scenario's uitwerkten, een waarbij de BRP-gegevensset werd uitgebreid en een waarbij deze werd ingekrompen.

Het gedachtenexperiment vond plaats in een tweetal sessies met twee verschillende deskundigen. De eerste sessie vond plaats met Mark van Elswijk, lange tijd betrokken bij de GBA/BRP als ICT-architect. De tweede sessie was met Frans Rijkers, RVIG. Beiden gaven hun deskundige input op persoonlijke titel en de verwerking in deze rapportage is geheel voor rekening van de onderzoekers.

Bij uitbreidingen van de BRP-gegevensset lag de focus van het gedachtenexperiment op het toevoegen van contactgegevens zoals e-mailadres en telefoonnummer ten behoeve van de communicatie tussen overheid en burgers. Bij inkrimping van de BRP-gegevensset stond het afschaffen van de registratie van de tweede nationaliteit centraal.

Tijdens de sessies werd duidelijk dat het niet goed mogelijk is om analyses te beperken tot regeldrukeffecten alleen. Uit de sessies komen naast regeldruk een aantal andere aspecten naar voren die op elkaar inwerken en in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. Bij de gedachtewisselingen passeerden ook andere hypothetische veranderingen in de BRP-gegevensset de revue die een scherper beeld gaven van de samenhang tussen regeldruk en andere effecten.

Wij kiezen er hier voor om het evaluatiekader dat tijdens de gedachtenexperimenten is opgekomen als zodanig te beschrijven (paragraaf 5.2) en de twee besproken hypothetische veranderingen in de BRP-gegevensset binnen dit kader te plaatsen.

3.3.5. Tweede fase: Tien processen nader bekeken

De tien processen uit fase 1 hebben wij in fase 2 nader geanalyseerd. De aantallen zijn zoveel mogelijk exact gemaakt op basis van interviews en beschikbare officiële cijfers. De processtappen zijn ter verificatie voorgelegd aan de verantwoordelijke organisaties. Daar waar mogelijk is ook de verschuiving van het papieren kanaal naar het digitale kanaal in beeld gebracht.

Vervolgens zijn deze tien processen in een overzicht gezet, zodat de verschillen overzichtelijk in beeld kunnen worden gebracht. Om deze verschillen goed te kunnen interpreteren geven we hieronder een toelichting op de gebruikte methode aan de hand van één proces.

De SKM methode uit het Handboek Meting Regeldrukkosten berekent regeldruk als het product van de prijs per handeling (P) en het aantal handelingen (Q): $P \times Q$. Het meten van een regeldrukverandering, in dit geval tussen de jaren 2014 en 2018, komt dus neer op het verschil tussen de uitkomst van deze producten voor 2014 en 2018, in formule: $P \times Q_{2018} - P \times Q_{2014}$ ofwel $\Delta(P \times Q)$.

Omdat de regeldruk het product is van twee componenten schiet een berekening van één regeldrukdelta in euro's analytisch tekort. Er worden als het ware twee aspecten op een hoop gegooid: de regeldruk per transactie en het aantal transacties, die beide simultaan kunnen veranderen.

Voor het proces "Registratie voertuigen" vinden we de volgende cijfers:

	2014			2018			ΔR bestaat uit P-effect, Q-effect en PQ-effect			
	P in €	Q	P * Q	P in €	Q	P * Q	ΔR	$\Delta P * Q$	$\Delta Q * P$	$\Delta P * \Delta Q$
Registratie voertuigen	€40,00	257.837	€ 10.313.480	€ 9,75	373.363	€ 3.640.289	€ -6.673.191	€ -7.799.569	€ 4.621.040	€ -3.494.662

Figuur 2: SKM methode toegepast op proces "Registratie voertuigen"

Dit proces is een goed voorbeeld van hoe veranderingen in regeldruk per transactie (ΔP) en veranderingen in aantallen transacties (ΔQ) op elkaar inwerken. Figuur 2 laat zien dat de regeldruk tussen 2014 en 2018 met ruim 6,7 miljoen euro (64,7%) is afgenomen. De prijs per transactie zijn in deze periode zelfs afgenomen van €40,00 naar €9,75. Dat is 73,1%. Tegenover deze regeldrukafname per transactie staat echter een toename van het aantal regeldruk-veroorzakende registraties: van 257.837 naar 373.363, ofwel 44,8%.

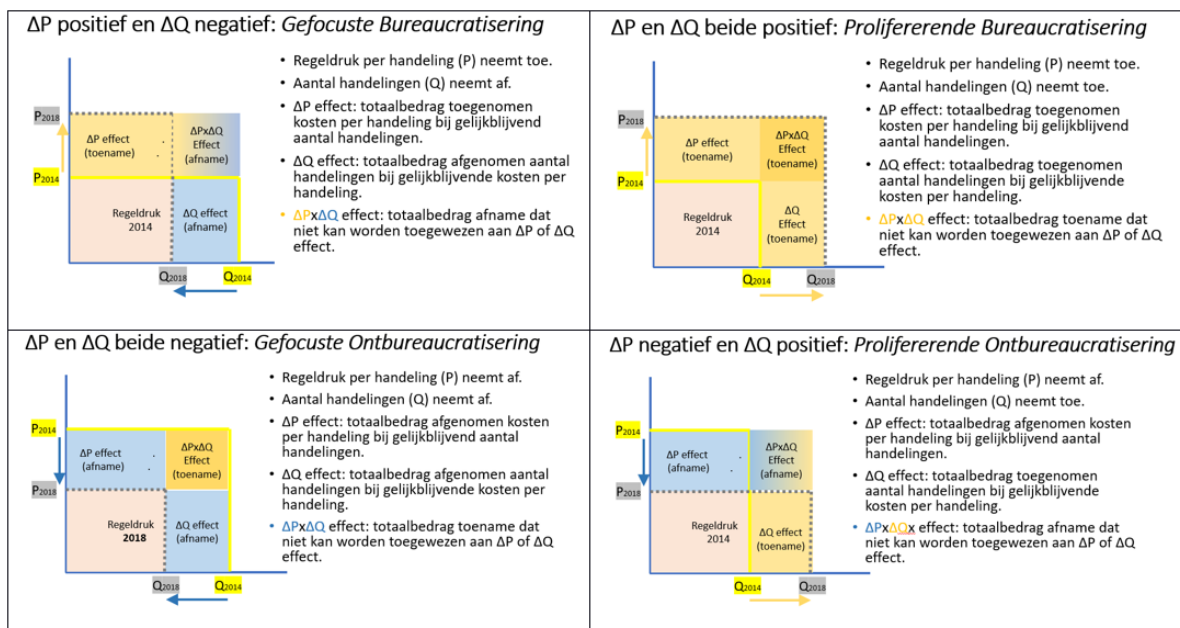
Het P-effect, ofwel ΔP , geeft weer hoe de regeldrukverlaging per registratie zou hebben uitgewerkt voor de oorspronkelijke doelgroep uit 2014. Dit is dus de regeldrukafname per transactie van €30,25

vermenigvuldigd met het oorspronkelijk aantal aanvragen van 257.837. We vinden een regeldrukafname (ΔP) van €6.673.191¹¹.

Het Q-effect, ofwel ΔQ , meet de toename van het aantal registraties tussen 2014 en 2018 tegen de regeldruk per transactie in 2014. Dat resulteert in een regeldrukverhoging van €4.621.040 ($115.526 \times \text{€}40,00$).

De som van de regeldrukverlaging door efficiëntere procesuitvoering (ΔP effect) en regeldruk verhoging door toename van het aantal registraties (ΔQ effect) is niet gelijk aan de totale regeldrukverandering. Er is nog een negatief (regeldrukverlagend) interactie effect van €3.494.662 dat niet is toe te wijzen. Dit $\Delta P \times \Delta Q$ -effect is negatief wanneer P en Q in tegengestelde richting veranderen, zoals hier het geval is.

De onderstaande figuur geeft vier mogelijke situaties weer die kunnen voorkomen en typeert deze:



Figuur 3: Vier soorten van regeldrukverandering

Voor de volledigheid merken wij op dat de hier beschreven analytische uitsplitsing moet worden gezien als een toelichting op de SKM methode die nuttig is daar waar uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van regeldruk in de tijd.

¹¹ We geven negatieve bedragen, regeldrukafname, in rood weer en conformeren ons aan het gebruik in financiële kringen.

4. Resultaten

4.1. Inleiding

Het aantal processen waarin de BRP een rol speelt is groot. Ook het aantal processen dat wij hebben geïdentificeerd waarop initiatieven zijn geweest om de regeldruk te verlagen is omvangrijk (118 processen).

Uit de documentanalyse bleek dat bij de uitwerking van de regeldrukeffecten van een initiatief niet is gewerkt conform het Handboek Meting Regeldrukkosten of een universele methodiek. Dat is enerzijds begrijpelijk, omdat de BRP zich niet richt op individuele processen. Anderzijds maakte dit ook dat de “Goed Geregeld” rapportages vooral een indicatie waren van waar een initiatief had plaatsgevonden en de geschatte omvang ervan. Dat neemt niet weg dat de rapportages steeds een beeld geven van reductie van regeldruk bij de gratie van het gebruik van de BRP.

In paragraaf 4.2 berekenen wij de regeldrukeffecten in kwantitatieve zin en beschrijven wij de bijdrage van de BRP hierbij, paragraaf 4.3 bevat de overzichten die inzicht geven in de ontwikkeling van het gebruik van de BRP. In paragraaf 4.4 is een verdieping te vinden voor de processen aanvragen VOG, aangifte huwelijk en aanvragen schriftelijke volmacht. De resultaten van Kafka Thermometer en resultaten van het gedachtenexperiment zijn na te lezen in paragraaf 4.5.

Bij het gedachtenexperiment vallen de resultaten min of meer samen met de analyse en deze worden besproken in het volgende hoofdstuk.

4.2. Resultaten kwantitatieve analyses

4.2.1. Tien processen nader bekeken

De tien processen uit fase 1 zijn in fase 2 nader bestudeerd, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Wij vinden de onderstaande resultaten:

Proces	Regeldruk 2014 cf. SKM			Regeldruk 2018 cf. SKM			ΔDruk in K€	ΔP in K€	ΔQ in K€	ΔPQ in K€
	P in €	Q	PxQ in K€	P in €	Q	PxQ in K€				
1 Inschrijven Personenregister kinderopvang	€ 10,00	40.000	400	€ 9,00	150.000	1.350	950	-40	1.100	-110
2 Aanvragen paspoort	€ 51,56	2.087.462	107.630	€ 49,83	1.720.000	85.711	-21.919	-3.607	-18.946	635
3 Aanvragen volmacht kiesrecht	€ 9,25	11.047	102	€ 6,48	17.600	114	12	-31	61	-18
4 Aangifte erfbelasting			39.720			39.720	0	0	0	0
5 Registr. berichtenbox MijnOverheid.nl	€ 1,17	82.106.034	95.818	€ 1,00	82.106.034	82.106	-13.712	-13.712	0	0
6 Registreren Tenaamstelling voertuigen	€ 40,00	257.837	10.313	€ 9,75	373.363	3.640	-6.673	-7.800	4.621	-3.495
7 Aanvragen VOG	€ 44,53	700.000	31.170	€ 34,65	1.200.000	41.575	10.405	-6.918	22.264	-4.941
8 Aangifte geboorte	€ 25,03	175.181	4.385	€ 13,71	167.525	2.297	-2.088	-1.983	-192	87
9 Aangifte huwelijk	€ 125,51	65.249	8.189	€ 80,75	64.008	5.169	-3.021	-2.921	-156	56
10 Aanvraag Studiefinanciering	€ 9,38	189.189	1.774	€ 8,18	189.271	1.549	-226	-226	1	0
Totalen			299.501			263.230	-36.271	-37.237	8.753	-7.787

Figuur 4: Overzicht regeldrukontwikkeling geanalyseerde processen. (Fase 2 processen zijn **vet** weergegeven).

De tien processen zijn geselecteerd op basis van het feit dat er een initiatief is genomen om de regeldruk te verminderen en dat de impact van dit proces¹² groot is. De verantwoording van het selectieproces is terug te vinden in bijlage I.

Per onderzocht proces wordt hieronder in gegaan op de bijdrage van de BRP bij de verlichting van administratieve lasten, de kansen die er liggen en nog enkele additionele observaties over het proces en/of de berekening.

1. Inschrijven personenregister kinderopvang

De regeling waarbij personen werkzaam in de kinderopvang of aanwezig op een kinderopvanglocatie zich dienen in te schrijven in het personenregister kinderopvang is in werking getreden in 2018. De digitale voorziening is pas in 2018 operationeel geworden. Het regeldrukinitiatief omvatte het realiseren van een volledig digitaal proces.

Er is hier sprake van een toename van de totale regeldruk met bijna een miljoen euro. Deze toename is voor veruit het grootste deel toe te wijzen aan de toename van het gebruik. De prijs per handeling is afgenomen met 10% en daarmee ook het P-effect (ΔP).

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is bijna volledig toe te wijzen aan:

- Identiteitsvaststelling door inloggen met DigiD.
- Voorinvullen van persoonsgegevens uit de BRP.

¹² Dat wil zeggen de impact van dit proces of soortgelijke processen. De impact van de aanvraag van een paspoort alleen is kleiner dan die van het aanvragen van identiteitsbewijzen en het tenaamstellen van een voertuig met paspoort is kleiner dan alle tenaamstellingsprocessen. Echter de aanvraag van een ID-kaart verschilt niet wezenlijk van het aanvragen van een paspoort en het tenaamstellen met paspoort niet wezenlijk met tenaamstellen met een ander identiteitsbewijs.

- Tijdwinst door de introductie van een elektronisch Verklaring Omtrent Gedrag (VOG, dit proces is ook onderzocht en hieronder nader omschreven).

Kansen

- Er is geen voorziening voor de aanvrager om een groepsaanvraag te doen met bijvoorbeeld huisgenoten, terwijl uit de BRP is af te leiden welke meerderjarige personen op een adres zijn ingeschreven. Dit is vooral relevant, omdat alle aanwezige meerderjarige personen op een adres aan deze verplichting moeten voldoen.

Overige observaties

- De financiële kosten van de VOG (€33,85) en van inschrijving in het register (€12) zijn buiten beschouwing gelaten.
- In de onderliggende stukken uit de rapportage van 2016 is uitgegaan van een Q van 40.000.
- In de onderliggende stukken uit de rapportage van 2016 is uitgegaan van 10 minuten in plaats van 20 minuten voor het aanvragen van een VOG.

2. Aanvragen paspoort

Bij enkele tientallen gemeenten is een pilot uitgevoerd om paspoorten (en later ook rijbewijzen) te bezorgen op een locatie die de burger zelf wenst. Dit wijkt af van het reguliere proces waarbij zowel de aanvraag als het afhalen van het paspoort aan een loket van de gemeente dient plaats te vinden. De pilot is positief geëvalueerd en het staat gemeenten nu vrij deze mogelijkheid aan te bieden.

In de berekening is uitgegaan van de situatie waarin in 2018 10% van de paspoorten wordt bezorgd.

Er is een forse afname van de totale regeldruk met 44,5 miljoen euro, die zowel is toe te wijzen aan een P-effect als aan een Q-effect. Deze afname moet wel gerelativeerd worden. Niet alle gemeenten bieden de mogelijkheid om reisdocumenten (gratis) thuis te bezorgen en niet alle burgers maken hiervan gebruik¹³. Ook het Q-effect moet gerelativeerd worden, omdat door de verlengde geldigheid van paspoorten het aantal aanvragen in deze periode afneemt. Dit relativeert de omvang van de reductie, niet het feit dat er hier sprake is van zowel een P-effect als een Q-effect.

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is bijna volledig toe te rekenen twee omstandigheden:

- De vervallen verplichting tot het afhalen van het paspoort aan de gemeentebalie door gewijzigde rol levering product.
- De burger krijgt een notificatie dat zijn paspoort verloopt. Dit levert geen meetbare regeldrukvermindering op, maar is wel een goed gebruik van de BRP en voorkomt ervaren regeldruk.

¹³ De meeste burgers (70%) zouden gebruik maken van deze mogelijkheid indien dit geen extra kosten met zich mee zou brengen. (Ecorys, 2016)

Kansen

- Voor het maken van een afspraak moeten de persoonsgegevens van de aanvrager worden ingevoerd. Deze gegevens zijn bekend in de BRP.

Overige observaties

- Digitaal inplannen van een afspraak leidt niet tot een kwantitatieve verlaging van de regeldruk, omdat een bezoek aan het gemeentehuis een standaardtijd is in het standaardkostenmodel.

3. Aanvragen volmacht

Om een andere persoon te machtigen om namens jou te stemmen dien je een volmacht te geven. Wanneer je in een andere gemeente woont is een schriftelijk verzoek aan het College van Burgemeesters en Wethouders (B&W) nodig. Dit proces kan nu in sommige gemeenten digitaal plaatsvinden. Het regeldrukinitiatief omvatte het verbeteren van het volmacht- en briefadresformulier.

We zien hier een toename van de totale regeldruk. Er worden meer volmachten, zo'n 59%, afgegeven op een totaal dat met 17.600 in 2018 vrij klein blijft. Van die stijging is 43% toe te rekenen aan meer gebruik van het papieren proces. Er is een positief P-effect, dat wegvalt tegen het toenemende gebruik van het papieren proces.

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is bijna volledig toe te rekenen aan:

- Identiteitsvaststelling door inloggen met DigiD.
- Gebruik van voorinvullen persoonsgegevens van de aanvrager uit BRP.

Kansen

- Er wordt geen gebruik gemaakt van de reeds bestaande voorziening machtigen¹⁴. Een schriftelijke verklaring van de gemachtigde moet worden geüpload.
- E-mailadres en telefoonnummer moeten worden ingevuld voor zowel de aanvrager als voor de gemachtigde.

Overige observaties

- Per verkiezing moet een nieuwe volmacht worden aangevraagd.

¹⁴ Adoptie van de machtigingsvoorziening door afnemers van de BRP is zeer beperkt. Slechts vier organisaties maken gebruik van deze mogelijkheid.

4. Aangifte erfbelasting

In 2014 zou de aangifte van de erfbelasting digitaal gedaan moeten kunnen worden. Dit is feitelijk gerealiseerd in 2017. Voor zover wij kunnen waarnemen – door nu in te loggen met DigiD om digitaal aangifte te doen – wordt geen gebruik gemaakt van de BRP om adres- of persoonsgegevens op te halen.

Bijdrage BRP

Geen.

Kansen

- Er wordt nog geen gebruik gemaakt van de overlijdensgegevens in de BRP, of de mogelijkheid om persoonsgegevens of familierelaties voor in te vullen of personen te selecteren.

Overige observaties

- De onderliggende rapportage uit 2016 roept op diverse punten vragen op.
 - Het aantal aangiften is geraamd op 22.400, terwijl in het document ‘Deel 3 Wob-besluit schenkbelasting en erfbelasting.pdf’ staat dat dit aantal voor 2017 geschat moet worden op ongeveer 50.000.
 - Het aantal aanslagen is gelijk aan het aantal aangiften in de onderliggende rapportage, terwijl het aantal aanslagen per aangifte gemiddeld 4 is.
 - De berekening lijkt op diverse punten af te wijken van het Handboek Meting Regeldrukkosten waar het gaat om standaard uurtarieven en tijdsinschattingen.
- Vrijwel alle stappen in het proces zijn toegerekend aan ondersteunende professionals.

5. Berichtenbox MijnOverheid

Het regeldrukinitiatief rond de Berichtenbox had in termen van regeldruk vooral een archieffunctie en neemt in principe de noodzaak weg om papieren post van de overheid te archiveren. De regeldruk is hier in beeld gebracht door uit te gaan van het feit dat mensen die in 2014 hun berichten nog niet in de Berichtenbox ontvingen, deze berichten per post ontvingen en moesten archiveren.

We zien hier een daling van de regeldruk die door de wijze van berekenen alleen toe te schrijven is aan een P-effect. Het P-effect is volledig gelegen in het vervallen van de noodzaak tot het archiveren van papieren stukken.

Bijdrage BRP

- Het gebruik van de Berichtenbox is direct gekoppeld aan DigiD.
- Identiteitsvaststelling door inloggen met DigiD.

Kansen

- De functie van het woonadres als enige plek waar officiële overheidscommunicatie naar toegezonden wordt, wijzigt door de komst van de Berichtenbox. Echter in de BRP of in het BRP stelsel is dit niet zichtbaar.

Overige observaties

- In veel gevallen bevatten berichten in de Berichtenbox niet het bericht zelf, maar alleen een link naar een account bij een afnemer. In feite zou een tweede keer inloggen reëel zijn om mee te nemen bij de berekening, echter cijfers over aantallen per organisatie zijn niet openbaar en ons onbekend”.

6. Registreren tenaamstelling voertuigen

In de periode januari 2014 tot januari 2016 zijn de processen van tenaamstelling gewijzigd. Het gaat daarbij om een diversiteit van processen, omdat de rechtspersonen kunnen verschillen en daarmee ook de indieningsvereisten. De schatting is gebaseerd op het proces dat het meest gevoelig is voor de BRP, namelijk de tenaamstelling natuurlijke personen met paspoort.

We zien hier een sterke daling van de regeldruk (65%), ondanks een toename van het aantal tenaamstellingen met 45%. Deze daling is volledig toe te rekenen aan de prijs per handeling die met 76% zijn gedaald.

Onderdeel van de reductie is een kortere tijd aan het loket door het scannen van de kentekencard.

Bijdrage van de BRP

- Vervallen van de eis om een uittreksel uit de BRP in te dienen, wat vaak ook een bezoek aan de gemeente bespaart.

Overige observaties

- Onderdeel van de reductie is een kortere tijd aan het loket door scannen van de kentekencard. Waar enerzijds ‘standaard’ tijden worden aangehouden, is hier gerekend met een reductie op de tijd. Dit is niet conform de SKM methode, maar is hier overgenomen uit de onderliggende stukken.

7. Aanvragen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

In de periode januari 2013 tot januari 2017 is de mogelijkheid ingevoerd – wettelijk en technisch – om een aanvraag voor een verklaring omtrent het gedrag voor natuurlijke personen (VOG) rechtstreeks bij de Minister van Justitie en Veiligheid in te dienen in plaats van bij de burgemeester van de woonplaats.

We zien hier een toename van de totale regeldruk. Het P-effect is echter positief: een daling met 22%. Dat er toch sprake is van een stijging met meer dan 10 miljoen euro wordt veroorzaakt door de toename van het verplicht aantal voorgeschreven situaties waarin een VOG moet worden aangevraagd, wat leidt tot een sterke toename van het aantal VOG-aanvragen met 71%.

Bijdrage BRP

- Identiteitsvaststelling door inloggen met DigiD maakt vervallen bezoek gemeente en posten aanvraag mogelijk.
- Voorinvullen persoonsgegevens uit de BRP.

Overige observaties

- Een van de onderzoekers werd door een landelijke uitvoeringsorganisatie ten onrechte naar het papieren proces verwezen.

8. Aangifte geboorte

Gemeenten bieden burgers de mogelijkheid om aangifte te doen van geboorte via een balie in het ziekenhuis of om een digitaal aangifte te doen van geboorte. Voor 2018 is uitgegaan van de situatie, waarbij 70% van de aangiftes op een manier verloopt waarbij de burger niet meer langs het gemeentehuis hoeft.¹⁵ De rest van de aangiftes (30%) vindt gewoon plaats op het gemeentehuis.

We zien hier een daling van de regeldruk, zowel door een afname van het aantal aangiften van geboorte met 4% als door een afname van de prijs per handeling met 48%.

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is bijna volledig toe te rekenen aan:

- Identiteitsvaststelling door inloggen met DigiD van zowel moeder als vader/meemoeder maakt vervallen bezoek aan gemeente mogelijk.
- Voorinvullen van persoonsgegevens aangever, alsmede van vader/meemoeder.
- Vervallen bewijsstukken door gebruik van BRP-familierelaties, zoals ouders en eerdere kinderen.
- Vervallen van een reis naar het gemeentehuis door locatie-onafhankelijke aangifte.

Kansen:

- E-mailadres en telefoonnummer moeten worden ingevuld

Overige observaties

- Door een van de onderzoeker is het digitale proces op de website van Groningen doorlopen, zonder attentie of mededeling dat onderzoeker ingeschreven en woonachtig is in Den Haag.

9. Aangifte huwelijk

Diverse gemeenten bieden de mogelijkheid om digitaal aangifte van een huwelijk te doen. Zo ook Den Haag dat voor deze casus als voorbeeld is gebruikt. Voorheen moest een aangever naar het gemeentehuis om daar aan de balie tezamen met diens toekomstige partner aangifte te doen.

¹⁵ Deze aannames zijn getoetst bij burgerzakenspecialisten en de NVVB.

We zien dat de regeldruk afneemt. Dat komt enerzijds door een lichte afname van het aantal huwelijken (2%), maar met name door lagere prijs per handeling voor zowel het papieren als het digitale proces. Opvallend is dat de regeldrukkosten gedaald zijn voor zowel beide procesvarianten. Het papieren proces benadert daarbij in beide jaren de lagere prijs van het digitale proces.

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is bijna volledig toe te rekenen aan:

- Vervallen van een bezoek aan de gemeente met identiteitsbewijs.
- Gebruik van BRP familierelaties waardoor geboorteakten en eerdere doorgehaalde huwelijksakten in de meeste situaties niet hoeven te worden overlegd.

Kansen

- Het proces start niet met DigiD.
- Alle persoonsgegevens van toekomstige echtgenoten, de kinderen en ex-echtgenoten moeten worden ingevoerd.
- Voor het inplannen van de ceremonie moeten wederom de persoonsgegevens worden ingevoerd.
- E-mailadres en telefoonnummer moeten worden ingevuld.

Overige observaties

- De aangifte moet worden afgedrukt, ondertekend, gescand en weer geüpload worden.

10. Aanvraag studiefinanciering

Sinds 2007 kan studiefinanciering aangevraagd worden via een online formulier. In 2014 gebruikte reeds 90% tot 95% van de studenten dit kanaal. Voor elke bijzondere situatie moesten daarnaast echter ook papieren formulieren toegestuurd worden. In april 2018 is het nieuwe klantportaal live gegaan. Vanaf dat moment worden gegevens realtime opgevraagd uit diverse basisregisters en krijgt de doelgroep vrijwel direct de uitslag. Een groot deel van de bijzondere situaties heeft ook een plaats in het digitale proces. Nu gebruikt 98% het digitale kanaal.

De regeldruk bij de aanvraag studiefinanciering neemt af. Deze afname is vrijwel geheel toe te schrijven aan de verschuiving naar het digitale kanaal. Er zijn grote verschillen tussen het oude en nieuwe digitale proces, ook in termen van regeldruk, maar de meeste verschillen zien wij niet terug in een berekening volgens het standaardkostenmodel.

Bijdrage BRP

De bijdrage van de BRP is vrijwel volledig toe te schrijven aan:

- Hergebruik van persoonsgegevens uit de BRP.

Kansen

- E-mailadres en telefoonnummer moeten worden ingevuld.

Overige observaties

- De verschuiving naar het digitale kanaal is de belangrijkste factor in het dalen van de regeldruk.
- De cijfers laten niet het gebruiksgemak zien en mogelijkheden om bijvoorbeeld een ander postadres op te geven via Mijn DUO.
- Berichten gaan via mijnduo.nl met de mogelijkheid van e-mailnotificatie en per post. Mijn DUO maakt geen gebruik van mijnoverheid.nl.
- De cijfers laten niet het verschil in wachttijd zien, die terugliep van drie tot vier weken naar vrijwel direct.
- De cijfers laten niet zien dat gegevens nu (vrijwel) in *real time* worden opgevraagd waardoor de hoeveelheid fouten – met hoge regeldruk als gevolg – naar alle waarschijnlijkheid afneemt.
- Bij de aanvraag studiefinanciering kan het proces stoppen en de aanvrager worden verwezen naar een lijst met te downloaden papieren formulieren, zonder dat duidelijk wordt gemaakt waarom de aanvrager uit het digitale proces valt.

Algemeen beeld

Bij de doorrekening zien wij in zes gevallen een daling van de totale regeldruk. In drie gevallen zien wij een toename van de totale regeldruk. En in één geval zien we geen wijziging van de regeldruk.

Samenvattend zien wij dat de bijdrage van de BRP bij de regeldruk gelegen is in een aantal elementen:

1. DigiD neemt in de meeste gevallen de rol van identificatie met een (kopie) identiteitsbewijs en ondertekening over. Daar waar dit een bezoek aan het gemeentehuis overbodig maakt, resulteert dit in een aanzienlijke tijdswinst.
2. Daar waar formulieren volledig digitaal zijn, hoeft er geen brief gepost te worden. Dit levert vaak grote tijdswinst en beperkte kostenbesparing op.
3. Indieningsvereisten vervallen wanneer de informatie die in de betreffende akten en uittreksels te vinden is kan worden opgehaald uit de BRP. Het aantal informatieverplichtingen verminderd, dit levert eveneens tijdswinst op zeker waar dit een bezoek aan het gemeentehuis overbodig maakt.
4. Het voorinvullen van correcte persoonsgegevens verandert invoerwerk in controlewerk. Dit levert tijdswinst op voor de burger en voorkomt fouten.

Als we kijken naar het geheel van deze processen dan zien we dat in alle gevallen de prijzen per handeling afnemen. In veel gevallen is de reductie in regeldruk zelfs zeer sterk en kan deze voor het belangrijkste deel aan de BRP worden toegerekend.

Waar de totale regeldruk toeneemt is dit in alle door ons onderzochte gevallen toe te rekenen aan de toename van het aantal verplichte voorgeschreven situaties waarin het proces moet worden doorlopen van het proces.

Casus: Gebruik van de basisregistraties BRP en BRI door DUO

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft de interactie met studenten maximaal gedigitaliseerd. 'Mijn DUO' is opgezet op basis van een filosofie van maximaal gebruikersgemak. Onderdeel daarvan is dat gegevens zo veel als mogelijk binnen één gebruikerssessie worden opgehaald en verwerkt, waarmee het aantal sessies wordt geminimaliseerd en de dienstverlening van DUO zo snel mogelijk kan beginnen.

De BRP speelt hierbij een belangrijke rol. Een aankomend student kan zich bij Mijn DUO via DigiD aanmelden. Via de BRP worden de persoonsgegevens van de student en diens ouders direct opgevraagd. De ouders zijn van belang omdat de (thuis)woonsituatie en het inkomen van de ouders relevant zijn voor de toekenning van bedragen. Inkomens komen echter uit de Basisregistratie Inkomens (BRI) van de Belastingdienst en deze kan inkomensgegevens niet altijd direct opleveren. Om toch zoveel als mogelijk studenten direct van dienst te zijn, kijkt DUO of de ouderlijke inkomens al bekend zijn voor broers of zussen van de student in spe, uiteraard weer door een bevraging van de BRP. Vaak is het zo toch mogelijk om in één sessie de aankomend student te bedienen.

De casus laat zien hoe waardevol direct toegankelijke basisregistraties zijn voor het minimaliseren van de administratieve belasting van burgers. Ondanks die inspanningen zal een klein deel van de studenten, bijvoorbeeld bij ouders woonachtig in het buitenland of het ontbreken van inkomensgegevens alsnog worden bevraagd om nadere informatie te leveren.

Als de situatie met betrekking tot de BRP identiek zou zijn aan die van de BRI zouden de administratieve lasten hoger en de doorlooptijden van de transacties aanzienlijk langer zijn dan nu het geval is.

4.2.2. Extrapolatie van 10 naar 118 processen

Paragraaf 4.2.1 toonde voor de tien onderzochte processen de door ons gevonden regeldrukeffecten, in totaal circa 36 miljoen euro per jaar. Extrapolatie van dit bedrag naar de 118 processen waarvoor tussen 2014 en 2018 regeldrukinitiatieven zijn genomen vereist een schatting van twee parameters, namelijk:

- de gemiddelde bijdrage van de BRP aan de regeldrukverandering;
- de gemiddelde regeldrukvermindering bij de niet onderzochte 108 processen.

Het hoeft geen betoog dat een dergelijke extrapolatie een ruwe is. Wel kunnen we op basis van onze analyses een schatting geven van de bijdrage van de BRP aan de regeldrukverandering:

	Proces	ΔDruk in K€	Aandeel	
			BRP	ΔDruk in K€
1	Inschrijven personenregister kinderopvang	950	90%	855
2	Aanvragen paspoort	-21.919	50%	-10.959
3	Aanvragen volmacht kiesrecht	12	90%	11
4	Aangifte erfbelasting	0		0
5	Registr. berichtenbox MijnOverheid.nl	-13.712	90%	-12.340
6	Registreren tenaamstelling voertuigen	-6.673	90%	-6.006
7	Aanvragen VOG	10.405	90%	9.365
8	Aangifte geboorte	-2.088	80%	-1.671
9	Aangifte huwelijk	-3.021	80%	-2.417
10	Aanvraag studiefinanciering	-226	50%	-113
	Totalen	-36.271	64%	-23.275
	Extrapolatie o.b.v. 60 extra processen	-217.626	50%	-108.813
	Totaal 118 processen	-253.897	52%	-132.088

Figuur 5: Geschat aandeel van de BRP in de regeldrukverandering per onderzocht proces plus extrapolatie naar 118 processen

Op basis van onze inschattingen vinden we een gemiddelde bijdrage van de BRP van 64 procent en een totale bijdrage van de BRP aan regeldrukverlichting van 23,6 miljoen euro per jaar. Natuurlijk is niet gezegd dat een analyse van de andere 108 processen eenzelfde percentage zou opleveren, maar een schatting van de bijdrage van de BRP van 50 procent lijkt ons conservatief en niet onredelijk.

Veel moeilijker in te schatten is de totale regeldrukverandering voor de 108 processen. Van belang daarvoor is dat de selectie van de tien processen in beginsel geen grote “omvang bias” heeft. Dat wil zeggen dat er niet is geprobeerd om de zwaarste en meest frequent doorlopen processen uit te selecteren. Variëteit in processen was leidend, uiteraard naast de beschikbaarheid van voldoende informatie. Onze selectie bevat bijvoorbeeld een “mini proces” als ‘aanvragen volmacht kiesrecht’. Omgekeerd vinden we zware processen als aangifte bij politie, uitkeringsprocessen en processen rond belastingen en toeslagen niet in onze selectie terug.

De inschatting is dat voor circa 50 van de 108 niet onderzochte processen geldt dat ze van een serieuze omvang zijn. Een conservatieve insteek zou dan kunnen zijn dat we rekenen met het equivalent van 60 additionele processen waarvoor we dus een BRP-bijdrage van 50 procent inboeken. Op basis van deze veronderstellingen zouden we dan bij een analyse van de overige 108 processen uitkomen op een totale regeldrukvermindering van ruim 250 miljoen euro per jaar, waarvan dus ruim 130 miljoen euro is toe te

rekenen aan de BRP. Wij benadrukken daarbij wel dat het effect van tariefsverhogingen tussen 2014 en 2018 hierin niet is meegenomen.

Tenslotte is er nog een onbekend aantal processen die gebruik maken van de BRP maar waarop tussen 2014 en 2018 geen regeldrukinitiatieven zijn gemeld. Ongetwijfeld zullen er bij een deel van deze processen veranderingen zijn opgetreden met een regeldrukeffect waarbij de BRP ook een rol speelt. Omdat we hierover geen informatie bezitten is een schatting van de omvang van deze effecten niet te maken.

4.3. Resultaten BRP-systeemgerichte overzichten

4.3.1. Overzicht nieuwe soorten afnemers

Sinds de introductie van de GBA in 1994 zijn andere overheidspartijen - afnemers - aangesloten op de BRP. Onderstaand overzicht laat zien in welk jaar afnemers van een bepaald soort voor het eerst aangesloten werden. In de onderstaande overzichten zijn 'gemeenten' zelf buiten beschouwing gelaten.

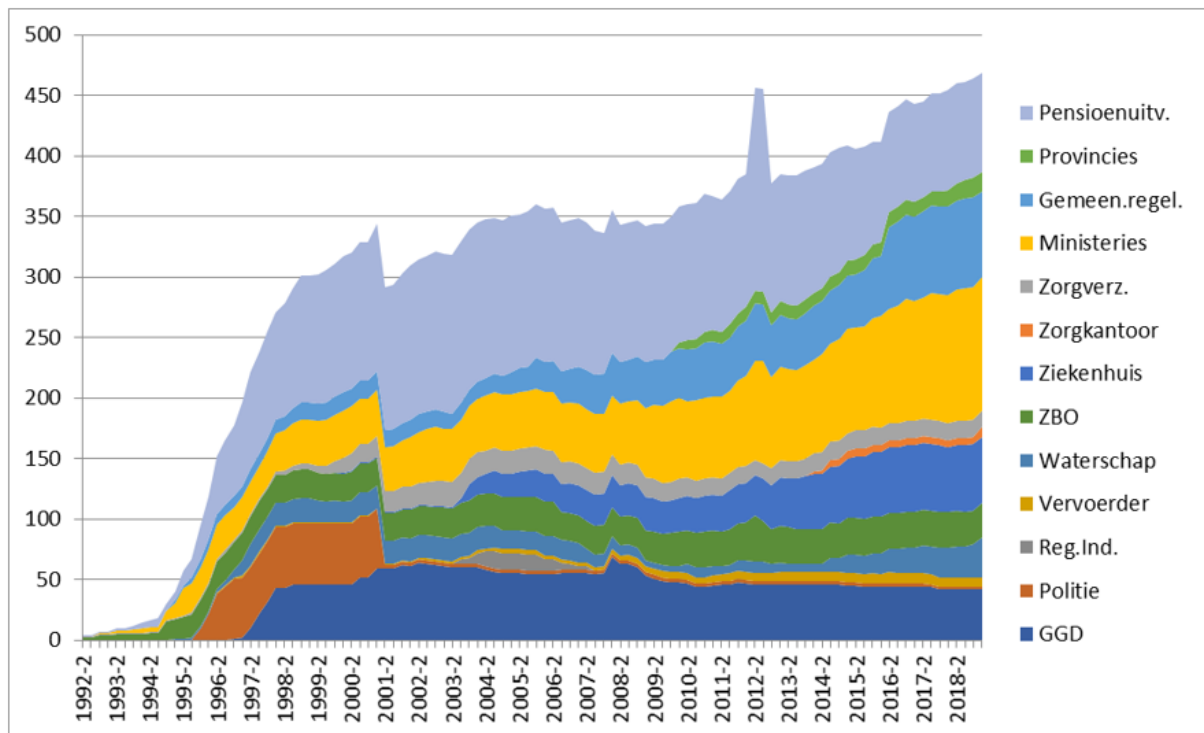
Zoals te verwachten vinden de meeste aansluiting plaats na de introductie van de BRP. Vastgesteld kan worden dat in de periode 2014 – heden er nauwelijks nieuwe soorten afnemers zijn aangesloten op de BRP.

Jaar	Nieuwe soorten op de BRP aangesloten afnemers
2018	SCP
2017	
2016	
2015	
2014	OM
2013	Inlichtingenbureau , Zorgkantoor
2012	Universiteit
2011	BKR, CIZ, IenW, Sociale werkvoorziening
2010	ACM, Nza
2009	AFM, Provincie, RIVM
2008	
2007	Jeugdzorg
2006	
2005	Gemeenschappelijke regeling
2004	GGZ, Hoge Raad van Adel, Regionale Sociale Dienst
2003	CBR, EZ, Samenwerking gemeentes (werk en inkomen)
2002	Samenwerking gemeentes (leerplicht)
2001	BuZa
2000	CAK, MinFin
1999	Ziekenhuis
1998	Schadeverzekeraar
1997	GABA, Gemeente, Hulpverleningsdienst, Samenwerkingsverband gemeentes
1996	Bevolkingsonderzoek, GGD, I&M, KvK, LNV, SZW, Vervoersbedrijf, Waarborgfonds
1995	CJIB, Gerechtsdeurwaarder, IND, Inlichtingendienst, JenV, Kadaster, Levensverzekeraar, Notaris, OCW, Politie, RDW, Rechterlijke macht, Samenw. gemeentes (bel.) , Waterschap
1994	CBS, DUO, LBIO, RVIG, SILA (kerken), VWS
1993	BZK, Defensie
1992	Belastingdienst, Entadministratie, Pensioenuitvoerder, SVB, UWV (Uvi), Zorgverzekeraar

Figuur 6: Nieuwe soorten BRP afnemers

4.3.2. Omvang groei binnen groepen afnemers

Om meer inzicht te verschaffen hoe binnen een groep van afnemers – bijvoorbeeld pensioenuitvoerders, ministeries, vervoersbedrijven - de groei van afnemersindicaties is verlopen, is het onderstaande overzicht gecreëerd. Opvallende trends zijn: de toename binnen de groep gemeenschappelijke regelingen en binnen de groep ministeries. En zo te zien heeft in 2001 de politie haar informatiehuishouding zo ingericht dat niet alle korpsen los van elkaar een afnemersindicatie hebben met de BRP maar er sprake is van één centrale voorziening.



Figuur 7: Omvang groei in BRP-afnemers

4.3.3. Overzicht nieuwe BRP-categorieën & -gegevenselementen

In de BRP zijn alle gegevenselementen (rubrieken) geclassificeerd in categorieën. De categorieën zijn hieronder vet weergegeven. Nagenoeg alle categorieën zijn in de BRP gedefinieerd in de periode 1992 – 1995. Sindsdien zijn er nauwelijks categorieën of inhoudelijke rubrieken aan de BRP toegevoegd. De laatst toegevoegde categorie die is toegevoegd in de periode 2014 – 2018 heeft te maken met de RNI (categorie 21 betreft de gegevens van de persoon die de verwijzing naar de RNI legt):

Jaar	Nieuwe gegevenscategorieën en rubrieken
2018	
2017	01.A-nr verwijz., 07.Synchroniciteit, 08.Docu.ind.
2016	
2015	VERWIJZING (21) , 01.A-nr verwijz., 07.Blokkering, 07.Synchroniciteit, 13.Doc., 51.A-nr verwijz.
2014	
2013	
2012	13.EU kiesr., 13.Doc., 58.Docu.ind.
2011	07.Opschorting
2010	04.Opn.nat., 54.Opn.nat., 54.Einde nat., 58.Docu.ind.
2009	06.Doc., 07.Opschorting, 08.Docu.ind.
2008	
2007	OVERLIJDEN (56) , 04.Einde nat., 07.Opschorting, 12.Signalering, 12.Bez.btl.reisdoc., 12.Doc., 13.EU kiesr., 13.Doc., 54.Opn.nat., 54.Einde nat., 58.Docu.ind.
2006	
2005	04.Opn.nat., 04.Einde nat., 06.Doc., 12.Signalering, 12.Bez.btl.reisdoc., 12.Doc., 51.Naamgbr., 54.Opn.nat.
2004	
2003	07.Opschorting
2002	
2001	02.Geslacht, 03.Geslacht, 04.Opn.nat., 04.Einde nat., 05.Geslacht, 06.Doc., 07.Opschorting, 07.Geheim, 08.Adresaangifte, 08.Docu.ind., 51.Naamgbr., 52.Geslacht, 53.Geslacht, 54.Opn.nat., 54.Einde nat., 55.Geslacht, 58.Adresaangifte, 58.Docu.ind.
2000	
1999	
1998	04.Opn.nat., 04.Einde nat., 05.Srt.verbint., 51.Naamgbr., 54.Opn.nat., 54.Einde nat., 55.Srt.verbint.
1997	
1996	07.Geheim
1995	KIESRECHT (13) , VERBLIJFSTITEL (60) , 04.Doc., 07.Opname, 08.Docu.ind., 11.Doc., 12.Signalering, 12.Bez.btl.reisdoc., 12.Doc., 52.Akte, 52.Doc., 53.Akte, 53.Doc., 54.Opn.nat., 54.Einde nat., 54.Doc., 58.Adresaangifte, 59.Akte, 59.Doc., 61.Doc.
1994	VERBLIJFSTITEL (10) , REISDOCUMENT (12) , GEZAGSVERHOUDING (61) , 01.Doc., 02.Akte, 03.Akte, 04.Opn.nat., 04.Einde nat., 06.Doc., 09.Akte, 51.Naamgbr., 51.Akte, 51.Doc., 55.Akte, 55.Doc.
1993	01.Akte, 05.Akte, 08.Adresaangifte, 54.Bijz.NLschap, 58.Adresaangifte
1992	PERSOON (01) , OUDER1 (02) , OUDER2 (03) , NATIONALITEIT (04) , HUWELIJK/GEREGISTREERD PARTNERSCHAP (05) , OVERLIJDEN (06) , INSCHRIJVING (07) , VERBLIJFPLAATS (08) , KIND (09) , GEZAGSVERHOUDING (11) , AFNEMERSINDICATIE PERSOONSLIJST (14) , PERSOON (51) , OUDER1 (52) , OUDER2 (53) , NATIONALITEIT (54) , HUWELIJK/GEREGISTREERD PARTNERSCHAP (55) , VERBLIJFPLAATS (58) , KIND (59)

Figuur 8: Omvang groei BRP-gegevensset: gegevenscategorieën en gegevenssoorten

4.4. Resultaten verdiepende kwalitatieve én kwantitatieve analyse

4.4.1. Resultaten verdieping drie processen

De drie processen die in de eerste fase geselecteerd zijn, zijn door ons nader onderzocht. Dit hebben we allereerst gedaan met een klantreis. Twee klantreizen zijn gemaakt op basis van gesprekken met experts. Voor één proces – het aanvragen van een verklaring omtrent gedrag – zijn drie klantreizen gemaakt. Alle drie zijn ze gemaakt op basis van recente ervaringen van een burger. Het gaat dan om een illustratieve klantreis voor het papieren en digitale proces en een exemplarische klantreis die zichtbaar maakt hoe het proces anders kan verlopen dan voorzien. De resultaten van alle klantreizen zijn gebruikt om de kwantitatieve methode, zoals eerder toegepast op alle tien processen, opnieuw toe te passen.

Van de klantreizen is verslag gelegd in de vorm van een narratief en een stappenschema. Een narratief is een beschrijving volledig vanuit het perspectief van de burger. Daar kunnen opvattingen of interpretaties in zitten die feitelijk onjuist zijn. Deze zijn met opzet niet gecorrigeerd. Ze zijn onderdeel van het proces zoals dat in werkelijkheid wordt doorlopen en zoals een burger het proces in werkelijkheid begrijpt of kan begrijpen. Het stappenschema laat chronologisch zien met welke organisaties de burger contact heeft gehad. Het laat als het ware de reis van de burgers door de ‘kokers’ van de overheidsorganisaties zien.

Bij het toepassen van de kwantitatieve methode zijn vergelijkingen gemaakt tussen 2014 en 2018, waarbij het verschuiven van het percentage burgers dat gebruik maakt van het digitale proces een belangrijke factor is. Voor één van de processen, de machtiging voor de verkiezingen, bestond het digitale proces nog niet in 2014. Er is zowel in 2014 als 2018 gebruik gemaakt van de prijzen, zoals die golden in 2014 of de standaardprijzen voor bijvoorbeeld een kopie van een document uit het Handboek Meting Regeldrukkosten. We houden de prijzen constant om de effecten te meten veroorzaakt door wijzigingen in het proces of door veranderingen in het aantal keren dat het proces wordt doorlopen.

4.4.1.1. Verklaring omtrent gedrag (VOG)

De illustratieve klantreizen voor het papieren proces en het digitale proces voor het aanvragen van een verklaring omtrent gedrag zijn gemaakt op basis van twee interviews met mensen die dit proces recent hebben doorlopen, respectievelijk Arjan en Sandra¹⁶. De volledige narratieven zijn te vinden in de bijlagen, hieronder staat een zeer beknopte samenvatting en het stappenschema. Alleen voor dit proces is ook een exemplarische klantreis gemaakt waarbij het proces niet wordt doorlopen zoals bedoeld.

Klantreis aanvraag VOG Papier – Arjan

Arjan krijgt een opdracht bij een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Omdat hij niet binnen het raamcontract valt en ook niet wordt gedetacheerd kan hij niet gebruik maken van het digitale proces, aldus zijn opdrachtgever. Hij krijgt een papieren formulier toegestuurd dat Arjan in eerste instantie ingevuld terugstuurt aan zijn opdrachtgever. Dat blijkt niet de bedoeling. Hij moet naar de gemeente. Zijn VOG is er acht dagen later. Het aanvragen van de VOG valt hem erg mee. Maar de VOG was maar

¹⁶ Volledige namen bekend bij de onderzoekers.

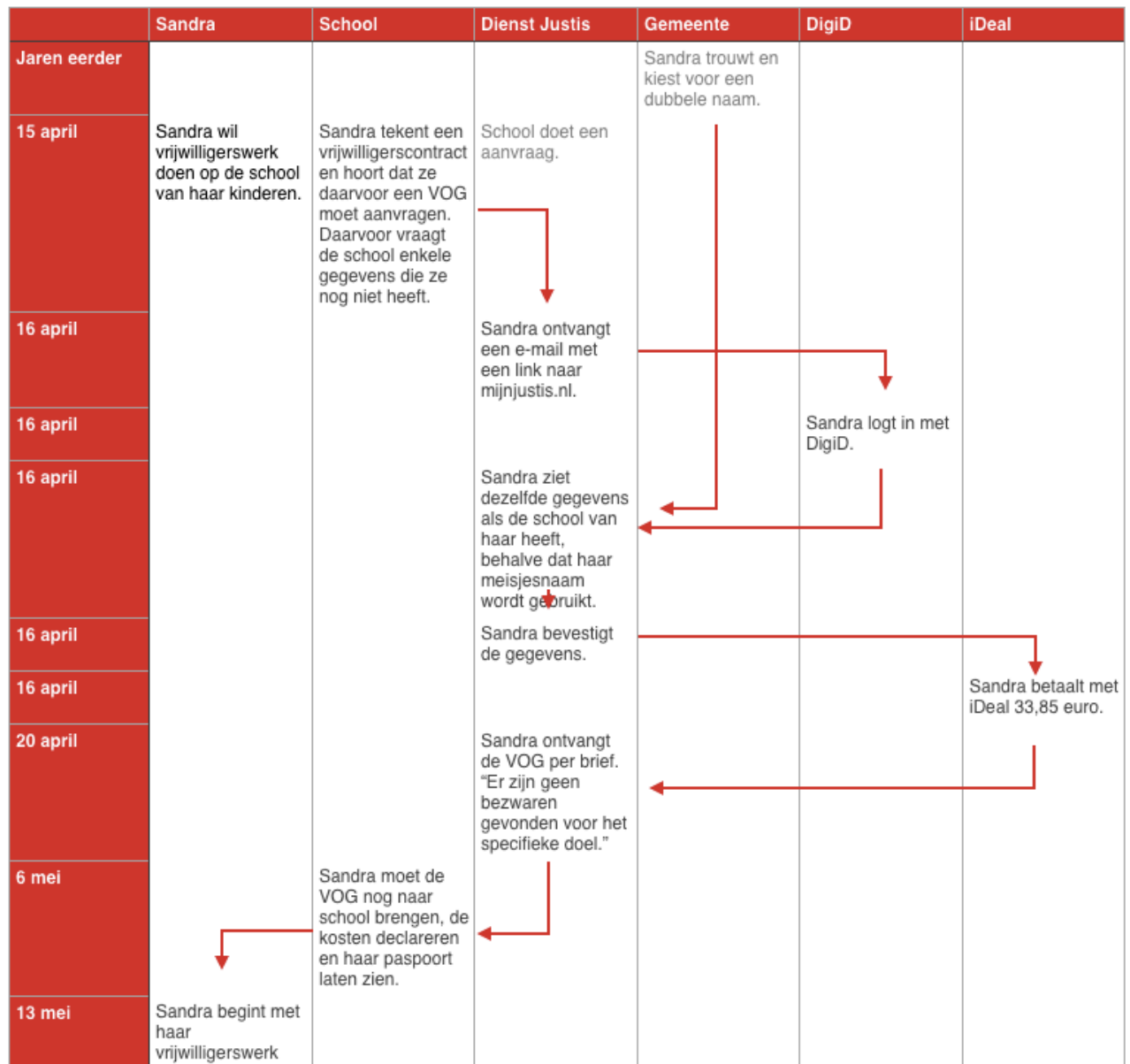
een schakel in alle eisen die werden gesteld. Alles samen maakte dat hij meer dan een maand moest wachten voor hij kon beginnen met zijn werk.

	Arjan	Uitvoeringsorganisatie	Gemeente	Dienst Justis
26 februari	Arjan krijgt onderzoeksopdracht			
1 maart		Opdrachtgever vertelt dat er onder meer een VOG voor hem aangevraagd moet worden.		
14 maart		Opdrachtgever vertelt dat de VOG aanvraag niet digitaal kan.		
18 maart		Arjan ontvangt aanvraagformulier, vult het in en stuurt het per email naar zijn opdrachtgever.		
18 maart		Laat weten dat Arjan met het formulier juist naar het gemeentehuis moet.		
20 maart			Arjan wil de VOG aanvragen, maar de wachttijd is meer dan een uur door de verkiezingen	
21 maart			Arjan kan 's avonds terecht en krijgt een betalingsbewijs mee	
29 maart				Arjan vind zijn VOG in de bus
29 maart		Arjan stuurt de VOG zowel per mail als per post naar zijn opdrachtgever.		

Figuur 10: Klantreis VOG papier

Klantreis aanvraag VOG Digitaal – Sandra

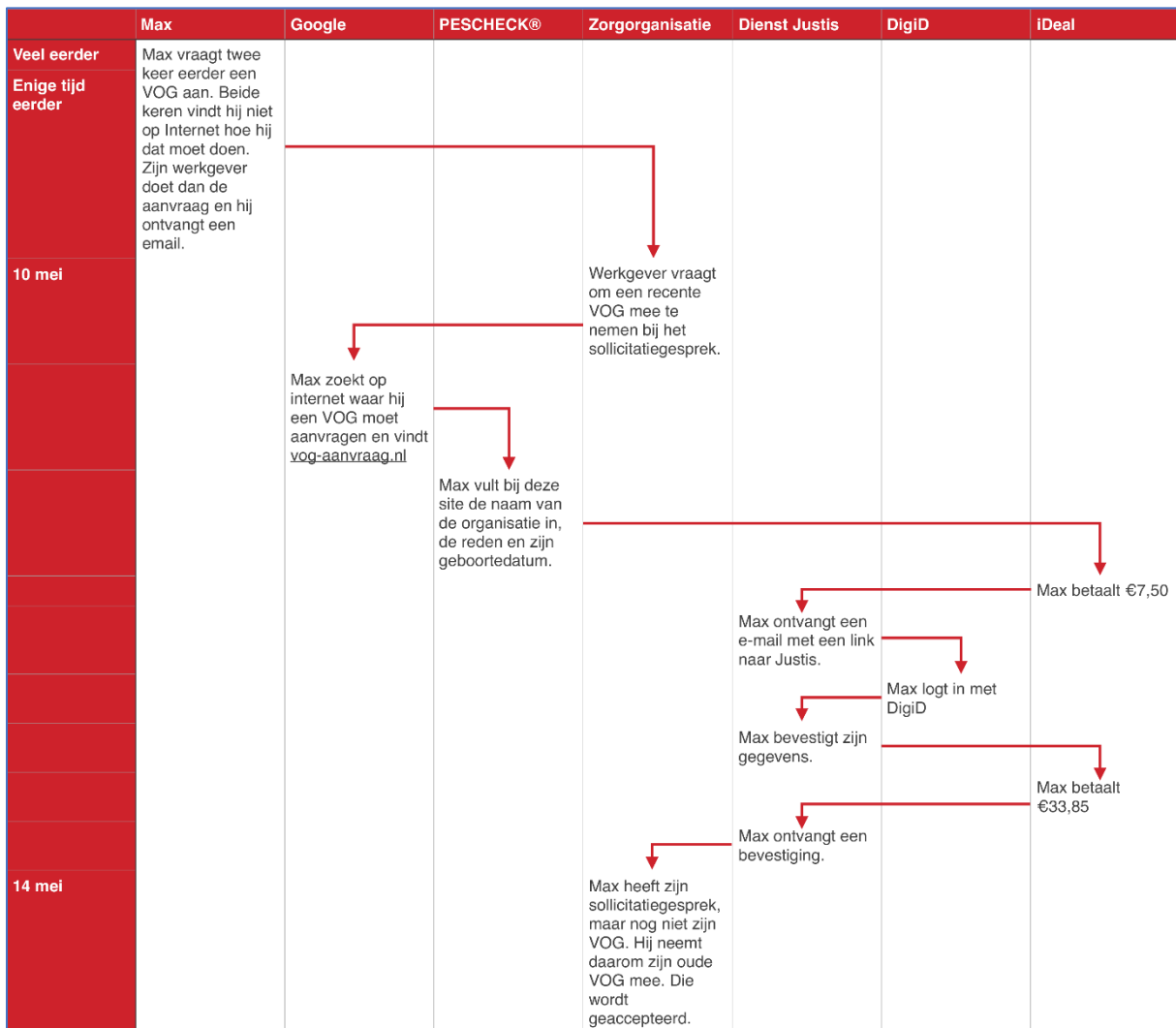
Als Sandra vrijwilligerswerk gaat doen op een middelbare school moet zij een VOG aanvragen. Sandra heeft daar even een moeilijk gevoel bij. Het is raar dat dit eerder nooit hoefde en nu wel. Bovendien heeft ze nooit contact gehad met politie en justitie. Maar ze heeft daarna ook een tweede gedachte: het is op een school misschien ook wel goed. Ze ontvangt de VOG op de vierde dag na de aanvraag en brengt die – vanwege vakantie – een week later naar school.



Figuur 11: Klantreis VOG – digitaal

Klantreis exemplarisch VOG Digitaal – Max

Als Max solliciteert voor een vacantiebaan bij de zorginstelling waar hij eerder stage liep, moet hij een VOG inleveren van niet ouder dan drie maanden. Max heeft twee keer eerder een VOG moeten aanvragen, maar kon nooit de juiste pagina vinden op Internet. Beide keren heeft de werkgever de VOG aangevraagd. Nu vindt hij op Internet wel een pagina waarop hij zelf een VOG kan aanvragen. Hij doet daar de aanvraag, zodat hij die mee kan nemen naar zijn sollicitatiegesprek. De VOG is er echter niet voor die tijd, daarom neemt hij de VOG mee die hij de vorige keer kreeg. Het blijkt geen probleem om die te gebruiken.



Figuur 12: Klantreis VOG - exemplarisch

Resultaten – VOG

Er is niets dat opvalt in de klantreizen dat noopt tot het aanpassen van de stappen in het proces voor de kwantitatieve berekeningen. Arjan moet twee weken wachten voordat hij te horen krijgt dat hij het papieren proces moet doorlopen. Waarom dit precies zo is ligt in het proces binnen de zogenaamde VOG-verlangende organisatie. Arjan moet twee keer naar het gemeentehuis, maar verkiezingen zijn een uitzonderlijke situatie en het Handboek Meting Regeldrukkosten neemt een gebruikelijke situatie als uitgangspunt. En het opsturen per mail en post is Arjans eigen keuze, geen noodzaak.

Een ontbrekende stap die blijkt uit de klantreizen is het declareren. Maar voor het toesturen van een document is de standaard van 15 minuten genomen. Daar kan het betalingsbewijs in worden meegenomen. De stappen in de kwantitatieve berekening zijn daarom niet aangepast als gevolg van de klantreizen. Opvallend is dat geen van drieën in de praktijk meer tijd blijken te nemen voor kennisname van de verplichting dan de standaard van twee minuten.

Onduidelijkheid in de (overheids)communicatie

Wel vallen een aantal zaken op die buiten de scope van het Handboek Meting Regeldrukkosten vallen. De eerste is onduidelijkheid. Zo is alleen bij Sandra duidelijk aangegeven door de VOG-verlangende organisatie dat zij die kan declareren. De overheid doet zelf geen uitspraak over waar die kosten behoren te liggen.

Voor Sandra is direct duidelijk dat de VOG-verlangende organisatie het initiatief moet nemen voor een aanvraag. Dat is anders bij Max, die al twee keer eerder een VOG heeft moeten inleveren. En weer anders bij Arjan, die wist dat het initiatief daar ligt, maar niet dat hij met dat aanvraagformulier naar de gemeente moet.

De VOG is slechts een onderdeel

De VOG is – gezien vanuit de burger – geen proces op zich, maar onderdeel van de formaliteiten om ergens te kunnen gaan werken. Als Sandra wel had aangegeven dat haar naam niet juist werd weergegeven, dan was zij uit het proces gevallen en naar de gemeente verwezen. Dan komt er opeens zowel wachttijd als een nieuw proces bij.

Ook voor Arjan telt de wachttijd slechts op bij andere verplichtingen waaraan voldaan moet worden voordat hij aan de slag kan.

Onduidelijke regels

En met name in de klantreis van Max valt op dat er onduidelijkheid is over de regels. Het proces is ingericht met de bedoeling de werkgever de aanvraag te laten doen. Het is in feite een dienst aan de werkgever als VOG-verlangende organisatie. Dat blijkt al uit het feit dat Justis geen mogelijkheid biedt om een VOG aan te vragen door de werknemer. Het verwachtingspatroon van Max is – ondanks zijn ervaring – anders. Een commerciële partij blijkt in het gat gesprongen te zijn tussen het verwachtingspatroon van de burger en de bedoeling van de wetgever: een plek om als burger een VOG aan te vragen en de werkelijkheid van hoe de overheid is georganiseerd. Dit doet die partij met een domeinnaam die vrijwel overeen komt met de zoektermen die ook Max gebruikte bij het zoeken van informatie. En dat doet die partij met een prijsstelling tussen het papieren proces en het digitale proces bij de overheid. En blijkbaar met succes want de partij die Max vindt is maar één partij die deze “dienst” biedt en claimt 150.000 aanvragen te verzorgen. Of dit mag is onduidelijk.

Een VOG heeft geen geldigheidstermijn. Hierover zijn verschillende uitspraken gedaan door experts. Enerzijds is daarbij aangegeven dat de VOG een momentopname is en dus alleen geldt voor dat moment. Anderzijds is aangegeven dat de geldigheid niet verloopt en er dus geen reden is voor werkgevers om een VOG te eisen die niet ouder is dan drie maanden.

Controle van gegevens is betrekkelijk

Sandra valt op dat haar meisjesnaam wordt gebruikt, terwijl ze met een dubbele naam in de BRP zou behoren te staan. Ze klikt echter toch op bevestigen. De omissie bij haar huwelijk wordt zo niet hersteld.

Max vult zelf de functie en reden in voor zijn VOG-aanvraag en gebruikt uiteindelijk een VOG met een andere functie. In zekere zin is dit een kerngegeven voor controleurs die een mogelijk strafblad bezien in relatie met de vraag van de werkgever. Maar als het een werkgever evenzeer vrij staat een VOG te accepteren met een reden die door een ander is ingevuld – een commerciële partij of de burger – dan is die controle betrekkelijk.

De winst van een gezamenlijke authenticatiefaciliteit: DigiD

Wat ook opvalt in deze klantreizen is wat er *niet* in terug te vinden is. Zo hoeft er geen account aangemaakt te worden. En Sandra hoeft ook haar wachtwoord niet op te vragen. DigiD gebruikt ze vaker en dus weet ze haar wachtwoord ook uit haar hoofd.

Resultaten kwantitatieve berekening VOG

Het digitale proces voor het aanvragen van een VOG bestaat sinds 1 januari 2012, dus zowel het papieren proces als het digitale proces bestaan al in 2014. De processtappen zijn gelijk. In december 2015 is aangekondigd dat de prijzen per maart 2016 zijn verhoogd. Voor het papieren proces zijn die prijzen verhoogd van €30,05 naar €41,35. Voor het digitale proces is de kos gestegen van €24,55 euro naar €33,85. Dit betekent dat het digitale proces in 2018 dus duurder is dan het papieren proces in 2014. Zoals eerder aangegeven, gaan we uit van constante kosten¹⁷, zodat de invloed van procesaanpassingen en de verschuiving van het papieren naar het digitale proces eruit gelicht kunnen worden. Daarom staat hieronder alleen een tabel met de tijdsinschatting en de out-of-pocketkosten, omdat er in de berekening geen verschillen zijn tussen 2014 en 2018 in de prijzen per handeling, alleen in het aantal handelingen per jaar.

Processtappen schriftelijk

Het schriftelijk proces was in de eerste fase volledig gebaseerd op tijdsinschattingen volgens het Handboek Meting Regeldruk Kosten en in de onderstaande tabel aangeduid als “S AL”. Deze stappen zijn doorlopen door een van de onderzoekers, waar hij verplicht was het schriftelijk proces te doorlopen voor een uitvoeringsorganisatie van het Rijk. Er zijn geen grote afwijkingen geconstateerd.

¹⁷ Om redenen van consistentie hebben wij de verhoging van de prijzen van €30,05 naar €41,35 niet meegenomen in de berekening. Omdat deze kosten formeel niet worden gezien als leges maar als out-of-pocket kosten kunnen ze worden meegenomen in de regeldrukvergelijking. Om redenen van consistentie met de andere onderzochte processen hebben wij deze post toch behandeld al ware het leges en zodoende buiten de berekeningen gehouden.

Processtappen					tarief	aantal	K(€)
S AL: kennis nemen / zich op de hoogte stellen van verplichting	2 min	2/60		€ 15,00			
S AL: gemeente bezoeken	60 min	1		€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28
S AL: opzoeken identiteitsdocument	5 min	5/60		€ 15,00			
S AL: archiveren verworven documenten (blijkbaar incl. betaling)	5 min	5/60		€ 15,00	€ 30,05	1	€ 30,05
S AL: ontvangst en per post versturen VOG	15 min	15/60		€ 15,00	€ 0,39	1	€ 0,39
	min	87					€ 31,72

Processtappen digitaal

Voor het digitale proces zijn is ook een klantreis gemaakt voor een soepele casus. Ook hier zijn de processtappen die in de eerste fase eigenlijk niet afwijkend van wat er in de praktijk is geconstateerd.

Processtappen					tarief	aantal	K(€)
S AL: kennis nemen / zich op de hoogte stellen van verplichting	2 min	2/60		€ 15,00			
inloggen internetapplicatie met DigiD	1 min	1/60		€ 15,00	€ 0,00	1	€ 0,00
ophalen gegevens uit BRP	0 min	0		€ 15,00			
S AL: aanvrager controleert gegevens en geeft akkoord	1 min	1/60		€ 15,00			
S AL: betaling van de kosten online via iDeal	1 min	1/60		€ 15,00	€ 24,55	1	€ 24,55
S AL: via post indienen	15 min	15/60		€ 15,00	€ 0,39	1	€ 0,39
	min	18					€ 24,94

Regeldruk verklaring omtrent gedrag

We zien dat de prijzen per handeling tussen het digitale proces en het schriftelijke proces aanzienlijk verschillen en wel met €23,53. Dit komt vooral door de verminderde tijdsbesteding door reistijd. Een bezoek aan het gemeentehuis is niet meer nodig. En de rol van het paspoort is bij de aanvraag in feite overgenomen door de inlog met DigiD.

In 2018 verschoof de verhouding tussen schriftelijk en digitaal naar respectievelijk 20% en 80%. Tegelijk echter nam het totaal aantal VOG-aanvragen toe van 700.000 naar 1.200.000.

We zien de verschillen in de overzichtstabel hieronder:

	aanvragen	digitaal	kosten	schriftelijk	kosten	totaal
2014	700.000	266.000	€7.964.040	434.000	€23.205.980	€31.170.020
2018	1.200.000	960.000	€28.742.400	240.000	€12.832.800	€41.575.200
	500.000	694.000	€20.778.360	-194.000	€10.373.180	€10.405.180
	71%	261%	261%	-45%	-45%	33%

Hoewel het gebruik van het digitale proces met 42% toeneemt en de regeldruk *per handeling* van dat proces 44% lager is, neemt de totale regeldruk toch toe met 33%. Dat komt doordat het aantal aanvragen stijgt met 71%.

In de eindrapportage “Goed Geregeld” die op 12 mei 2017 werd aangeboden aan de Tweede Kamer werd een reductie van 5,69 miljoen euro gerapporteerd. Die reductie zou in 2018 ruimschoots zijn gehaald met 6,92 miljoen euro als de aantallen gelijk waren gebleven. Dit is geïllustreerd in de onderstaande tabel, waarbij de aantal in 2018 fictief op 700.000 zijn gezet:

	aanvragen	digitaal	kosten	schriftelijk	kosten	totaal
2014	700.000	266.000	€7.964.040	434.000	€23.205.980	€31.170.020
2018	700.000 (fic)	560.000	€16.766.400	140.000	€7.485.800	€24.252.200
	0	294.000	€8.802.360	-294.000	-	€15.720.180
	0%	111%	111%	-68%	-68%	-22%

Als we tenslotte nog kijken naar de werkelijke prijzen, dus inclusief de stijging van de kosten van de VOG per maart 2016, dan is de totale regeldruk met 71% ofwel 22 miljoen euro toegenomen in plaats van met 5,69 miljoen afgenomen:

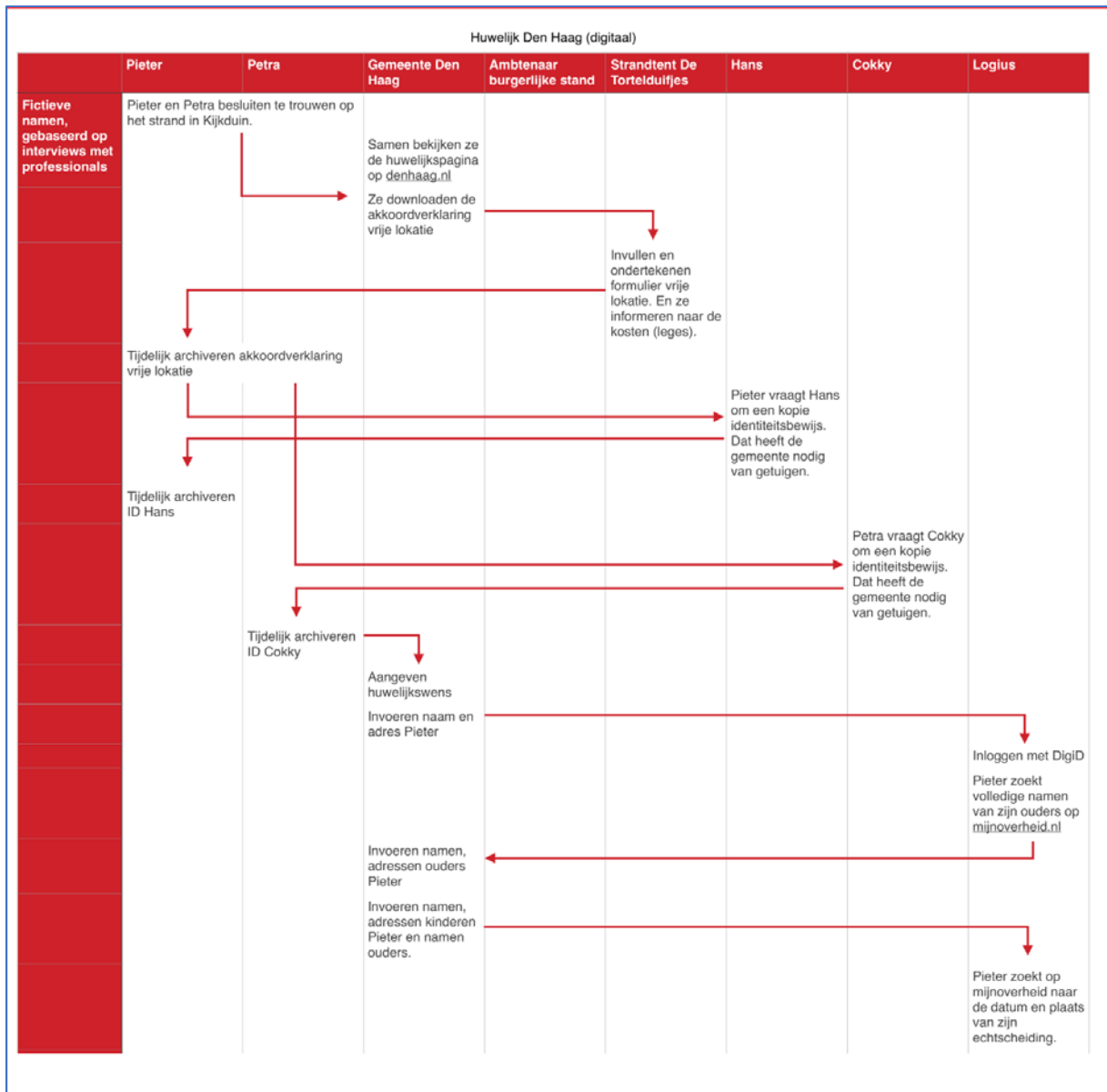
	aanvragen	digitaal	kosten	schriftelijk	kosten	totaal
2014	700.000	266.000	€7.964.040	434.000	€23.205.980	€31.170.020
2018	1.200.000	960.000	€37.670.400	240.000	€15.544.800	€53.215.200
	500.000	694.000	€29.706.360	-194.000	-€7.661.180	€22.045.180
	71%	261%	373%	-45%	-33%	71%

4.4.1.2. Huwelijk

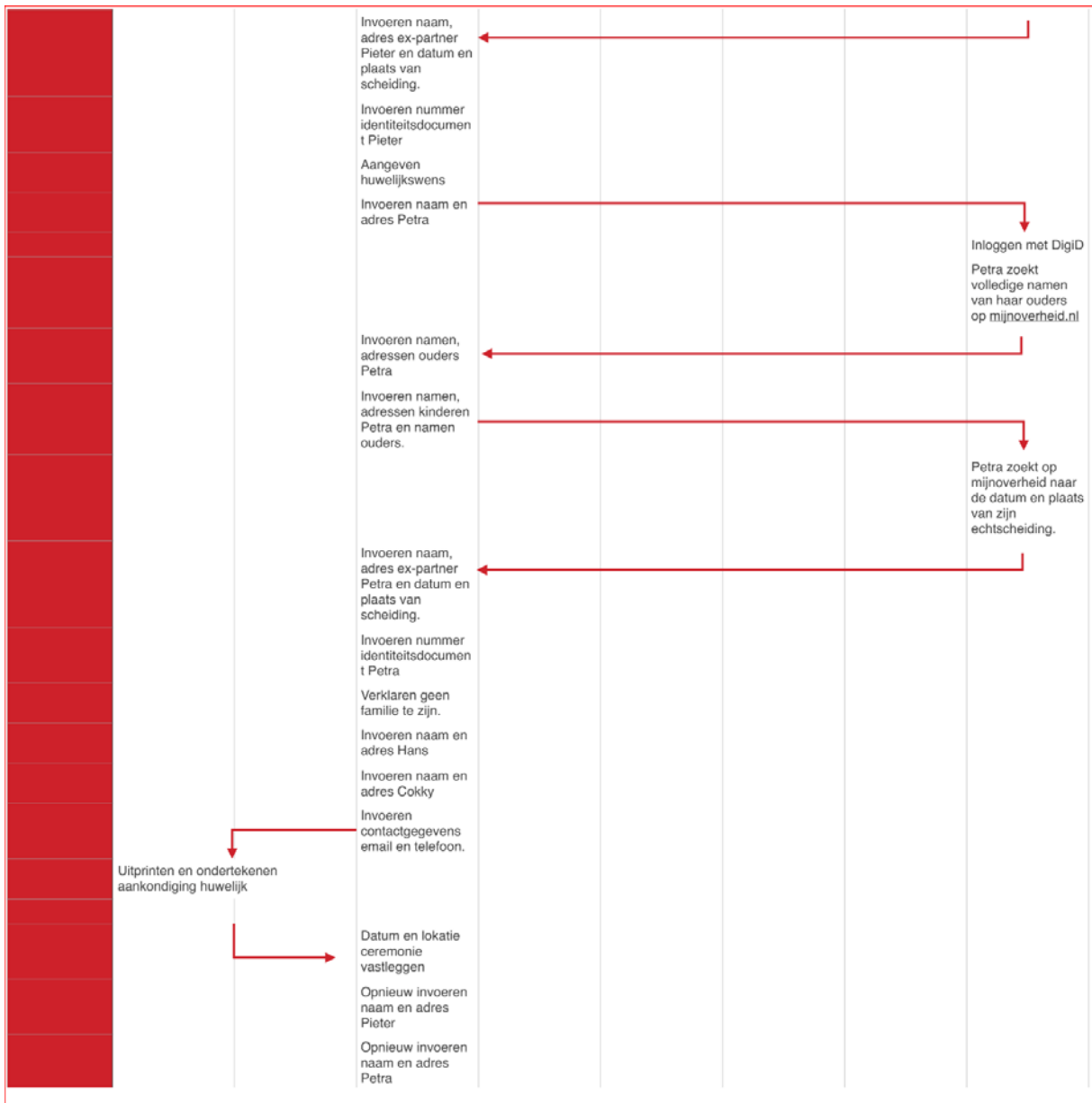
De illustratieve klantreizen voor het papieren proces en het digitale proces voor het aangaan van een huwelijk zijn gebaseerd op basis van twee fictieve personen die dit proces hebben doorlopen, Pieter en Petra. Het digitale aangifteproces is door een van de onderzoekers uitgevoerd. Het volledige narratief is te vinden in de bijlagen, hieronder staat een zeer beknopte samenvatting en het stappenplan.

Klantreis Huwelijk – Pieter & Petra

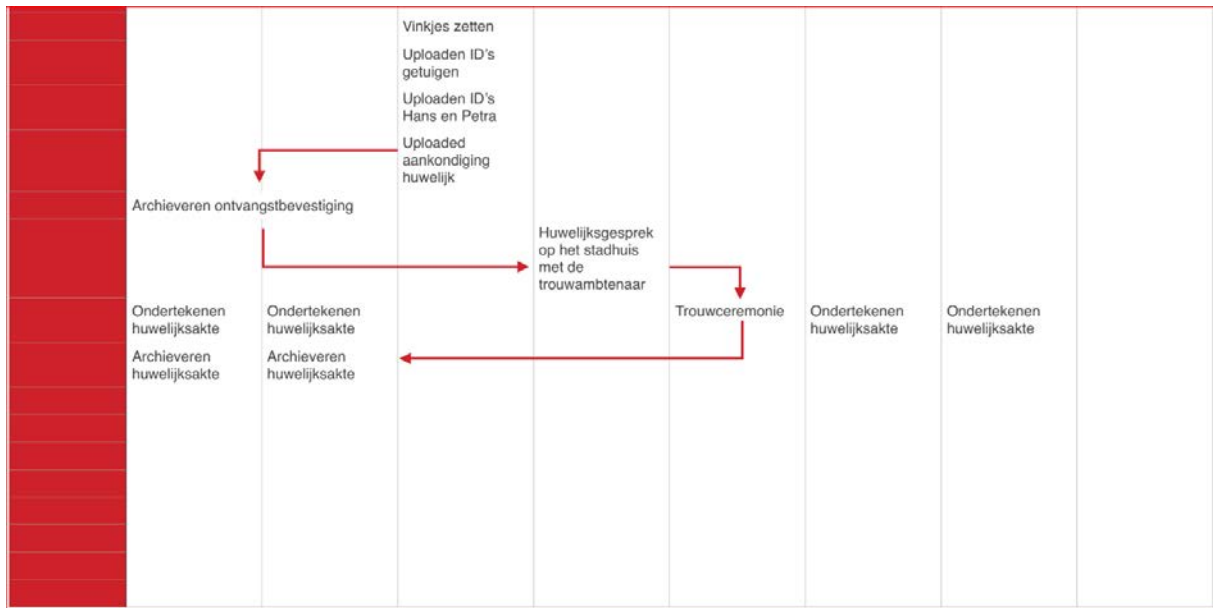
Als Pieter en Petra besluiten te trouwen en uitzoeken welke stappen zij hiervoor moeten zetten, belanden zij op de gemeentelijke website waaruit blijkt dat zij digitaal hun huwelijksvoornemen kunnen melden. Het aanvankelijk enthousiasme slaat om in teleurstelling en ergernis als blijkt dat zij alle persoonsgegevens van ongeveer hun hele familie (ouders, kinderen, ex-echtgenoten, getuigen) moeten invoeren. Nadat al deze handelingen zijn uitgevoerd blijkt dat de door hun opgegeven huwelijksdatum te ver in de toekomst ligt - het kenbaar maken van een voornemen tot huwelijk kan niet eerder dan 1 jaar voor de huwelijksdatum geschieden. Na deze verrassingen lukt het Pieter en Petra een maand later om alsnog het proces af te ronden en trouwen zij straks op 15 juni 2021.



Proces gaat verder op volgende bladzijde.



Proces gaat verder op volgende bladzijde.



Figuur 13: Klantreis huwelijk - digitaal

Resultaten klantreis– Huwelijk

Er is niets dat opvalt in de klantreizen dat leidt tot het aanpassen van de stappen in het proces voor de kwantitatieve berekeningen. Wel is op basis van het expertinterview de tijdsinschatting voor kennisneming van de verplichtingen verhoogd van 10 naar 20 minuten. Niet alleen dient informatie achterhaald te worden over het proces huwelijksaangifte zelf maar ook over het huwelijksvermogensrecht. De grootste wijziging in de kwantitatieve berekening betreft het bepalen van het aantal personen dat een digitale aanvraag indient versus het aantal personen dat naar het gemeentehuis gaat.

Ook vallen een aantal zaken op die deels binnen en deels buiten de scope vallen van het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Niet voorinvullen van gegevens in het digitale proces

Het digitale proces bestaat in 2018 uit het invullen van een digitaal webformulier waarbij gegevens aan de huwelijkskandidaten worden uitgevraagd die al bekend zijn bij de overheid en die in veel gevallen in de BRP zijn vastgelegd. Het gaat hier om alle familierechtelijke betrekkingen (ouders, kinderen, huwelijken, bloedverwantschap) alsmede de gegevens over identiteitsdocumenten, curatele en ouderlijk gezag. Evenmin wordt gebruik gemaakt van het inloggen met DigiD en dient het formulier te worden afgedrukt, ondertekend, ingescand en weer geüpload te worden. Het achterhalen van al deze informatie door de burger zelf vergt veel tijd, vergt vergaande digitale vaardigheden en vergt diepgaande kennis waar deze informatie te vinden is. Het vormt de grootste bron van regeldruk in dit proces, niet alleen voor burgers die ingeschreven zijn in de BRP en waarbij alle documenten al in de BRP

aanwezig zijn maar zeker voor de burgers die niet in Nederland geboren zijn of niet altijd in Nederland hebben gewoond¹⁸.

Invoerfouten voorkomen/bewust onjuiste gegevens ingevoerd

Het digitale proces bevat geen voorzieningen om foutieve invoer te voorkomen. De fouten die hierdoor ontstaan worden in het slechtste geval pas geconstateerd tijdens de huwelijksceremonie zelf als blijkt dat de huwelijksakte de verkeerde gegevens bevat. Daarnaast ontstaat door deze gebrekkige invoercontroles negatieve regeldrukervaring; zo kan in het huwelijksaangifteformulier een niet toegestane huwelijksdatum ingevoerd worden die later in het proces - bij het vastleggen van de ceremoniedatum - niet geaccepteerd wordt. Ten slotte wordt de burger niet de mogelijkheid geboden om de juiste gegevens in te voeren als blijkt dat het niet mogelijk is om een buitenlands adres op te voeren bij een van de getuigen. Omdat het verplichte gegevens zijn op het webformulier wordt bewust het eigen Nederlandse adres ingevoerd.

Informatievoorziening is gericht op het proces zelf

De informatievoorziening over huwelijk op de website van de gemeente richt zich op het proces dat burgers moeten doorlopen om een huwelijk aan te geven en een huwelijksceremonie te plannen. Doordat zonder tussenkomst van een burgerzakenambtenaar het proces kan worden doorlopen, mist de burger informatie die in het 'aangiftegesprek' wel wordt aangestipt zoals de gevolgen van een huwelijk voor het vermogensrecht, gevolgen voor het erfrecht en gevolgen voor het internationaal privaatrecht als het een omzetting van een geregistreerd partnerschap betreft.

Kwantitatieve methode – Huwelijk

Tussen 2014 en 2018 is het proces van huwelijksaangifte vereenvoudigd en is de regeldruk verminderd. Over het aantal huwelijken zijn nauwkeurige cijfers bekend over zowel 2014 als 2018. Zowel het schriftelijke proces als het digitale proces is ook doorlopen. Het percentage van het aantal huwelijksaangiftes dat digitaal verloopt, is geschat door een expert burgerzaken.

Processtappen schriftelijk

Het schriftelijk proces was in de eerste fase grotendeels gebaseerd en berekend volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten en in de onderstaande tabel aangeduid als "S AL". De stappen zijn afgeleid uit de regeldrukpassages uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 'Elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand'. In Fase 2 is het proces geverifieerd bij een deskundige Burgerlijke Stand. Hierbij zijn twee grote verschillen geconstateerd:

- het verzamelen van bewijsstukken zoals afschriften van geboorteaktes en huwelijksaktes is in standaard situaties niet meer nodig;

¹⁸ Zie <https://www.denhaag.nl/nl/trouwen-en-geregistreerd-partnerschap/voornemen-huwelijk-of-geregistreerd-partnerschap-melden.htm>

- het kopiëren van een ID in 2018 bedraagt geen 60 minuten tijd meer maar is teruggebracht naar de standaard administratieve lasten (S AL) post Documenten verzamelen - complex met een tijdsduur van 20 minuten

Processtappen						tarief	aantal	K(€)
1	S AL: Kennisneming verplichtingen	10 min	10/60	€ 15,00				
2	Opzoeken ID	10 min	10/60	€ 15,00				
3	Kopieren ID	60 min	1	€ 15,00	€ 0,25	1	€ 0,25	
4	Bewijsstukken verzamelen	60 min	1	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28	
5	S AL: Archiveren ontvangen documenten	3 min	3/60	€ 15,00				
6	Huwelijksaangifte (ondertrouwakte)	40 min	40/60	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28	
7	S AL Archiveren ontvangen documenten	3 min	3/60	€ 15,00				
8	Huwelijksluiting (huwelijksakte)	60 min	1	€ 15,00				
9	S AL: Archiveren huwelijksakte	3 min	3/60	€ 15,00				

Stappen proces huwelijk schriftelijk 2014

Processtappen						tarief	aantal	K(€)
1	S AL: Kennisneming verplichtingen	20 min	20/60	€ 15,00				
2	S AL: Formulier maken afspraak gemeente (simpel)	2 min	2/60	€ 15,00				
3	S AL: Documenten verzamelen	20 min	20/60	€ 15,00				
4	Huwelijksaangifte bij gemeentehuis	60 min	1	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28	
5	Huwelijksceremonie (tekenen huwelijksakte)	60 min	1	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28	
6	S AL: Archiveren huwelijksakte	3 min	3/60	€ 15,00				

Stappen proces huwelijk schriftelijk 2018

Processtappen digitaal

Het digitale proces is in de eerste en tweede fase gebaseerd op het aanvraagproces zoals beschikbaar bij de gemeente Den Haag. De stappen zijn afgeleid uit de klantreis en nadien geïntegreerd bij een deskundige Burgerlijke Stand. Sinds de mogelijkheid bestaat om huwelijksaangiftes digitaal in te dienen bieden gemeenten op verschillende wijze hun diensten digitaal aan, variërend van het beschikbaar stellen van een te downloaden PDF-formulier tot het volledig digitaal indienen van een aanvraag via webformulieren van de gemeente. Voor dit onderzoek vallen deze opties onder het digitale proces. Voor de 2014 processtappen is uitgegaan van een PDF-formulier op de site van een gemeente. Voor de 2018 situatie is uitgegaan van webformulieren.

1	S AL: Kennisneming verplichtingen	10 min	10/60	€ 15,00			
2	Downloaden en invullen PDF formulieren	25 min	25/60	€ 15,00			
3	Opzoeken ID	10 min	10/60	€ 15,00			
4	Kopieren ID	60 min	1	€ 15,00	€ 0,25	1	€ 0,25
5	Bewijsstukken verzamelen	20 min	20/60	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28
6	Huwelijksaangifte bij het gemeentehuis	40 min	40/60	€ 15,00	€ 1,28	1	€ 1,28
7	S AL Archiveren ontvangen documenten	3 min	3/60	€ 15,00			
8	Huwelijksluiting (huwelijksakte)	60 min	1	€ 15,00			
9	S AL: Archiveren huwelijksakte	3 min	3/60	€ 15,00			

Stappen proces huwelijk digitaal 2014

1	S AL: Kennisneming verplichtingen	20 min	20/60	€ 15,00		
2	S AL: Documenten verzamelen (kopie IDs/verklaring locatie)	20 min	20/60	€ 15,00		
3	S AL: Archiveren documenten	3 min	3/60	€ 15,00		
4	S AL: Formulier aankondiging huwelijk invullen (complex)	25 min	25/60	€ 15,00		
5	S AL: Formulier vastleggen ceremonie (matig)	15 min	15/60	€ 15,00		
6	Huwelijksceremonie (tekenen huwelijksakte)	60 min	1	€ 15,00	€ 1,28	1 € 1,28
7	S AL: Archiveren huwelijksakte	3 min	3/60	€ 15,00		

Stappen proces huwelijk digitaal 2018

Regeldruk Huwelijk

In 2014 waren de regeldrukkosten per huwelijksaangifte € 127,31 euro voor het schriftelijk proces. Een huwelijksaangifte volgens het digitale proces veroorzaakte €118,31 euro aan regeldrukkosten. In 2014 is de verhouding papier versus digitaal 80 - 20.

In 2018 zijn de regeldrukkosten per huwelijksaangifte schriftelijk gedaald naar €85,06. Een huwelijksaangifte volgens het digitale proces veroorzaakte €74,28 euro aan regeldrukkosten. In 2018 is de verhouding papier versus digitaal 60 - 40.

We zien de verschillen in het overzichtstabel hieronder:

	aanvragen	digitaal	kosten	schriftelijk	kosten	totaal
2014	65.249	13.049	€ 1.543.922	52.199	€ 6.645.480	€ 8.189.402
2018	64.008	25.603	€ 1.901.806	38.404	€ 3.266.712	€ 5.168.518
verschil	-1.241	12.554	357.884	-13.795	-3.378.768	-3.020.884
	-2%	96%	23%	-26%	-51%	-37%

Er wordt meer gebruik gemaakt van het digitale proces en de prijzen per handeling (P) zijn zowel in het digitale proces als in het papieren proces afgenomen¹⁹. In geval van huwelijk zien we in totaal een afname in de regeldrukkosten van 37%. De belangrijkste oorzaak van de vermindering wordt veroorzaakt doordat de burger minder vaak langs hoeft bij het gemeentehuis. De achterliggende reden daarvan is het gebruik van de BRP, waardoor steeds minder burgers brondocumenten zoals geboorte- en huwelijks- en overlijdensakten zelf hoeven te achterhalen maar gebruik gemaakt kan worden van de beschikbare (akte)informatie in de BRP. Ook het verkrijgen van een kopie van het identiteitsdocument is met de huidige digitale voorzieningen geen significante regeldruk veroorzakende handeling meer.

¹⁹ Ook de regeldruk van het papieren proces is tussen 2014 en 2018 afgenomen doordat ook hier de burger minder bewijsdocumenten hoeft aan te leveren.

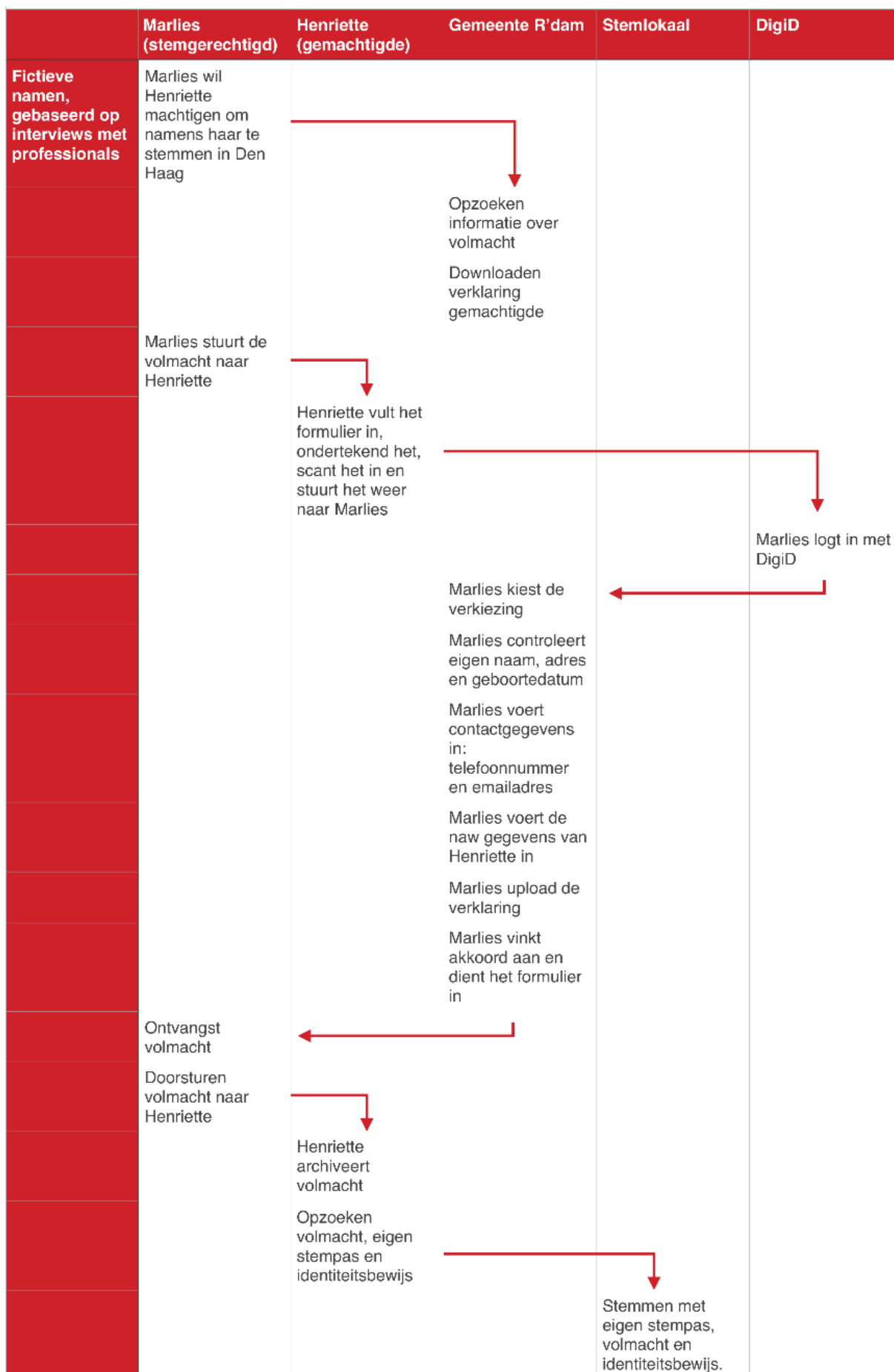
4.4.1.3. Volmacht

Aanvragen schriftelijke volmacht

De illustratieve klantreizen voor het papieren proces en het digitale proces voor het aanvragen van een schriftelijke volmacht voor verkiezing zijn gebaseerd op eigen onderzoek. Het digitale proces is doorlopen door een van de onderzoekers. Het volledige narratief is te vinden in de bijlagen, hieronder staat een zeer beknopte samenvatting en het stappenschema.

Klantreis volmacht – Henriette en Marlies

Voor het verloop van dit proces is uitgegaan van een inwoner in Rotterdam (Marlies) die een inwoner van Den Haag (Henriette) wil machtigen om namens haar te stemmen bij EU verkiezingen omdat Marlies zelf op de verkiezingsdag niet in Nederland aanwezig is. Omdat de gevolmachtigde woonachtig is in een andere gemeente dan de volmachtgever, kan niet worden volstaan met een onderhandse volmacht op de achterkant van de stempas maar moet hiervoor een schriftelijke volmacht bij de woongemeente van de volmachtgever worden aangevraagd.



Figuur 14: Klantreis volmacht

Resultaten klantreis- volmacht

De grootste wijziging in de kwantitatieve berekening ten opzichte van de eerste fase betreft het bepalen van het aantal personen dat een digitale aanvraag indient versus het aantal personen dat het proces schriftelijk doorloopt. In fase 1 is bij de berekening uitgegaan dat alle aanvragen van schriftelijk volmachten digitaal verlopen, in de praktijk ligt dit eerder in de buurt van de 10%.

Wel vallen een aantal zaken op die deels binnen en deels buiten de context vallen van het Handboek Meting Regeldrukkosten.

Derden betrekken in digitaal proces blijft lastig

Bij het opgeven van de gemachtigde dient de aanvrager de naam, het adres en de contactgegevens van de gemachtigde zelf in te voeren, alsmede de door de gemachtigde ondertekende verklaring te uploaden. Het downloaden-mailen-printen-handtekening zetten-scannen-uploaden is omslachtig.

Zowel bij het webformulier als bij de verklaring hoeft geen BSN opgegeven te worden en evenmin wordt gevraagd om een kopie van een identiteitsdocument toe te voegen.²⁰ Deze werkwijze bemoeilijkt de correcte identiteitsvaststelling van de gemachtigde.

In het proces is het niet mogelijk om de volmacht direct naar het adres te laten sturen van de gevolmachtigde. Hiervoor is een extra handeling van de volmachtgever nodig.

Onduidelijkheid bestaansrecht verschillende soorten machtigingen

Het proces van machtigen kan bij gelijke woongemeentes van volmachtgever en gemachtigde 'onderhands' verlopen door een machtiging te noteren op de achterzijde van een stempas. Dit kan tot op de dag van het stemmen zelf. Een schriftelijke volmacht regelen kan tot uiterlijk vijf dagen van tevoren. Het is voor de burger in deze moderne en mobiele tijd niet duidelijk wat het bestaansrecht is van de schriftelijk volmacht en de termijnverschillen tussen de onderhandse en de schriftelijke volmacht.

Meerdere aanvragen in een keer mogelijk

In 2019 zijn drie verkiezingen gehouden. Het is in Rotterdam mogelijk om in een keer een aanvraag in te dienen voor deze drie verkiezingen en een persoon – indien deze voor alle verkiezingen aan de kiesrechtregels voldoet - te machtigen voor meerdere verkiezingen.

Aanvraag voor iedereen met een DigiD

Het digitale proces is zo ingericht dat iedereen met een DigiD een aanvraag kan indienen, dus zonder inwoner te zijn van betreffende gemeente. De betreffende persoonsgegevens van de aanvrager worden direct na inloggen getoond. Er wordt geen melding gegeven dat de persoon in kwestie niet in Rotterdam woonachtig is.²¹

²⁰ Het L-8 formulier van de Kiesraad bevat overigens zelf wel een vakje BSN.

²¹ Dit fenomeen doet zich overigens veel vaker voor. Tijdens het onderzoek is ingelogd bij diverse ziekenhuizen, gemeentes (Groningen, Den Haag, Amsterdam, Rotterdam) en bij uitvoeringsorganisaties zoals UWV, IND). Zonder 'klant of client' te zijn komt de gebruiker in zijn of haar 'Mijn-....' Omgeving terecht en krijgt de indruk reeds bekend te zijn bij de betreffende organisatie.

Kwantitatieve methode – volmacht

Tussen 2014 en 2018 is het proces voor het aanvragen van een schriftelijke volmacht enigszins vereenvoudigd en is de regeldruk verminderd. Over het aantal volmachten zijn gegevens beschikbaar via de Kiesraad. Niet bekend is hoeveel gemeenten het aanvragen van een volmacht digitaal ondersteunen. Het percentage van het aantal aanvragen volmachten dat digitaal verloopt, is met behulp van een kiesrecht deskundige van de gemeente Zwijndrecht geschat.

Processtappen schriftelijk

Het schriftelijke proces is in de eerste fase grotendeels gebaseerd en berekend volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten. De stappen zijn afgeleid uit de Nulmeting AL Burger Ministerie van BZK. In de tweede fase van het onderzoek is dit proces geverifieerd bij een kiesrecht deskundige, hierbij is een aanpassing doorgevoerd in de stap 'opvragen L-8 formulier: het aanvragen een L-8 formulier gebeurt niet meer via de post maar wordt door burgers zelf gedownload van de website of telefonisch opgevraagd bij de gemeente. Het aantal minuten werk is hierdoor afgenomen van 15 minuten naar 5 minuten.

Processtappen digitaal

Het digitale proces is gebaseerd op het aanvraagproces zoals beschikbaar op de website van de gemeente Rotterdam. De stappen zijn afgeleid uit de klantreis en nadien geverifieerd bij een kiesrecht deskundige. De mogelijkheid om een aanvraag digitaal in te dienen bestond niet in 2014.

Regeldruk volmacht

In 2014 waren de regeldrukkosten van een schriftelijke volmacht €9,25 euro voor het papieren proces. Voor een volmacht in 2018 waren de prijzen €6,75 voor het papieren proces en € 4,00 voor het digitale proces.

We zien de verschillen in het overzichtstabel hieronder:

Volmacht	2014				2018			
	%	P in €	Q	totaal	%	P in €	Q	totaal
				€				€
papier	100%	€9,25	11.047	102.185	90,0%	€6,75	15.840	106.920
digitaal	0%	€4,00	0	€0	10,0%	€4,00	1.760	€7.040

De regeldrukkosten zijn als geheel toegenomen door een stijging van het aantal schriftelijke volmachten. De prijzen (P) zijn in 2018 afgenomen voor het papieren proces omdat het eenvoudiger is geworden voor een burger om het aanvraagformulier te verkrijgen. De belangrijkste oorzaak van de vermindering van prijzen in het digitale proces komt omdat een burger zijn aanvraag elektronisch kan indienen met DigiD en niet meer per post hoeft te verzenden.

4.5. Resultaten Kafka Thermometer

De Kafka Thermometer is bedoeld om signalen op te vangen die andere methoden van onderzoek niet in beeld brengen. Er zijn in totaal vijf vragen uitgezet die hieronder worden weergegeven.

4.5.1. Waar worden persoonsgegevens uitgevraagd die al bekend zijn?

Ongeveer de helft van de respondenten – professionals – zegt “nee” of “weet niet” op deze vraag. Dat is op zich een positief signaal. En ongeveer de helft van de respondenten noemt wel spontaan een voorbeeld van waar persoonsgegevens worden uitgevraagd die al bekend zijn in de BRP. Zoals te zien in de infographic hieronder noemt bijna een kwart spontaan een organisatie en bijna een kwart een specifiek proces.

Als we inzoomen op de organisaties die genoemd worden valt op dat met name de gemeente vaak spontaan genoemd wordt. Zorgverleners en banken – geen overheidsorganisaties – zijn de nummers 2 en 3 die genoemd worden. Opvallend is ook dat het aantal verschillende organisaties dat genoemd wordt relatief klein is, vooral omdat de respondenten geselecteerd zijn uit 18 verschillende sectoren uit de (semi-)overheid.

De meeste professionals noemen geen specifiek proces. Bijna 25% doet dit wel. Veruit het meest genoemd zijn aanvragen voor identiteitsbewijzen. Daarna worden politieonderzoeken, de levensgebeurtenissen geboorte, trouwen, scheiden en overlijden en de aanvraag van vergunningen genoemd. Opvallend is de diversiteit in de genoemde processen.

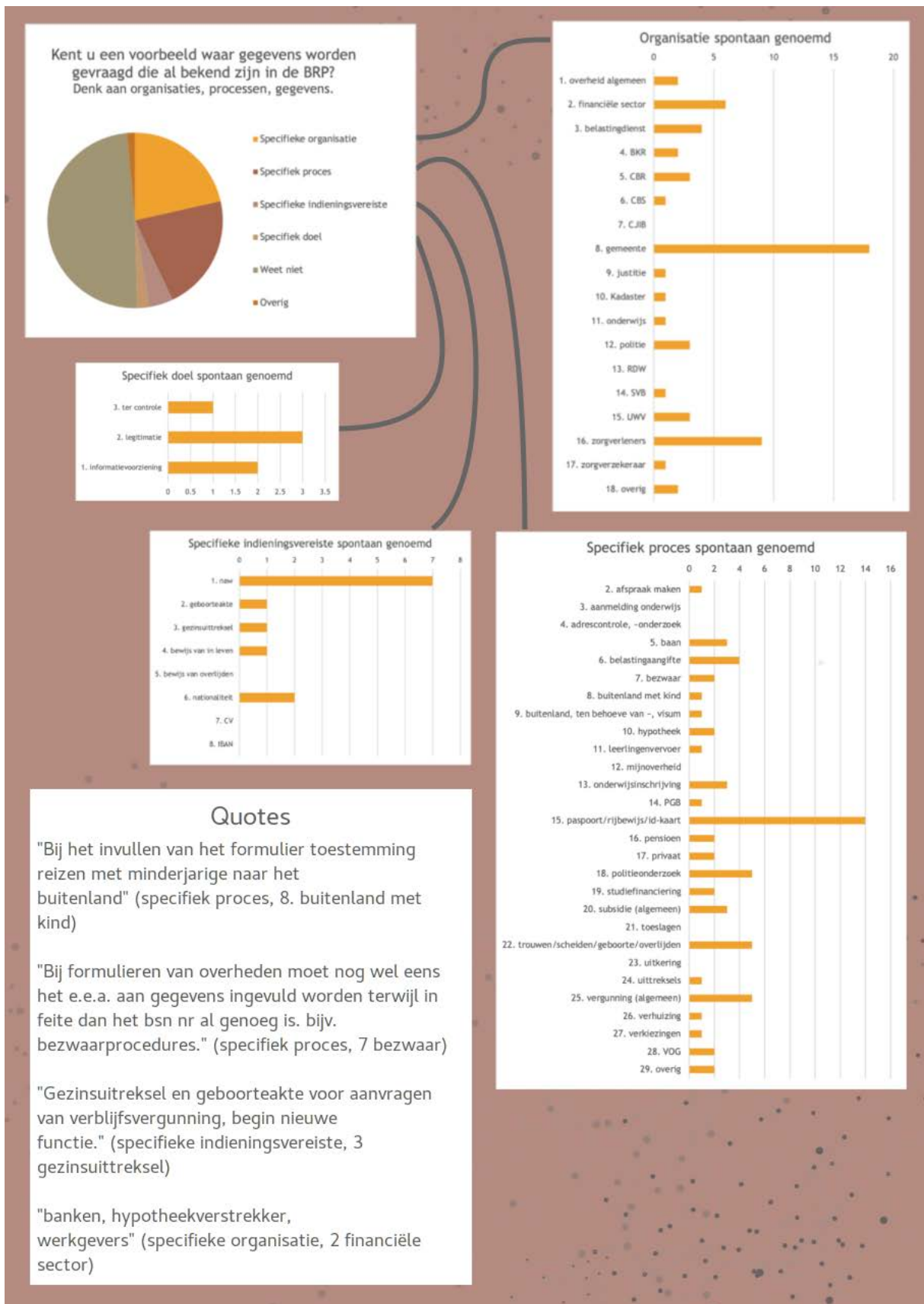
Specifieke indieningsvereisten, specifieke doelen of niet te classificeren reacties worden nauwelijks genoemd.

Als we iets meer inzoomen op bijzondere reacties, dan valt op dat er ook noodkreten tussen zitten. Zo schrijft een professional uit het Hoger Beroepsonderwijs over de zijn ervaring zowel als schuldhelpmaatje als begeleider van asielzoekers bij elk subsidieverzoek en bij elke informatievraag steeds alle persoonsgegevens – herhaald!!! schrijft hij met uitroeptekens – te moeten invullen. Een respondent uit het primair onderwijs schrijft dat hij bij zijn verhuizing wel digitaal kon aangeven dat hijzelf en zijn vrouw verhuisden, maar niet zijn pleegzoon. Een rompslomp volgde.

Ook zitten er sterke opvattingen tussen over de verkoop van gegevens door overheden (bv KvK) of organisaties met een wettelijke taak (bv deurwaarders) en over de gevolgen van fouten en misbruik.

Sommige respondenten maken van de gelegenheid gebruik om te pleiten voor meer gegevensbescherming, terwijl anderen deze juist vinden doorgesloten.

Tenslotte valt op dat de koppeling tussen identificatie en het vragen naar persoonsgegevens wordt gelegd, waarbij de verwachting is: “als ik mij gelegitimeerd heb zou ik geen persoonsgegevens meer hoeven opgeven”.



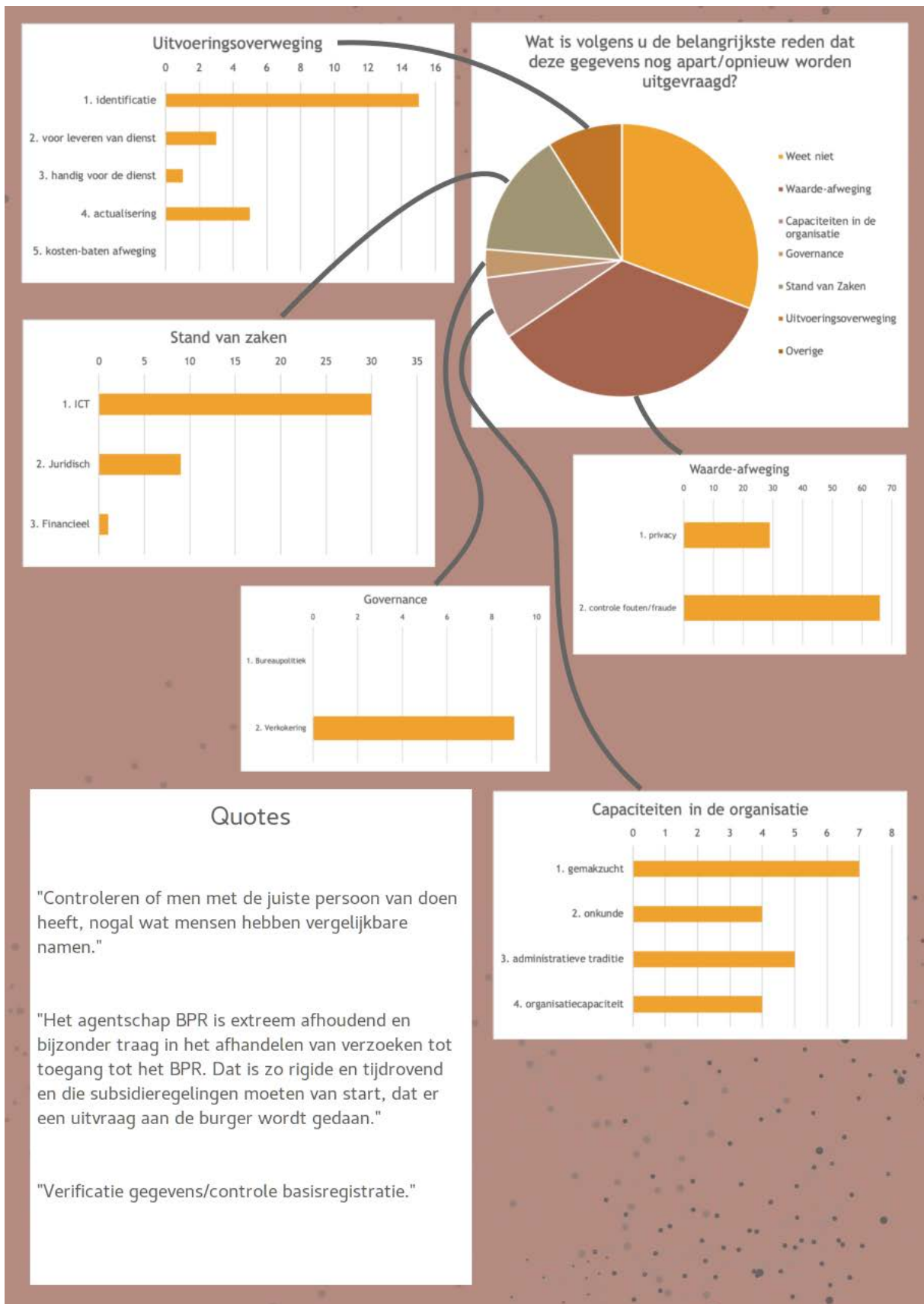
Figuur 15: Infographic vraag 1

4.5.2. Wat is de belangrijkste reden?

Van de respondenten zegt 30,7% niet te weten wat de reden is dat gegevens die al bekend zijn in de BRP opnieuw of apart worden uitgevraagd. Een iets groter deel van 34,8% noemt een van twee waardeafwegingen: ofwel privacy (30,5%) ofwel controle op fouten of fraude (69,5%). De spontaan genoemde reden die het meest naar voren komt is controle op fouten en fraude. Een nog iets kleinere groep van 14,8% zegt dat het de stand van zaken op dit moment is, zoals “een koppeling is er nog niet” of “er is nog geen toestemming verkregen”.

Een nog kleinere groep van 8,9% noemt een praktische overweging bij de uitvoering, zoals de noodzaak voor identificatie (62,5%) of het actualiseren van gegevens. Ook een (gebrek aan) kundigheid in de organisatie wordt genoemd (7,5%) waarbij onkunde, gemakzucht, de administratieve traditie of een gebrek aan capaciteit van de organisatie als geheel worden genoemd. Tenslotte wordt door 3,3% verkokering genoemd als een typisch probleem van hoe besluiten in de organisatie worden genomen.

Opvallend is ook wat niet wordt genoemd. Er worden hier eigenlijk geen financiële argumenten genoemd, zoals een kosten-baten afweging of gebrek aan middelen.

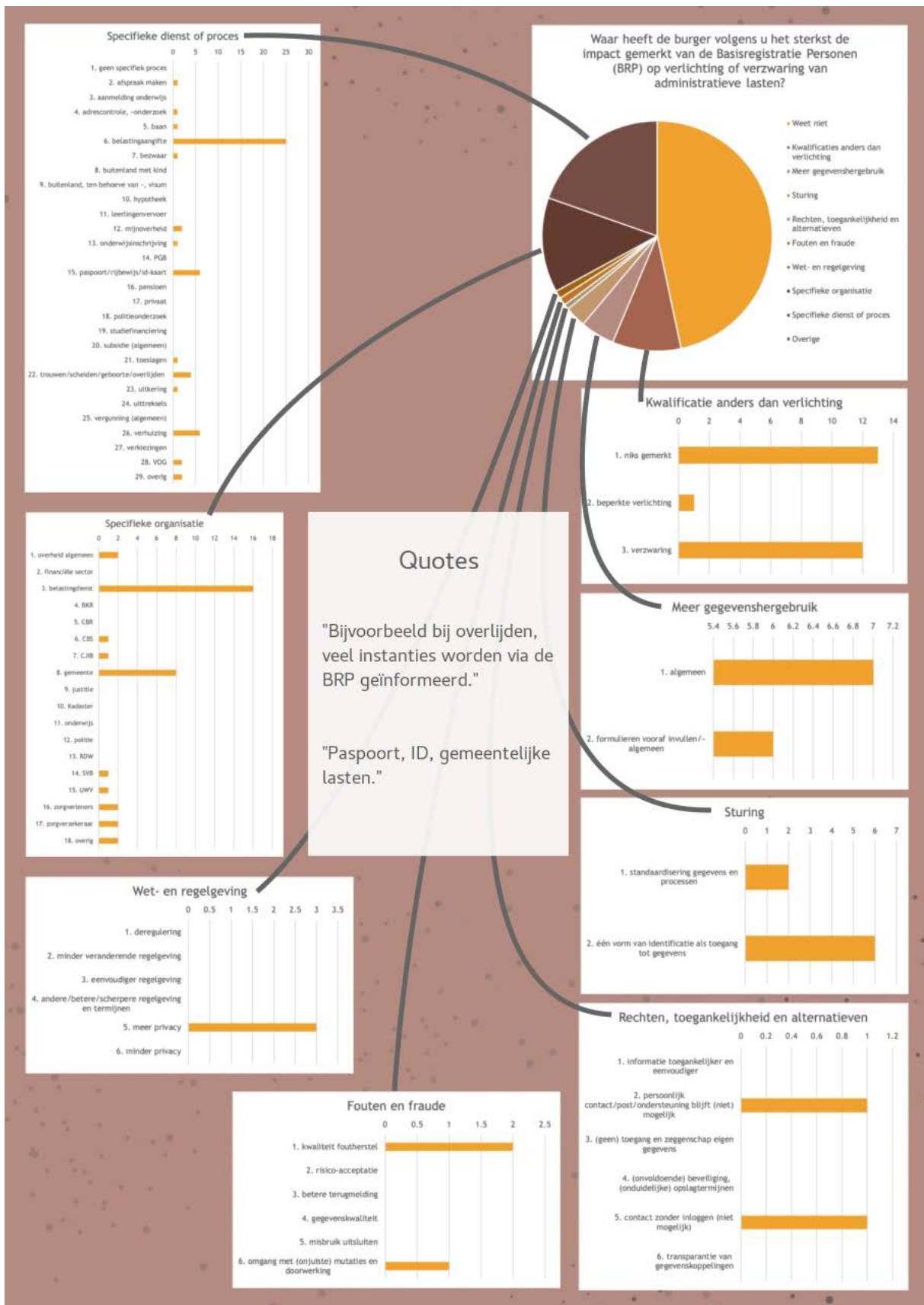


Figuur 16: Infographic vraag 2

4.5.3. Waar heeft de burger de impact gemerkt?

Ongeveer de helft (46,7%) zegt dit niet te weten. Slechts 10% geeft een andere kwalificatie dan een lastenverlichting. In gelijke mate zijn er antwoorden die aangeven dat de burger niets gemerkt heeft van een lastenverlichting ofwel dat er juist sprake is van een lastenverzwaring. Een voorbeeld van dit laatste is dat de verandering leidt tot minder loketten en centralisatie waardoor de reistijd toeneemt. Een derde van de respondenten noemt een specifieke organisatie of een specifiek proces. Het gaat daarbij in veruit de meeste gevallen om de Belastingdienst en processen van de Belastingdienst. Daarbij wordt waarschijnlijk niet op de gegevens uit de BRP gedoeld, maar op het voorinvullen van de gehele aangifte. Een goede tweede is de gemeente of een gemeentelijk proces, zoals verhuizen of het aanvragen van een paspoort.

Meer gegevenshergebruik wordt in 4,8% van de gevallen genoemd als een algemene term, al dan niet in combinatie met het voorinvullen van formulieren. Zes respondenten noemen een vorm van authenticatie als toegang tot gegevens (DigiD). De andere categorieën worden slechts een enkele keer genoemd.

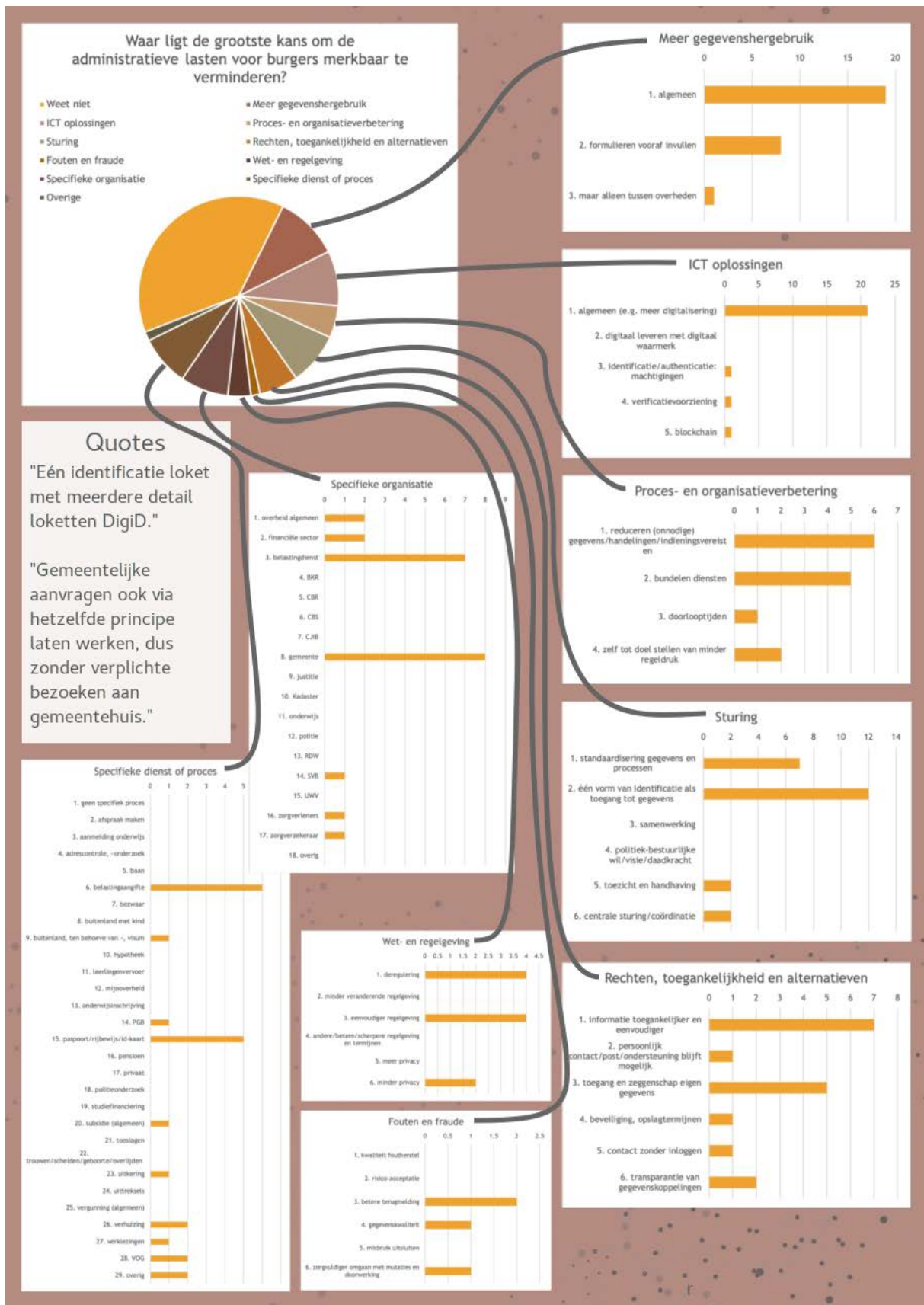


Figuur 17: Infographic vraag 3

4.5.4. Waar ligt de grootste kans om lastendruk te verminderen?

Bij deze vraag valt op dat er een veel grotere diversiteit in de antwoorden is dan bij de eerdere vragen. Niet iedereen kon een kans noemen, 38,1% gaf aan dit niet te weten. Van de rest geeft 10,4% meer gegevenshergebruik op als belangrijkste kans. Meestal wordt dit in algemene termen genoemd, maar af en toe ook met de nadruk op het voorinvullen van formulieren. Daarna zien we een groep van 8,9% die ICT oplossingen noemt, vrijwel altijd in zeer algemene termen: digitaliseren. Een groep van 8,5% noemt sturen op een specifiek iets, zoals op het gebruik van een vorm van identificatie als toegang tot gegevens (DigiD) of standaardisering van gegevens en processen.

Een specifieke organisatie en een specifiek proces scoren samen 15,9%. De gemeente is de meest genoemde organisatie. Vervolgens noemt 6,3% van de mensen rechten, toegankelijkheid of alternatieven voor een digitaal proces als belangrijkste kans. Daarbinnen zijn het vooral de taal en informatie die eenvoudiger en toegankelijker moet en daarnaast wordt toegang tot gegevens voor burgers en zeggenschap over gegevens door burgers vaker genoemd. Daarna worden proces- en organisatieverbeteringen genoemd (5,2%), zoals het terugdringen van indieningsvereisten en het bundelen van diensten. Wet- en regelgeving wordt slechts 10 keer genoemd. Daarbij gaat het om dereguleren (4), eenvoudiger regelgeving (4) en minder privacy (2). Fouten en fraude worden slechts vier keer genoemd, waarbij twee keer een opmerkingen werd gemaakt over de noodzaak van betere terugmelding.

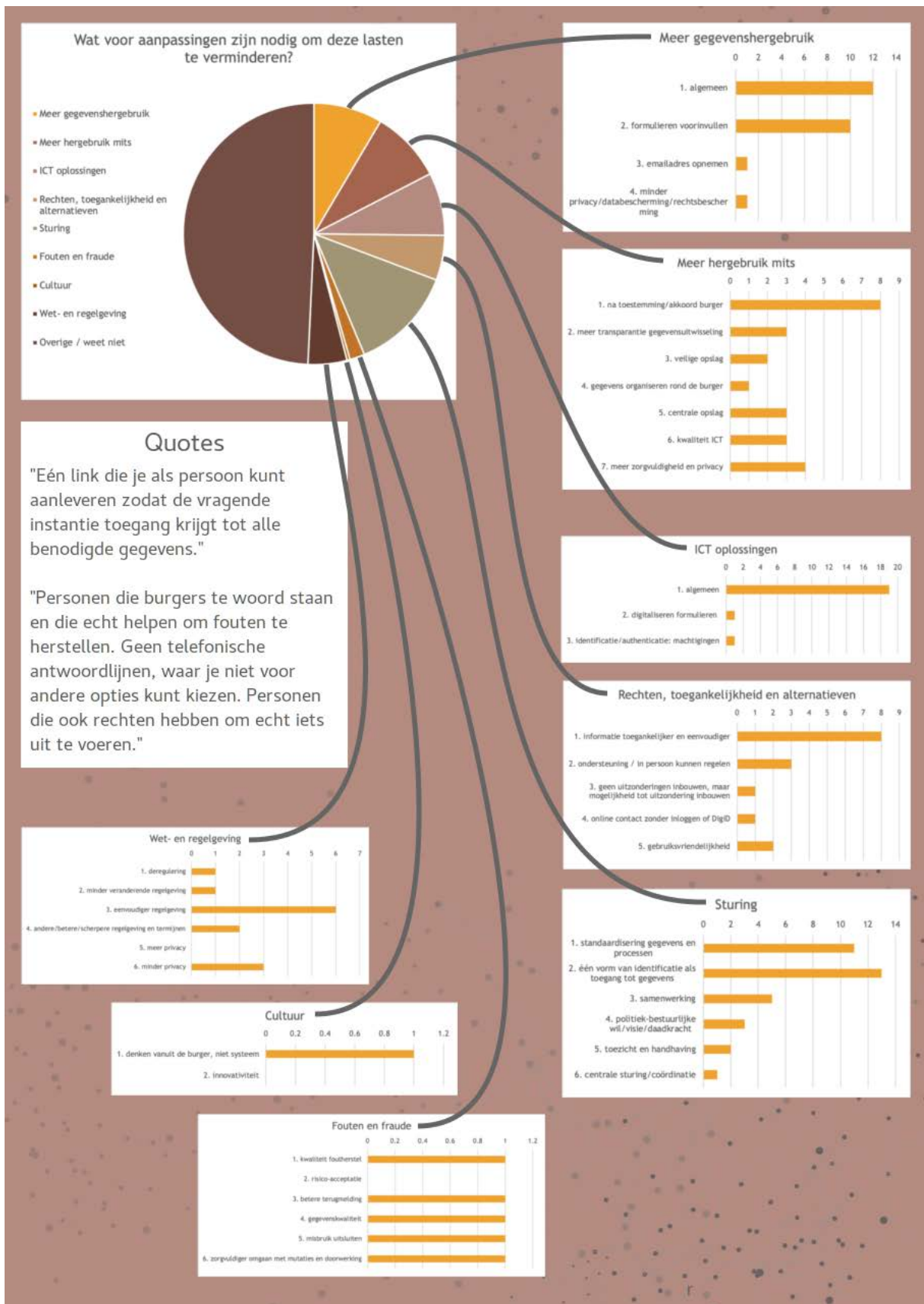


Figuur 18: Infographic vraag 4

4.5.5. Wat is hiervoor nodig?

Bij de laatste vraag is de diversiteit aan antwoorden nog breder. Hergebruik wordt op twee manieren genoemd in de antwoorden, samen in 17,4% van de gevallen, enerzijds algemeen (8,5%) en anderzijds met een duidelijke “mits” (8,9%). Een “mits” die op te delen is in de voorwaarde van toestemming van de burger, meer transparantie over de gegevensuitwisseling, veiliger opslag, gegevens organiseren rond de burger, centrale opslag, verbetering van de kwaliteit van ICT en meer zorgvuldigheid en privacy. Sturing wordt ook vaak genoemd (13%). Het gaat dan met name om sturen op standaardisering van gegevens en processen en om een vorm van identificatie als toegang voor gegevens. Ook hier wordt digitalisering in het algemeen vaker genoemd. Hier worden rechten, toegankelijkheid en alternatieven slechts enkele keren genoemd (15), maar de diversiteit is groter.

Gebruiksvriendelijkheid, online contact zonder DigiD, geen uitzonderingen inbouwen, maar uitzonderingen mogelijk maken, ondersteuning en zaken persoonlijk kunnen regelen worden allemaal genoemd. En net als eerder wordt het meest de online informatie benoemd die eenvoudiger en toegankelijker moet. Fouten en fraude worden maar enkele keren genoemd (5), met heel verschillende invalshoeken. Zorgvuldiger omgaan met mutaties en doorwerking, misbruik uitsluiten, gegevenskwaliteit, betere terugmelding en de kwaliteit van het proces van fouterstel komen naar voren. En tenslotte wordt wet- en regelgeving hier vaker genoemd dan eerder. Met name eenvoudiger regelgeving wordt genoemd, naast andere, betere, scherpere regelgeving en termijnen, minder privacy, minder veranderlijke regelgeving en deregulering.



Figuur 19: Infographic vraag 5

5. Analyse

5.1. Analyse verdieping drie processen

5.1.1. Analyse aanvraag verklaring omtrent gedrag (VOG)

De resultaten van de verklaring omtrent gedrag met betrekking tot regeldruk in het algemeen laten zien dat de rol van overheidscommunicatie op de (ervaren) regeldruk groot kan zijn. We zien dat het proces onduidelijk kan zijn. Burgers horen via hun potentiële werkgever dat een VOG vereist is. Daarbij kan deze eis in de voorlichting naar de burger en in de aanvraag door de werkgever gemakkelijk het karakter krijgen van een item op een vinklijst: "VOG verplicht". En daarbij hoeft dus niet altijd duidelijk aangegeven te worden dat de werkgever het proces moet initiëren en hoeft de reden ook niet altijd te worden opgegeven door iemand die de noodzaak van een VOG voor de functie ook zelf ervaart of goed op het netvlies heeft, zoals een intercedent.

We zien dat vooral als we niet kijken naar het ideale proces, maar naar de exemplarische casus van Max. Hij vraagt een VOG aan via een commerciële partij die optreedt als VOG-verlangende organisatie, terwijl dit niet de werkelijke VOG-verlangende organisatie is. Omdat hij niet weet dat het proces bedoeld is om door de werkgever te worden geïnitieerd, betaalt hij de kosten voor het schriftelijke proces als hij het goedkopere digitale proces doorloopt. En deze partij is er één van meerdere en claimt 150.000 aanvragen te hebben verwerkt voor 700 organisaties²². Dit kan dus om een significant percentage van de VOG-aanvragen gaan.

Of dit mag is hier niet ter beoordeling. Maar we kunnen constateren dat commerciële partijen in meerdere opzichten in een informatiegat springen. De burger verwacht zelf een aanvraag te kunnen doen en die verwachting komt niet overeen met de wijze waarop de overheid het proces heeft bedoeld en in werkelijkheid heeft georganiseerd. Op de tweede plaats schept het prijsverschil tussen het digitale en papieren proces hier de mogelijkheid om mensen voor de kosten van het papieren proces naar het digitale proces te leiden. En ten derde kan dit het hele idee achter de VOG onderuithalen. De VOG is een dienst aan de werkgever. Voor bepaalde functies kan hij wegens de vertrouwelijkheid van gegevens, de omgang met kwetsbare personen, geld of goederen behoefte hebben aan inzicht in gevoelige gegevens van potentiële werknemers. En voor bepaalde functies heeft hij een maatschappelijk belang te dienen in de vorm van veiligheid waardoor dit verplicht is gesteld. Om dit mogelijk te maken, levert de overheid als betrouwbare derde een basale screening waarbij een bepaald belang voor de functie wordt bekeken. Wanneer dat belang bij de opgaaf van de reden door de werkgever zelf niet serieus wordt genomen verwordt het aanvragen van de VOG tot een rituele handeling.

Een belangrijk idee achter het gebruik van de BRP is dat de last die de BRP zelf introduceert op het vlak van controle kleiner wordt naarmate deze gegevens in meer processen worden gebruikt. Echter dat vereist ook een soepele signalering van onjuiste gegevens. Sandra constateert dat niet haar juiste naam is gebruikt, maar accepteert de gegevens. Had ze dat niet gedaan, dan was ze uit het proces gevallen met de mededeling dat ze naar het gemeentehuis moet. Het controlemoment wordt niet gebruikt om

²² <https://www.vog-aanvraag.nl>

laagdrempelig²³ en dienstverlenend de kwaliteit van de gegevens te verhogen. We zien dat de controle van gegevens door de burger betrekkelijk is.

Een belangrijke waarneming in relatie tot regeldruk en de BRP is ook het gebruik van DigiD. DigiD is bekend, wordt herkend als “inloggen bij de overheid” en levert hier geen problemen op. Het voorkomt dat er op allerlei overheidssites accounts aangemaakt moeten worden, het wachtwoord vergeten is en meer. Ook DigiD als universele authenticatiefaciliteit is mogelijk bij de gratie van de BRP.

Kwantitatief zien we hier dat de totale regeldruk toeneemt met 33%. Deze stijging is toe te rekenen aan een toename in gebruik van 71%. Als we de toename in kosten van 38% in maart 2016 zouden meerekenen dan zien we zelfs een stijging van de totale regeldruk van 71%. Als we beide factoren eruit halen – dus rekenen met gelijkblijvende aantallen en gelijkblijvende kosten – dan zou er een daling zijn geweest van de totale regeldruk van 22% ofwel 6,62 miljoen euro. Deze daling komt door een toename in het gebruik van het digitale proces waar de prijs per handeling 44% lager zijn. In deze fictieve situatie zou de aan de Tweede Kamer op 12 mei 2017 gerapporteerde daling van de regeldruk van 5,69 miljoen euro ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Waarom het aantal aanvragen zo sterk stijgt kan vele oorzaken hebben. Eén van de mogelijke oorzaken is drempelverlaging. Juist omdat het proces eenvoudig is, kan het aantrekkelijker worden om er gebruik van te maken. Commerciële partijen maken het voor de werkgever in zekere zin nog gemakkelijker door met behulp van die eenvoud – elk bedrijf kan voor elk bedrijf met e-herkenning een VOG-verzoek laten klaarzetten – een deel van de lasten van de werkgever naar de werknemer te verplaatsen. Daar geeft de burger namelijk ook de informatie door die de werkgever moet verstrekken.

5.1.2. Analyse aangifte huwelijk

De resultaten van de huwelijksaangifte met betrekking tot regeldruk laten zien dat de eliminatie van bewijsstukken die de burger moet aanleveren tot een aanzienlijke vermindering van regeldruk leidt. Bij de registratie van een huwelijk betreft dit met name het niet meer hoeven aanleveren van geboorte-, huwelijks-, of overlijdensaktes danwel een uittreksel uit het gezagsregister. In de elders beschreven casus ‘tenaamstelling voertuigen’ leidde het vervallen van de verplichting om een uittreksel uit de BRP te overleveren tot een significant lagere regeldruk. De vermindering van de regeldruk is in deze gevallen volledig toe te wijzen aan de BRP. Zowel in de huwelijkskasus als in de DUO-casus is voor wat betreft regeldruk wel een scherp onderscheid te maken tussen enerzijds regeldruk voor burgers die ingeschreven zijn in de BRP en voor wie alle documenten al in de BRP aanwezig zijn en anderzijds burgers die niet in Nederland geboren zijn of niet altijd in Nederland hebben gewoond.²⁴ Deze laatste groep dient – ook als het EU burgers betreft – nog steeds een veelheid aan (originele gewaarmerkte)

²³ Sinds Internet kunnen we ons allemaal voorstellen hoe bepalend zelfs de kleinste regeldruk kan zijn voor het gedrag van mensen. Eerst betaalde Google 300 miljoen per jaar aan Mozilla, de maker van de browser Firefox, om de default zoekmachine te zijn, later betaalde Yahoo daar 375 miljoen per jaar voor. Hoe eenvoudig het ook was om een zoekmachine te kiezen, zelfs die enkele klik extra stuurde het gedrag van mensen al genoeg. Een “default” is een krachtig sturingsinstrument.

²⁴ Dit zijn meestal personen die als ingezetene of niet-ingezetene ingeschreven staan in de BRP maar waarvan diverse brondocumenten ontbreken.

brondocumenten op te zoeken en te overleggen. De regeldruk lijkt zich steeds meer te concentreren op deze groepen.

In het algemeen zien wij dat een belangrijke bron van regeldruk voortkomt uit de omgang met gegevens van gerelateerde personen: ouders, kinderen en partner. Veelvuldig wordt de burger naar de bekende weg gevraagd. We zien dit zelfs bij de registratie van de huwelijksaangifte. Bij dit proces worden nagenoeg alle familierechtelijke betrekkingen van de huwelijkskandidaten uitgevraagd, terwijl deze reeds beschikbaar zijn in de BRP. Hier zien we dus niet de regeldrukverlichting die wel optreedt bij de tenaamstelling van voertuigen en bij andere onderdelen van de vastlegging van een huwelijk. Naar analogie daarvan zou het opgeven van de twee aanstaande echtelieden initieel voldoende moeten zijn. Dat vervolgens communicatie nodig is tussen burger en overheid over de volledigheid en juistheid van de in de BRP gegevens aanwezige gegevens spreekt voor zich. Bij goede integratie met 'mijnoverheid.nl/inzage persoonsgegevens' zou dit volledig digitaal en zonder druk op de privacy van gerelateerde personen kunnen verlopen²⁵.

Naast meetbare regeldruk leidt het doorlopen van het digitale deel van het proces van huwelijksaangifte ook tot ervaren regeldruk. De aanvrager doet het werk zonder enige vorm van authenticatie want er hoeft niet te worden ingelogd met DigiD. Het vertrouwen dat de bescherming van persoonsgegevens op orde is en dat misbruik kan worden opgespoord zal bij elke digitaal onderlegde burger hierdoor niet groot zijn.

Een waarneming in relatie tot regeldruk en het belang van de BRP is het aspect kwaliteit en betrouwbaarheid van de eenmaal vastgelegde gegevens. Bij het ontstaan van (familie)relaties, bij het bepalen van nationaliteiten en bij het vaststellen van het 'ingezetenschap' moet door de overheid gecontroleerd en vastgesteld worden wat de 'waarheid' is. Het belang hiervan neemt toe, enerzijds door grootschalig gebruik bij de overheid van deze gegevens en anderzijds door de toenemende digitalisering van processen. Besluitvorming bij overheidsorganisaties vindt vaker plaats binnen het digitale domein, zonder de burger aan het loket. De registratie van levensgebeurtenissen is een goede gelegenheid om de registratie aan de werkelijkheid te toetsen. Het volledig digitaal afhandelen van dit soort processen spreekt om deze reden niet voor zich. Meer in het algemeen behoort bij verdergaande digitalisering van contacten tussen burger en overheid goed te worden nagedacht over momenten waarbij, met minimale impact op de regeldruk, een publieke organisatie namens de overheid als geheel zich kan vergewissen van de identiteit van de burger en de correctheid van de over de burger vastgelegde gegevens. Zie ook paragraaf 5.2.2.1 (blz. 71).

²⁵ De wet- en regelgeving staat soms een dergelijke procesverbetering in de weg. Aandachtspunt is hier dat burgerlijke stand processen zoals 'aangifte geboorte', 'aangifte huwelijk/partnerschap' en 'aangifte overlijden' onder het civiele recht (Burgerlijk Wetboek) vallen, waardoor allerlei bestuursrechtelijke regels - waaronder verplicht gebruik van de BRP - niet of niet zonder additionele regelgeving van toepassing zijn. Voor het beter te gaan doen is een wetwijziging nodig in het burgerlijk wetboek 1 en 10 (zie 1:18/44/45 BW).

Tenslotte valt in het algemeen op dat bij het regeldrukaspect van ‘kennisneming van verplichtingen’ de geboden overheidscommunicatie vooral de nadruk ligt om de burger zo snel mogelijk het overheidsproces te laten doorlopen. De gevolgen van een huwelijk of huwelijksomzetting voor het huwelijksvermogensrecht, het erfrecht of het internationale privaatrecht die in een persoonlijk gesprek door de burgerzakenambtenaren worden aangestipt, ontbreken in de digitale communicatie. Het beroep dat de overheid doet op de (digitale) informatievaardigheden van de burger neemt gestaag toe, hetgeen effect heeft op de ervaren regeldruk.

5.1.3. Analyse aanvraag volmacht

In het volmacht proces is goed te zien dat het gebruik van DigiD en het voorinvullen van authentieke persoonsgegevens afkomstig uit de BRP de regeldruk vermindert. Het stelt de aanvrager in staat om het aanvraagproces volledig digitaal af te handelen. Het plaatsen van een ‘natte’ handtekening onder een papieren formulier is niet meer nodig – er kan vertrouwd worden op een geverifieerd en betrouwbaar digitaal alternatief.

Tegelijkertijd komt in het volmacht proces duidelijk naar voren dat overheden worstelen met het goed en betrouwbaar vaststellen van de identiteit van *andere* personen die in hetzelfde proces betrokken zijn. In het volmacht proces is gekozen voor het door de aanvrager zelf laten invoeren van de persoonsgegevens van de gemachtigde persoon, inclusief het uploaden van een gescande verklaring van deze gemachtigde. Bij het in de eerste onderzoeksfase bekeken digitale geboorte-aangifteproces werd deze uitdaging opgelost door het meervoudig inloggen met DigiD: een keer door de moeder en een keer door de vader of meemoeder. Dat kan hier ook.

Er is een bestaande machtigingsvoorziening²⁶. In het verlengde hiervan wordt sinds 2018 gewerkt aan een algemene machtigings-/vertegenwoordigingsvoorziening die het mogelijk maakt om namens anderen digitale diensten en af te nemen, variërend van het kunnen inzien van het medisch dossier van eigen kinderen tot het doen van belastingaangifte voor je fiscale partner.²⁷ Alhoewel beperkt in regeldrukomvang, is het onderzochte volmacht proces interessant om nader te bekijken op (ervaren) regeldruk in relatie tot het afgeven van machtigen. Een regeldrukverlagende algemene machtigings-/vertegenwoordigingsvoorziening zou in hoge mate leunen op de BRP die zowel de persoonsregistratie bevat als de basis legt voor machtiging- en vertegenwoordiging in de standaard situaties zoals de voorbeelden hierboven²⁸.

Een andere waarneming betreft de omschrijving van de dienst waarvoor de volmacht wordt gegeven. De volmacht geldt voor één specifieke verkiezing maar het aanvraagproces ondersteunt de burger in het gelijktijdig regelen van meerdere verkiezingsvolmachten. De waargenomen neiging bij bijvoorbeeld DigiD-Machtigen om voor elke specifiek product of elke specifieke dienst de burger een machtiging te

²⁶ Al zijn daar nog maar vier organisaties op aangesloten. Er wordt gewerkt aan een additionele machtigingsvoorziening genaamd plateau 1. En er komt mogelijk straks ook een plateau 2. Echter geen van deze twee nieuwe machtigingsvoorzieningen zal compleet zijn.

²⁷ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2018Z14167&did=2018D39825>

²⁸ Dit impliceert niet dat een dergelijke voorziening technisch of institutioneel met de BRP en haar beheerders hoeft te zijn vervlochten. Zie ook de situatie met betrekking tot DigiD (Logius) en het donorregister (§5.2.2.10, blz. 74) die ook dicht tegen de BRP aan zitten.

laten vastleggen werkt vanuit regeldrukperspectief lastendruk verhogend. Het perspectief waarbij de burger tientallen machtigingen dient te onderhouden is zelfs voor de digivaardige burger niet aantrekkelijk. Dit zien we op beperkte schaal ook terug in de onderzochte casus waar het naast elkaar bestaan van twee verschillende soorten volmachten met hun eigen regels tot verwarring leidt.

5.2. Analyse volgend uit het gedachtenexperiment

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4.3.3 (blz. 35) de BRP-gegevensset sinds 2010 niet meer significant gewijzigd. Vanuit het perspectief van regeldrukmeting heeft dit tot gevolg dat we nu vooral de effecten meten vanuit innovatie van processen die de BRP-gebruiken en niet de effecten die voortkomen uit de doorontwikkeling van de BRP zelf. Ook de directe toegankelijkheid²⁹ van de BRP voor processen die BRP gegevens afnemen dateert al van voor 2014, het begin van de beschouwingsperiode van deze analyse. En nemen we de DigiD voorziening in de beschouwing mee dan zien we dat deze grote verbetering in de communicatiemogelijkheden³⁰ tussen burger en overheid ook al sinds 2005 bestaat.

Om toch een beeld te krijgen van dergelijke BRP-centrische effecten hebben wij in een tweetal sessies met twee verschillende deskundigen een *what-if* analyse uitgevoerd waarbij de BRP-gegevensset werd uitgebreid of ingekrompen.

Bij uitbreidingen van de BRP-gegevensset lag de focus van het gedachtenexperiment op het toevoegen van contactgegevens ten behoeve van de communicatie tussen overheid en burgers, zoals e-mailadres en telefoonnummer. Bij inkrimping van de BRP-gegevensset stond het afschaffen van de registratie van de tweede nationaliteit centraal.

Tijdens de sessies werd duidelijk dat het niet goed mogelijk is om analyses te beperken tot regeldrukeffecten alleen. Uit de sessies komt een aantal aspecten naar voren die steeds in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. Regeldruk is een van deze aspecten. Bij de gedachtewisselingen passeerden ook andere hypothetische veranderingen in de BRP-gegevensset de revue die een scherper beeld gaven van de samenhang tussen regeldruk en deze andere effecten.

Wij kiezen er hier voor om het evaluatiekader dat tijdens de gedachtenexperimenten is opgekomen als zodanig te beschrijven en de twee besproken hypothetische veranderingen in de BRP-gegevensset binnen dit kader te plaatsen. Wij zijn van mening dat dit kader zich leent voor toekomstige beleidsvorming over de BRP-gegevensset.

5.2.1. Referentiekader

Beschouwen we mogelijke of voorgenomen veranderingen in de BRP-gegevensset dan blijkt dat we

²⁹ Directe toegankelijkheid van de BRP is van groot belang voor de mogelijkheid om processen voor wat betreft de BRP-gegevensset te kunnen doorvoeren. Directe toegang bestaat al sinds 2004 (de LRD) en is sinds 2012 (GBA-V Full Service) volledig uitontwikkeld.

³⁰ Maar ook veel meer dan dat. DigiD wordt ook gebruikt als identificatiemiddel om digitale transacties rechtsgeldig te maken. Digitale communicatie waarbij zeker is dat partijen zijn wie ze voorgeven te zijn leidt vervolgens tot verlaging van regeldruk.

naast regeldruk ook rekening moeten houden met een aantal aspecten die wij in de hierna volgende paragrafen elk voor zich en in samenhang bespreken:

1. *Persoonsidentificatie*: Beschrijvende persoonsgegevens zoals naam, adres, geslacht en geboortedatum worden nog steeds veelvuldig gebruikt om een persoon te identificeren. Het is de vraag of de BRP en het gebruik van de BRP in dit kader in sommige processen nog optimaal is. Technische identificatiemogelijkheden zoals de registratie van pasfoto's en veranderende leefpatronen zoals een sterk verhoogde mobiliteit van groepen burgers maken andere vormen van persoonsidentificatie mogelijk en verminderen de waarde van klassieke identificatoren zoals NAW-gegevens, geslacht en geboortedatum.
2. *Persoonsadressering*: De communicatie tussen overheid en burger verandert, niet alleen door informatietechnologie, maar ook door veranderingen in leefstijl en mobiliteit. Overheidscommunicatie die rekening houdt met het levenspatroon van de burger kan een gunstig effect hebben op de regeldruk.
3. *BRP gegevens op maat*: Onnodig gebruik van BRP gegevens op (elektronische) documenten, strookt niet met overwegingen van privacy, is als identificatiemiddel verouderd en kan regeldruk verhogen. Ook is er een relatie met het persoonsidentificatie aspect.
4. *BRP gegevens voor procescontroles*: BRP gegevens worden in processen gebruikt voor controles en voor de vaststelling van aan overheidsproducten gerelateerde rechten en plichten. Uit oogpunt van transparantie worden dergelijke gegevens vaak met de gebruikers gedeeld, uiteraard met een regeldruk aspect
5. *Meervoudig gegevensgebruik*: "Eenmalige uitvraag - meervoudig verplicht gebruik" is de basisregel bij de opzet en het gebruik van basisregistraties. Dit principe wordt toegepast op persoonsgegevens die vanouds deel uitmaken van de bevolkingsadministratie. Vanuit het perspectief van regeldruk is het interessant om ook te kijken naar persoonsgegevens die niet in de BRP zijn opgenomen maar wel veelvuldig in overheidsprocessen worden gebruikt.
6. *BRP gegevens en de EU-dimensie*: Vrij verkeer van personen en grensoverschrijdende dienstverlening bestaan binnen de EU al sinds lang, maar waren een marginaal verschijnsel. Het ontbreken van een EU-dekkende bevolkingsadministratie heeft grote effecten op regeldruk van mobiele burgers, maar ook op zaken als persoonsidentificatie en procescontroles.
7. *BRP gegevens onder een burger-centraal paradigma*: De BRP is opgezet voor de uitvoering van overheidsprocessen door overheidsfunctionarissen, eigenlijk zelfs burgerzakenambtenaren. Dankzij de online interactie van de burger met de BRP staat paradigma onder druk. Dit kan gunstig uitwerken op de regeldruk.
8. *Versies van BRP gegevens*: Gegevens uit de BRP hebben de status "authentiek" en dienen in beginsel te worden gebruikt door afnemende processen. Dit beginsel wordt in de praktijk niet altijd gehandhaafd. Dit heeft dan bijna per definitie gevolgen voor de regeldruk.
9. *Privacy gevoeligheid*: Vermindering van regeldruk staat niet zelden op gespannen voet met privacy. Hoewel de directe impact op de regeldruk beperkt is, nemen wij wel een significante indirecte impact waar.

10. *BRP conceptueel versus technisch/institutioneel*: De BRP is geïmplementeerd in diverse technische voorzieningen (GBA-V, RNI, onderdelen van gemeentelijke burgerzakenpakketten van commerciële leveranciers) die zijn ondergebracht bij diverse organisaties (RvIG, 355 gemeenten). De afbakening BRP als concept valt dus niet per se samen met de technische en organisatorische afbakening. De wijze waarop we de BRP conceptueel afbakenen is in de praktijk van invloed op de regeldruk van overheidsprocessen.
11. *Beschikbaarheid van BRP gegevens*: BRP gegevens zijn voor de afnemende processen in beginsel op 7x24 basis beschikbaar. Hoewel dit hoge beschikbaarheidsniveau niet is voorbehouden aan basisregistraties, bestaat er in de praktijk wel degelijk een verschil in toegankelijkheid. De effecten hiervan op de regeldruk zijn aanzienlijk.

De bovenstaande aspecten kwamen naar voren uit de twee sessies. Volledigheid wordt niet geclaimd. Veranderingen in de BRP gegevensset, zowel toevoegingen als verwijderingen, kunnen aan de hand van de bovengenoemde aspecten aangevuld met het hier onderzochte aspect van regeldruk worden beoordeeld³¹.

5.2.2. Bespreking per aspect van veranderingen in de BRP-gegevensset

5.2.2.1. BRP gegevens en persoonsidentificatie

Persoonsidentificatie ten behoeve van het betrouwbaar koppelen van gegevens over personen in een registratie aan personen in de echte wereld is van essentieel belang. Naarmate meer gegevens worden gedeeld en het aantal 'vergewismomenten' afneemt, neemt de regeldruk in beginsel af en neemt het belang van een betrouwbare persoonsidentificatie toe. De schade die de burger wiens identiteit wordt misbruikt oploopt wordt ook steeds groter. Binnen de SKM methode is dat geen regeldruk maar het is voor de burger wel een last veroorzaakt door de overheid en kan bij het grote publiek wel leiden tot wat de methode aanduidt als ervaren regeldruk.

Persoonsidentificatie vindt nog steeds vaak plaats op basis van beschrijvende gegevens als naam, adres, geboortedatum en geslacht. Worden dergelijke gegevens verwijderd uit de BRP gegevensset of niet meer getoond bij identificatieprocessen dan vergroot dit de risico's op een verkeerde identificatie. Omgekeerd geldt dat als de BRP-gegevensset wordt uitgebreid met andere sterk identificerende gegevens de klassieke gegevens vaak niet meer hoeven te worden gebruikt.

Als persoonsidentificatie kan plaatsvinden op een andere, meer effectieve manier dan middels bestaande BRP gegevens is er sprake van verlichting van regeldruk. Voorbeelden daarvan zijn het opnemen van portretfoto's of biometrische gegevens³² in de BRP-gegevensset. Als bestaande BRP-

³¹ Het belang daarvan moet niet worden onderschat. In een van de sessies kwam naar voren dat de ingreep in de registratie van niet-Nederlandse nationaliteiten van personen die ook de Nederlandse nationaliteit hebben problemen zou geven. Omdat de beeld- en oordeelsvorming traag verliep en het onderwerp maatschappelijk en politiek van belang is, zou uiteindelijk een beslissing zijn genomen die in de uitvoeringspraktijk problemen met zich meebrengt.

³² Op de Landelijke BZK conferentie van juni 2018 leken veel burgerzakenambtenaren groot voorstander zijn van het toevoegen van biometrische persoonskenmerken aan de BRP-gegevensset. <https://www.bzkconferentie-idstelsel.nl>

gegevenselementen niet meer hoeven te worden gebruikt voor identificatie verbeteren de doeltreffendheid en de doelmatigheid van processen, zowel omdat de identificatie sneller en meer betrouwbaar verloopt als omdat informatieproducten kunnen worden ontdaan van BRP-gegevenselementen die nu worden gebruikt voor persoonsidentificatie. Een voorbeeld daarvan zijn adresgegevens die nu op veel informatieproducten staan opgenomen. Er bestaat dus een complexe relatie tussen persoonsidentificatie, regeldruk en privacy³³.

Voor wat betreft de hypothetische opname in de BRP-gegevensset van communicatiegegevens was de conclusie dat vooral de registratie van een mobiel telefoonnummer in de praktijk een sterke indicator zou opleveren, min of meer vergelijkbaar met iemands naam of geboortedatum. Daarbij wordt aangetekend dat de burger zelf de bron van een deze gegevenselementen is en opgave nooit verplicht mag worden.

Voor wat betreft het verwijderen van vreemde nationaliteiten uit de gegevensset is het effect op de persoonsidentificatie beperkt. Dat geldt echter vooral binnen de Nederlandse context. Verwijderen uit de BRP van vreemde nationaliteiten van EU-landen heeft op EU-schaal wel een negatief effect op de persoonsidentificatie.

Onze conclusie is dat de overheid terughoudend moet zijn met het verwijderen uit de BRP-gegevensset van elementen die in de praktijk worden gebruikt voor persoonsidentificatie, zoals geslacht³⁴ en geboortedatum³⁵. Dat beeld verandert echter radicaal indien moderne vormen van identificatie gangbaar worden. In een toekomstige setting waar burgers betrouwbaar worden geïdentificeerd op basis van bijvoorbeeld biometrie kunnen de klassieke identificatiegegevens inclusief het BSN uit veel processen worden verwijderd en wellicht zelfs uit de BRP. Het meest extreme voorbeeld daarvan is de persoonsnaam die alleen wordt gebruikt voor persoonsidentificatie en adressering, soms tot schade³⁶ voor de burger.

³³ Of de privacy baat heeft bij moderne vormen van identificatie is een omstreden zaak.

³⁴ Een suggestie die werd gedaan is het vervangen van het element 'geslacht' door een element 'aanhef' dat door de burger zelf kan worden opgegeven en gewijzigd. Dat doet recht aan de huidige praktijk waarbij het geslacht vrijwel alleen wordt gebruikt voor de bepaling van de aanhef in de communicatie met de burger.

³⁵ <https://www.ad.nl/show/emile-ratelband-tegen-rechter-ik-lijd-onder-mijn-leeftijd~afb720d5/>

³⁶ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/als-je-solliciteert-kun-je-nog-beter-een-straftblad-hebben-dan-een-buitenlandse-achternaam~b1c19ae1>

5.2.2.2. BRP gegevens en persoonsadressering

Voor veel overheidsprocessen is het adres van de burger van belang. Het in de BRP opgenomen (Nederlandse) woonadres van de burger bepaalt door wie diens gegevens worden bijgehouden. Vertrekt de burger naar het buitenland dan vervalt de bijhouding van zijn persoonsgegevens in de BRP³⁷, terwijl de vertrokken burger anders dan vroeger vaak nog verbonden blijft met Nederland en de Nederlandse overheid³⁸. Dat deze gang van zaken op enig moment gaat veranderen ligt voor de hand, in elk geval waar het intra-EU mobiliteit betreft. Die verandering kan plaatsvinden op twee manieren: door de bijhouding te baseren op de persoonsadministraties van andere EU-landen of door de niet-ingezetene in staat te stellen om zelf BRP gegevens bij te houden zonder tussenkomst van een Nederlandse gemeente³⁹.

Het gedachtenexperiment waarbij de BRP-gegevensset wordt uitgebreid met communicatiegegevens is vanzelfsprekend hierop direct van toepassing. Zonder moderne digitale identificatie- en communicatiemiddelen is persoonsadressering buiten Nederland en zelfs binnen Nederland op andere plaatsen dan een woonadres nauwelijks mogelijk. Met dergelijke middelen is het echter eenvoudig, in elk geval in technische zin.

Onze conclusie is dat er veel is te zeggen voor het in de BRP opnemen van door de burger zelf te registreren communicatiegegevens. De eerste stap daartoe is al gezet met de Berichtenbox van mijnoverheid.nl. De stelling is verdedigbaar dat dit equivalent is aan een uitbreiding van de BRP met deze gegevens. Met afschaffing van de 'blauwe envelop' loopt de Belastingdienst voorop om gebruik van deze nieuwe vorm van communicatie verplicht te maken, met lagere regeldruk voor velen en hogere regeldruk⁴⁰ voor sommigen tot gevolg.

Waar aanvullend vooral behoefte aan lijkt te bestaan is opname in de BRP van digitale adresseringsmogelijkheden ter notificatie, in beginsel facultatief. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met technologische ontwikkelingen. Met een voor de burger vrijelijk te bepalen en facultatief op te geven (mobiel) telefoonnummer en een e-mailadres kunnen burger en overheid vermoedelijk lang vooruit. Met een mechanisme waarbij de burger per proces of organisatie kan opgeven of de communicatie moet worden gebaseerd op papier, op de Berichtenbox of beide kan vooral voor mobiele burgers veel regeldruk worden weggenomen.

5.2.2.3. BRP gegevens op maat

Een staande praktijk bij afname en gebruik van BRP gegevens is dat deze één-op-één worden gebruikt in processen en op informatieproducten. Sinds enige tijd doet de gedachte opgeld dat

³⁷ De vertrokken burger verhuist administratief naar het RNI, maar ook hier worden diens gegevens niet bijgehouden.

³⁸ Denk aan gepensioneerde Nederlanders die het grootste deel van het jaar in Spanje wonen, aan afgestudeerden met een 'gap year', aan in het buitenland gedetacheerden, aan Nederlanders die net over de grens zijn gaan wonen en aan de groeiende groep van 'perpetual travelers'.

³⁹ Het spreekt voor zich dat de status van dergelijke gegevens voor BRP-gebruikers bekend moet zijn. Eveneens kan er sprake zijn van vergewisactiviteiten door de Nederlandse overheid.

⁴⁰ <http://kantoor-vanderlinde.nl/overige-artikelen/ombudsman-hekelt-afschaffen-blauwe-envelop>

persoonsgegevens alleen op basis van noodzaak moeten worden gedeeld. De aanduiding hiervoor is Self-Sovereign Identity⁴¹ (SSI). Voorbeelden van SSI zijn het vervangen van een geboortedatum door een leeftijd of, nog verdergaand, door een aanduiding of een persoon meerderjarig is. Toepassing van principes van SSI kan de persoonsidentificatie (zie §5.2.2.1) bemoeilijken maar beschermt de privacy van de burger zonder de uitvoering van processen in de weg te staan.

Toepassing van SSI kan gebeuren door de afnemers van BRP-gegevens, maar zou ook kunnen worden vormgegeven door middel van een uitbreiding van de BRP-gegevensset met gegevens die worden afgeleid van gegevens in de bestaande BRP-gegevensset.

Het effect van toepassing van SSI-principes op de regeldruk lijkt op het eerste gezicht beperkt. Het kan goed zijn dat er enige besparing van tijd plaatsvindt doordat de informatievoorziening vaker op maat plaatsvindt. Bij nadere beschouwing lijkt er indirect toch sprake te kunnen zijn grotere regeldrukverlagende effecten. Zo zou de afschaffing van de registratie van vreemde nationaliteiten vermoedelijk niet aan de orde zijn geweest wanneer de BRP-gegevensset elementen zou bevatten als 'Indicatie EU-burger' of 'Indicatie 2e nationaliteit naast Nederlandse'. Afnemers van de BRP kunnen deze SSI-principes ook inbedden in hun eigen processen, maar de praktijk is dat dit niet zo werkt en BRP gegevens één-op-één worden overgenomen en getoond. Opname van dergelijke gegevens in de BRP-gegevensset aangevuld met een toetsing door de RvIG welke informatie afdoende is voor de procesuitvoering zou hier een groot verschil kunnen maken. De casus geboorte aangifte (§4.2.1, blz. 22) laat zien hoe de huidige praktijk kan uitpakken.

5.2.2.4. BRP gegevens en Procescontroles

Als de persoonsidentificatie ten behoeve van een proces op orde is worden (BRP-)gegevens gebruikt voor een veelheid van controles op het juiste verloop van een proces. Deels hebben deze controles betrekking op voorkoming van misbruik en fraude. Controle vindt daarbij vaak plaats in de context van de vaststelling van rechten en verplichtingen van burgers, bijvoorbeeld voor het toekennen van een parkeervergunning. Een voor controles veel gebruikt BRP-gegeven is dus het woonadres. Ook wanneer een woonadres niet nodig is voor identificatie of voor de uitvoering van het proces als zodanig kan het worden gebruikt voor controles gericht op het voorkomen van misbruik. Zou het adresgegeven geen deel uitmaken van de BRP-gegevensset dan zou dit gegeven in veel processen kunnen worden opgevraagd voor controledoelinden. De omstandigheid dat het woonadres onderdeel is van de BRP-gegevensset voorkomt zodoende regeldruk. Hetzelfde kan uiteraard worden gezegd voor de meeste gegevens in de BRP gegevensset.

Toegepast op het gedachtenexperiment zien we dit aspect duidelijk terugkomen. Informatie over vreemde nationaliteiten wordt door de Belastingdienst gebruikt voor de bepaling van frauderisico's⁴². Toevoeging van communicatiemiddelen kan ook worden gebruikt voor procescontroles. Gebruik van eenzelfde e-mailadres of telefoonnummer door meerdere burgers kan een controlesignaal opleveren, zoals het op één woonadres ingeschreven zijn van tientallen personen dat nu eveneens kan zijn. Buiten het gedachtenexperiment is de opname in de BRP-gegevensset van één bankrekeningnummer een

⁴¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Digital_identity#Self-sovereign_identity

⁴² Hoe de Belastingdienst dit doet is geheim, maar dat deze informatie wordt gebruikt is dat niet.

casus. In Denemarken is een dergelijke toevoeging aan de bevolkingsadministratie een feit. Alle geldstromen van overheidsorganisaties naar burgers gaan via eenzelfde bankrekening.

De gevolgen voor de regeldruk van goed ingerichte controleprocessen uiten zich vooral in een vermindering van de regeldruk die het gevolg is van controles. Het totale aantal controles zal afnemen en minder snel als willekeurig worden ervaren. Zowel de gekwantificeerde als de ervaren regeldruk zal door adequaat gebruik van BRP gegevens en door opname van additionele gegevens kunnen afnemen.

5.2.2.5. BRP gegevens en meervoudig gebruik

De grondslag onder alle basisregistraties is 'eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik'. Een gunstige verhouding tussen de frequenties van gebruik die van vastlegging correleert sterk met lagere regeldruk. Bezien vanuit dat perspectief zijn er veel kandidaat-persoonsgegevens waarvoor geldt dat opname in de BRP kan leiden tot verlaging van regeldruk. Dat blijkt ook bij het gedachtenexperiment met betrekking tot opname in de BRP van communicatiemogelijkheden met de burger. Zo kan bij veel processen de opname van een default e-mailadres de burger het opgeven en bevestigen van diens e-mailadres besparen. Vooral bij processen waarbij ook andere burgers zijn betrokken, bijvoorbeeld 'aangifte huwelijk' (zie §4.4.1.2, blz. 44) en de DUO-casus (blz. 30) kan de regeldruk afnemen doordat aan de burger gerelateerde personen, zoals de aanstaande huwelijkspartner of de ouders van de aankomende student, direct kunnen worden geïnformeerd of bevraagd.

5.2.2.6. BRP gegevens onder een burger-centraal paradigma

De moderne, mondige burger stelt hogere eisen aan de responsiviteit van de publieke dienstverlening. Recent bleek dit uit het succesvolle burgerinitiatief om levenloos geboren kinderen te kunnen registreren in de BRP. De wens van de burger woog hier zwaarder dan de beginselen onder het stelsel van basisregistraties.

Als het zwaarder laten meewegen van de belangen van de burger naast die van overheidsorganisaties doorzet, kan dit op allerlei terreinen leiden tot verlaging van regeldruk. De burger centraal stellen betekent dat het acceptabel wordt dat de BRP gegevens bevat waarvan de burger zelf de directe bron is zoals de communicatiemiddelen. Waar nu een besluit om gegevens uit de BRP-gegevensset te verwijderen een binair karakter heeft kan dat onder een burger-centraal paradigma ook facultatief worden. In het hypothetische geval dat de registratie in de BRP van het gegeven 'geslacht' ter discussie wordt gesteld zou onder het burger-centraal paradigma de burger zelf kunnen beslissen of dienst geslacht geregistreerd zou moeten blijven, bijvoorbeeld omdat burgers wel of niet willen worden uitgenodigd voor een bevolkingsonderzoek naar borst- of prostaatkanker.

Denken vanuit een burger-centraal paradigma kan ook leiden tot regeldrukeffecten buiten het publieke domein. Zo werd het voorbeeld genoemd van de burger met twee aanvullende pensioenverzekeringen bij eenzelfde verzekeraar die voor de ene verzekering met DigiD moet inloggen en voor de andere met een eigen inlog van die verzekeraar. Op dit terrein liggen vele mogelijkheden om de burger beter te bedienen. Niet altijd zal het gemak meetellen in de meting van de regeldruk, maar dat zal de beter bediende burger niet interesseren.

5.2.2.7. BRP gegevens en de EU-dimensie

In de voorgaande paragrafen zijn de gevolgen van het gegeven dat Nederland deel uitmaakt van een ruimte waarbinnen personen vrijelijk kunnen bewegen al enkele malen aangestipt. In de kern is de situatie eenvoudig: vrij verkeer van personen in combinatie met het ontbreken van een persoonsadministratie die geldig is voor datzelfde geografische gebied is problematisch. Met de sterk toegenomen mobiliteit van EU-burgers nemen deze problemen alleen maar toe. Kwaadwillende mobiele EU-burgers hebben mogelijkheden om controles te omzeilen en goedwillende hebben te maken met hogere regeldruk dan Nederlandse ingezetenen. De regeldrukeffecten voor niet-ingezetenen en voor Nederlandse burgers die te maken hebben met (regelgeving van) andere EU-landen vallen buiten scope van het onderzoek. Dit volgt ook uit het Handboek Meting Regeldrukkosten dat aangeeft dat de lasten voor 'niet-ingezetenen' buiten de beoordeling van mogelijke regeldrukeffecten vallen.

Binnen de beperkingen van nationale bevolkingsadministraties zien we wel dat er initiatieven worden ondernomen om de nadelen die verbonden zijn aan nationale administraties te verminderen. Relevant daarbij is ook dat er hierbij een niveau van aandacht voor privacy is dat doet denken aan de tijd waarin het huidige BSN-stelsel werd geconcipeerd⁴³. Het EU-brede stelsel voor identiteitsregistratie, eIDAS⁴⁴, legt de basis voor communicatie tussen EU-burgers en EU-overheidsorganisaties op basis van een adequate vorm van authenticatie. Interessant daarbij is dat er geen nationale equivalenten van Burgerservicenummers worden uitgewisseld maar identificatoren die uniek zijn voor de burger in combinatie met het EU-land van de organisatie waarmee informatie wordt uitgewisseld. Een EU-breed profiel van de interacties van een EU-burger met EU-overheden is zodoende alleen te maken op het hoogste niveau en niet door een individuele overheid of organisatie. Een dergelijk privacy-vriendelijk concept was oorspronkelijk ook voorzien voor het BSN stelsel maar is nimmer geïmplementeerd.

De relevantie voor het gedachtenexperiment speelt zowel bij de toevoeging van communicatiegegevens aan de BRP-gegevensset als bij het elimineren van vreemde nationaliteiten. Toevoeging van communicatiegegevens leidt tot een mogelijkheid van overheidsorganisaties om met elkaars burgers te communiceren. En verwijdering van vreemde nationaliteiten wordt voor wat betreft EU-burgers wellicht ongedaan gemaakt. Bij deze en vele andere gegevenselementen zijn potentieel verlichtingen van regeldruk aan de orde. Daar waar Nederlandse ingezetenen die te maken hebben met niet publieke organisaties elders in de EU voor hun administratie gebruik maken van buitenlandse administraties is ook verlaging van regeldruk mogelijk die wel binnen de SKM methode kan worden gemeten.

5.2.2.8. Versies van BRP gegevens

Zoals een van onze gesprekspartners aangaf geldt voor alle gegevens in de BRP-gegevensset dat er gelijktijdig verschillende versies van kunnen bestaan, namelijk wanneer gegevens de status 'in onderzoek' hebben. Waar dat het geval is zijn afnemers van de BRP niet gehouden aan het verplichte gebruik van deze gegevens.

⁴³ Wij refereren hier aan de zogenaamde Tafel van Thijn' die aan de basis stond van de invoering van het BSN stelsel: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30312-7-b2.pdf>.

⁴⁴ <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/eidas>

Idealiter biedt een basisregistratie als de BRP de mogelijkheid om gelijktijdig bestaande varianten van eenzelfde gegeven vast te leggen, maar de ervaring leert dat dit een serieuze factor is bij het mislukken van ICT projecten⁴⁵.

De status van de BRP als authentieke registratie leidt in de praktijk tot situaties die aanleiding geven tot regeldruk voor de burger. Als bijvoorbeeld een woonadres niet klopt wordt de burger aan een overheidsloket in beginsel naar de gemeente gestuurd om dit aan te passen alvorens een proces kan worden afgerond. Daar waar aan het loket kan worden vastgesteld dat een andere versie van een BRP-gegevenelement het juiste is, is het denkbaar dat de BRP wordt gewijzigd met vergewissing door de gemeente achteraf of zelfs op gezag van de uitvoerende overheidsorganisatie. Hier liggen mogelijkheden tot verlaging van regeldruk.

Voor wat betreft de casus van het toevoegen van communicatiegegevens zagen we al dat dit soort gegevens van nature worden toegepast als 'defaults' die al dan niet kunnen worden gebruikt in overheidsprocessen. Overheidsorganisaties hebben in dit geval altijd een mogelijkheid om de burger de bereiken en kunnen zelf bepalen of ze de burger de vrijheid bieden om een ander telefoonnummer of e-mailadres op te geven. Er is zodoende sprake van verlaging van regeldruk.

5.2.2.9. BRP gegevens en privacy

Op een aantal punten in de voorgaande bespreking is het aspect van privacy al langs gekomen, met name bij persoonsidentificatie (§5.2.2.1), gebruik van BRP gegevens op maat, (§5.2.2.3) en de EU-dimensie (§5.2.2.7). In het algemeen kan worden gesteld dat bij de opzet van de BRP de privacy van de burger volop in beeld was. Dat blijkt vooral uit de uitgebreide voorzieningen die de BRP biedt om raadplegingen van BRP gegevens te registreren en deze logging te gebruiken als verantwoordingsmiddel, zowel intern bij de overheid als naar de burger. Helaas zijn door het mechanisme van afnemerindicaties en spontane verstrekking van mutaties alleen raadplegingen op de BRP zelf te zien. Bovendien vereist het verkrijgen van inzage veel inspanning van de kant van de burger, zo leert de ervaring⁴⁶.

Bij de huidige stand van de techniek en de bestaande publieke ICT infrastructuur is het geen groot probleem om raadplegingen van BRP gegevens⁴⁷ via mijnoverheid.nl zichtbaar te maken, ook raadplegingen gedaan op de lokale BRP-kopieën van publieke organisaties. De impact op de regeldruk zal zich daarbij vooral uiten op de ervaren regeldruk: burgers krijgen zicht op wat er met hun gegevens gebeurt.

Voor het gedachtenexperiment als zodanig heeft het privacy aspect beperkte impact. Wel noemde een gesprekspartner de constructie in Estland waar aan de Estlandse DigiD faciliteit ook een rol-mechanisme is toegevoegd. De ambtenaar in functie gebruikt daar dezelfde faciliteit als die hij als burger gebruikt maar geeft aan in welke hoedanigheid toegang tot een publiek informatiesysteem wordt gevraagd. Het resultaat is een zeer hoog niveau van transparantie. Vergelijk dit met de Nederlandse situatie waarbij

⁴⁵ Dat gold bijvoorbeeld voor Operatie BRP waar de nieuwe gecentraliseerde BRP tegelijk verschillende situaties zoals die bij gemeenten op enig moment bekend waren moest kunnen registreren. Ook elders zijn ICT projecten in de publieke sector mede door deze problematiek van 'multi realiteit' mislukt.

⁴⁶ Een van de onderzoekers heeft dit proces doorlopen. Na veel inspanning en tijd is het ook gelukt.

⁴⁷ Dat wil zeggen: via de landelijke voorziening GBA-V.

bijvoorbeeld bij audits van de SUWInet-inkijk faciliteit blijkt dat ambtenaren onrechtmatig⁴⁸ persoons- en inkomensgegevens van burgers opvragen.

5.2.2.10. BRP conceptueel versus technisch/institutioneel

De BRP is geïmplementeerd in diverse technische voorzieningen (GBA-V, RNI, onderdelen van gemeentelijke burgerzakenpakketten van commerciële leveranciers) ondergebracht bij diverse organisaties (RvIG, 355 gemeenten). De afbakening van de BRP-als-concept is dus niet per se identiek met de technische en organisatorische afbakening.

De wijze waarop we de BRP conceptueel afbakenen is in de praktijk van invloed op de regeldruk van overheidsprocessen. Zo menen wij dat het een beter inzicht geeft in het functioneren van de BRP als de DigiD faciliteit wordt gezien als een onderdeel van de BRP, ook al gaat het om een ander systeem en om een andere eigenaar dan de RvIG. Voor wat betreft de communicatiemogelijkheden in het gedachtenexperiment leidt deze wijze van denken ook tot de optie om registratie van e-mailadressen en telefoonnummers bij Logius te beleggen, wat voor e-mailadressen overigens al gebeurt. Omgekeerd geldt dat opname van communicatiemogelijkheden in de BRP-gegevensset ook impliceert dat afnemers hiervoor kunnen worden geautoriseerd. Hoe alles technisch en organisatorisch is belegd is dan een separate kwestie.

Tijdens het gedachtenexperiment kwam een van de gesprekspartners ook met het voorbeeld van de BRP versus de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG). Naar zijn mening kan de BRP op enkele gegevenselementen na volledig leunen op de BAG wat niet impliceert dat de afnemer van adresgegevens de BAG separaat moet benaderen. Door de BRP technisch te saneren wordt de registratie van adressen en gebouwen consistentter zonder dat de afnemer of de burger daar iets van merkt.

Een omgekeerd voorbeeld dat langskwam was dat van het landelijke donorregister dat de gehele bevolking gaat omvatten. Technisch kan een dergelijke registratie eenvoudig worden vormgegeven binnen de GBA-V, maar van opname in de BRP-gegevensset zal geen sprake zijn omdat de donorregistratie niet zou voldoen aan de eis van meervoudig gebruik.

De relevantie voor regeldruk is indirect maar significant. Een goed onderscheid tussen conceptuele en implementatiekwesties rond de BRP voorkomt veel onnodig complexe oplossingen die zich door ontbrekende, vertraagde of niet onbetrouwbare ICT oplossingen altijd vertalen in overlast voor de burger.

5.2.2.11. Beschikbaarheid van BRP gegevens

Over de continue beschikbaarheid van BRP gegevens kunnen we kort zijn: deze is van groot belang voor de minimalisatie van regeldruk, zie ook de DUO casus. Uitbreiding van de BRP gegevensset behoort echter niet te gebeuren op basis van alleen het beschikbaarheidsargument, zie de voorgaande paragraaf.

⁴⁸ <https://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2015/Lek-Suwinet.html>

5.2.3. Toepassing referentiekader op de BRP-gegevensset: een vingeroefening

Samenvattend leiden deze beschreven kenmerken en het gedachtenexperiment uiteindelijk tot een beoordelingskader dat kan worden toegepast op de actuele BRP-gegevensset en veranderingen op die gegevensset:

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	Regeldruk (ver. & politiek)	Personenlijstregister	Persoonsregistratie	Gegevens op markt	Procesontoes	Meevochtig gebruik	Burger Centraal	EU-dinmenie	Verstels van gegevens	Privacy	Conceptueel v.s. technisch	7-24 Beschikbaarheid
Gegevenselement of -groep												
BSN	++	++	+	++	++	++	-	++	-	+↑	--	++
Naamgegevens	+↓	+↓	+↓	+↓	-	++	-	++	+↑	-	--	++
Geslacht	+↓	+↓	+↓	-↓	-	+	++	+	+	-	--	++
Geboortedatum	+↓	+↓	-	++	++	++	-	++	-	-	--	++
Nationaliteiten	+↑	++↓	++	++	++	++	-	++	-	-	++	++
Adres-/Woonplaatsgegevens	++↑	+↓	++↓	+↓	++	++	++	++	++	-	++	++
Foto/Biometrische gegevens	++	++	+	++	-	+	-	++	-	-	++	++
Telefoon/Email-adres	++	+	-	++	++	++	++	++	++	0	+	++
Bankrekeningnummer	++	+	-	++	++	-	+/-	+	++	0	+	++

Figuur 20: Indicatief beoordelingskader, (veranderende) relaties tussen BRP-aspecten enerzijds en bestaande en kandidaat gegevenselementen in de BRP-gegevensset anderzijds.

Het overzicht toont, geheel en al indicatief, het belang van een aantal bestaande en mogelijke BRP-gegevenselementen per beoordelingsaspect en waar dat actueel is ook de trend daarin. We zien bijvoorbeeld dat het belang van naamgegevens voor veel aspecten niet groot is en ook afneemt doordat het belang van dit gegeven voor het identificeren van de persoon afneemt. Benadrukt moet worden dat dit overzicht niet meer is dan een vingeroefening, maar wel een bruikbaar startpunt bij het nadenken over veranderingen in de BRP-gegevensset.

5.3. Analyse van de aanpassingen in de Wet BRP van 2014

In 2014 is de Wet BRP op een aantal punten gewijzigd. Voor zover dit voor dit onderzoek relevant is benoemen wij hier per wijziging de regeldrukeffecten. Het betreft de volgende punten:

1. Het niet meer opnemen van de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse.
2. Het opvragen van persoonsgegevens door derden met schriftelijke toestemming van de burger.
3. De gewijzigde procedures bij vertrek uit Nederland naar het buitenland.
4. Het toekennen van briefadressen.
5. Het afleggen van een verklaring onder eed of belofte.

Ad 1 Het niet meer opnemen vreemde nationaliteit naast de Nederlandse.

Bij de inschrijving in de BRP door geboorte of door immigratie dienen alle relevante nationaliteitsdocumenten overlegd te worden en/of gecontroleerd te worden op basis van burgerlijke stand aktes/BRP-gegevens. Op basis van deze brondocumenten wordt gecontroleerd of bepaald welke nationaliteit of nationaliteiten een persoon bezit. Er vervallen of verminderen door deze wijziging in 2014 geen informatieverplichtingen voor de burger.

Bij een beperkt aantal afnemende processen speelt de niet-Nederlandse nationaliteit een rol, zoals bij het bepalen van het juiste wettelijke regime of bij het uitvoeren van controletaken. Voorbeelden hiervan zijn het toepassen van correcte belastingregime, het toekennen van toeslagen of bij opsporingstaken. Indien daar aanleiding toe is, zullen deze processen een nieuwe informatieverplichting introduceren voor de burgers die het betreft.

Er zijn signalen uit de uitvoeringspraktijk dat het niet meer registreren van de tweede vreemde nationaliteit leidt tot onjuiste beslissingen. Dit heeft een negatieve invloed op de ervaren regeldruk van burgers. Ook zijn er positieve effecten gemeld op de ervaren regeldruk: het niet meer standaard tonen van de niet Nederlandse nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit leidt tot minder vooroordelen.

Casus: Aangifte van geboorte en toekenning nationaliteit

Een specialist burgerzaken vertelt over de volgende situatie waarbij de registratie van de nationaliteit van een nieuw geboren persoon verkeerd plaatsvindt:

“Vader heeft de Nederlandse en de Marokkaanse nationaliteit en moeder alleen de Marokkaanse. De ouders zijn niet gehuwd maar de vader erkent het kind wel als het zijne. Naar internationaal recht is de eerste nationaliteit van het kind de Marokkaanse en sowieso ziet de Marokkaanse overheid bij ontstentenis van een huwelijk het kind als Marokkaans. De Nederlandse burgerzaken ambtenaar ziet in de BRP niet meer dat vader ook de Marokkaanse nationaliteit heeft. Regelmatig komt het daardoor voor dat het kind alleen wordt geregistreerd als Nederlander.”

Ad 2 Opvragen van persoonsgegevens door derden met schriftelijke toestemming van de burger.

Bij het leveren van persoonsgegevens van burgers aan ‘derden’ is in bepaalde gevallen voorafgaande toestemming van de burger noodzakelijk. Deze toestemming is door deze wetwijziging nog steeds vereist maar mag op een ander moment plaatsvinden. Dit kan een positief effect hebben op de ervaren regeldruk, maar door deze aanpassing ontstaat of vervalt er geen informatie-verplichting voor de burger. Er speelt dus geen kwantitatief regeldrukeffect.

Ad 3 Gewijzigde procedures bij vertrek uit Nederland naar het buitenland.

Bij vertrek uit Nederland moet de burger door deze wetwijziging verplicht een bezoek aan de woongemeente afleggen, in veel gevallen tezamen met gerelateerde (echtgeno(o)t/e en minderjarige kinderen). Dit is een aanzienlijke verzwaring van de regeldruk voor burgers, die deze in de praktijk ontlopen door helemaal geen melding van vertrek meer door te geven aan de gemeente. Het gevolg is dat de burger ambtshalve door de gemeente wordt uitgeschreven op basis van de VOW-procedure⁴⁹.

Ad 4 Het toekennen van briefadressen.

De bestaande praktijk voor het toekennen van briefadressen is in de wet opgenomen⁵⁰. Het correct toepassen van de procedures rondom briefadressen werkt regeldrukverlagend. Uit recente

⁴⁹ VOW staat voor Vertrek Onbekend Waarheen.

⁵⁰ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/knops-wil-weigergemeenten-niet-namen-en-shamen.9610915.lynxk>

berichtgeving⁵¹ blijkt dat het registreren van een briefadres bij veel gemeenten nog niet correct te werken en wordt burgers om allerlei additionele bewijsstukken gevraagd, bijvoorbeeld met als doel om binding met de regio te bewijzen. De ervaren regeldruk is in deze gevallen negatief.

Ad 5 Verklaring onder ede of belofte.

Ook hier is de bestaande praktijk geformaliseerd en is er geen extra informatieverplichting geïntroduceerd. Op termijn zou een toename mogelijk zijn van het gebruik van deze optie. Dit zou dan een verhoging van de regeldruk met zich meebrengen.

Voor de volledigheid worden de wetswijzigingen gemeld die volgen uit de Wet BRP 2014 en buiten de reikwijdte van regeldrukmetingen vallen. Het betreft:

1. De registratie van de eerste verblijfplaats van RNI-personen;
2. Het opleggen van bestuurlijke boetes;
3. Het instellen van een toezichthouder BRP;
4. Het bewaren van bescheiden over verstrekkingen.

5.4. Analyse volgend uit de Kafka Thermometer

De Kafka Thermometer is bedoeld om signalen op te vangen die andere methoden van onderzoek niet in beeld brengen. Daarbij valt enerzijds op dat een groot deel van de professionals geen concreet voorbeeld kan geven. En het is op zich een positief signaal als het herhaald vragen van persoonsgegevens bij veel mensen in de uitvoering niet direct op het netvlies staat. Tegelijk valt op dat de helft van de professionals een diversiteit aan organisaties en processen ziet waar het hergebruiken van BRP gegevens of het overbodig maken van indieningsvereisten (nog) niet wordt toegepast. Daarbij worden ook een aantal processen genoemd die elders in dit onderzoek zijn geselecteerd vanwege initiatieven om de regeldruk daar terug te brengen en omdat de impact groot is.

Het valt op dat er een onderstroom is van mensen die wijzen op processen die op zich niet uitzonderlijk zijn en toch een hoge regeldruk kunnen veroorzaken, zoals het verhuizen met je pleegzoon. Dergelijke signalen zijn soms goed te plaatsen. Digitale processen maken doorgaans gebruik van DigiD. DigiD heeft een (beperkte) machtigingsvoorziening. Er zijn slechts vier afnemers van de BRP die ook zijn aangesloten op deze machtigingsvoorziening. Er is een meer uitgebreide machtigingsvoorziening in de maak. Echter, in een interview bij BZK kwam naar voren dat er nu in Nederland geen registratie is van alle daarvoor relevante relaties, zoals pleegkinderen.

Een technische oplossing, zoals bredere adoptie van de bestaande machtigingsvoorziening of een meer uitgebreide machtigingsvoorziening, kan dus nooit een volledige oplossing zijn, maar elke technische oplossing sluit juist weer nieuwe groepen uit. Dat geeft aanleiding om te denken dat het verlagen van de regeldruk misschien meer gelegen is in brede toepassing van de bestaande mogelijkheden in

51 Zie voor meer informatie: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmlloutput/actueel/'s-Gravenhage/CVDR613430.html>, en <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/knops-wil-weigergemeenten-niet-namen-en-shamen.9610915.lynkx> en <https://fd.nl/futures/1298354/zelfredzame-daklozen#>

combinatie met het verlagen van de drempel voor een niet-digitaal proces, dan in inspanningen om iedereen in een digitaal kanaal te krijgen.

Bij de vraag over wat de belangrijkste oorzaak is van het nog steeds uitvragen van gegevens, is in zekere zin bijzonder dat controle op fouten en fraude het meest worden genoemd. Het is bijzonder omdat wij via de andere onderzoeksmethodes in dit onderzoek eveneens hebben geconstateerd dat er ofwel geen burgervriendelijk manier is om correcties aan te brengen, ofwel dat alle gegevens zelf moeten worden ingevoerd. Het eerste werpt een drempel op voor controle en correctie. Het tweede is juist foutgevoelig.

Slechts 10% van de respondenten geeft aan niets gemerkt te hebben of constateert zelfs een verzwaring door de BRP voor burgers. De helft die een antwoord kan geven is positief over de rol van de BRP. Hoewel die antwoorden (41) waarin de Belastingdienst of de belastingaangifte worden genoemd, vaak vooral gaan over het voorinvullen van de gehele aangifte, blijkt daar wel uit dat servicegericht hergebruik van gegevens opvalt. Het aantal organisaties dat genoemd wordt is niet bijzonder divers⁵². Duidelijk is dat de burgerzakenprocessen het meest opvallen.

Wat opvalt bij de kansen met de BRP is op de eerste plaats de diversiteit aan kansen die respondenten noemen. Er worden veel verschillende organisaties en processen genoemd en zowel gekeken naar gegevenshergebruik als naar ICT oplossingen, proces- en organisatieverbeteringen, sturing, rechten en betere toegankelijkheid, fouten en fraude en wet- en regelgeving. Er springen weinig dingen echt uit – het voorinvullen van formulieren wordt nog het vaakst genoemd – maar de antwoorden laten vooral zien dat respondenten veel verschillende kansen zien.

Om kansen te benutten, vooral waar het om hergebruik van gegevens gaat, worden tal van (rand)voorwaarden benoemd: eenvoudiger toestemming van de burger, meer transparantie over de gegevensuitwisseling naar de burger, gegevens organiseren rond de burger, centrale gegevensopslag, veiliger opslag, verbetering van de kwaliteit van ICT, toegankelijker taalgebruik en meer of juist minder privacy. Daarbij wordt benadrukt dat sturing hierop cruciaal is.

5.5. Overige bevindingen volgend uit het karakter van basisregistraties

5.5.1. Eliminatie van regeldruk veroorzakende processen: volkstelling

Een manier om een beeld te krijgen van het regeldrukeffect van een basisadministratie is om na te gaan welke processen er bestaan in ontwikkelde samenlevingen waar het aan bepaalde basisadministraties ontbreekt. Bij de bevolkingsadministratie kunnen we dan denken aan de Angelsaksische landen waar men niet gewoon is om een nationale bevolkingsadministratie bij te houden. Een proces dat we in deze landen zien en dat forse regeldruk, zo niet overlast met zich meebrengt, is de periodieke volkstelling.

⁵² Daarbij merken wij op dat respondenten vaak meerdere organisaties noemen, waarvan wij alleen de eerste hebben meegenomen.

Zelfs in vergelijking met Duitsland doet Nederland met zijn vele koppelbare administraties het uitstekend:

Voor de Volkstelling 2011 heeft het CBS de Europees vereiste volkstellingstabellen samengesteld. Veel landen werken nog met individuele vragenlijsten voor de volkstellingen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek haalt de gegevens voor de tellingen nu bijna helemaal uit registers. Omdat er geen enquêteurs nodig zijn om alle deuren langs te gaan, kon de Nederlandse Volkstelling 2011 met 15 personen en een budget van 1,4 miljoen euro worden uitgevoerd. Ter vergelijking: Duitsland, dat registergegevens combineert met een traditionele telling, had 80.000 enquêteurs nodig. De kosten van de Duitse volkstelling kwamen hiermee op 750 miljoen euro. Duitsland heeft dan wel bijna vijf keer zo veel inwoners, maar ook per inwoner is Nederland veel goedkoper uit. Een volkstelling op basis van registers bespaart alle inwoners van Nederland dus het invullen van een uitgebreide vragenlijst en belastinggeld.

Figuur 21: Volkstelling in Nederland – geen regeldruk, geringe kosten

De volkstelling is een voorbeeld van een proces waarbij door gebruikmaking van de basisadministratie de regeldruk tot nihil is verminderd. Het effect van regeldrukvermindering uit zich doorgaans in het efficiënter uitvoeren van processen buiten de sfeer van de bevolkingsadministratie zelf.

5.5.2. Ervaren (negatieve) regeldruk: Doorlevering van gegevens

Het proces overstijgende karakter van basisregistraties kan ook los van drempelverlaging, zoals hiervoor besproken, psychologische effecten hebben. De ervaren regeldruk kan daarbij zowel toe- als afnemen door het bestaan van een basisregistratie. De oorzaak daarvan is dat mutaties op de basisregistratie door de burger ongezien doorwerken op allerlei processen, ook zonder dat er een gebeurtenis heeft plaatsgevonden. We onderkennen daarbij drie mogelijke effecten:

1. Afname van ervaren regeldruk: de betrokken burger of organisatie is blij verrast te merken dat voor hem of haar relevante overheidsprocessen beschikken over de juiste en actuele gegevens.
2. Toename van ervaren regeldruk: de betrokken burger of organisatie ziet zich geconfronteerd met de doorwerking van een mutatie in diens persoonsgegevens op allerlei onverwachte plekken.

Wij vermoeden dat het eerste effect aanzienlijk groter is dan het tweede. Het tweede effect kan ook worden tegengegaan door de doorwerking van een mutatie op de BRP van bepaalde gegevens naar de betrokken burger of organisatie te communiceren via mijnoverheid.nl. De burger hoeft niet te worden verrast door de gevolgen van bijvoorbeeld een verhuizing of een echtscheiding.

Er is ook nog een derde effect van ervaren regeldruk:

3. Toename van ervaren regeldruk: de betrokken burger of organisatie ziet zich geconfronteerd met de doorwerking van een *foutieve* mutatie in diens persoonsgegevens op allerlei plekken.

Een foutieve mutatie, met name een foutieve uitschrijving, heeft anno 2019 een enorm effect op de betrokken burger en leidt ook tot gevoelens van onveiligheid bij andere burgers. Ook hier is er overigens weer sprake van een allocatieprobleem met betrekking tot de oorzaak van de ervaren regeldruk. Afnemers van BRP gegevens werken veelal met systemen die registratief zwakker zijn dan de BRP. Specifiek is het probleem dat systemen van afnemers van BRP gegevens niet altijd mutaties met terugwerkende kracht kunnen verwerken c.q. de daaraan verbonden herberekeningen kunnen

uitvoeren⁵³. Bovendien leidt een fout op één plek tot de last voor de burger om die bij een veelheid van organisaties te herstellen in termen van gevolgen, zelfs als de registratie zelf wordt hersteld.

Ook deze zaken lenen zich niet gemakkelijk voor kwantificering. Het directe regeldruk effect door de nasleep van foutieve mutaties op de BRP en de uitstraling daarvan op een bredere groep burgers lijkt echter voldoende groot om specifieke aandacht voor dit probleem te rechtvaardigen. Zelfs al gaat het wellicht maar om “slechts” honderden foutieve mutaties in een stad als Rotterdam per jaar, de schade voor de getroffen burger en de uitstraling op andere burgers kan groot zijn, zoals het hieronder weergegeven nieuwsbericht laat zien.

GEVOLGEN VOOR UITGESCHREVEN BURGERS ZIJN DRAMATISCH



Esther Walstra • 05 jun 2014 ■ 15 reacties

Geen uitkering, geen zorgtoeslag, geen huurtoeslag, geen kinderopvangtoeslag, geen zorgverzekering, geen sociale huurwoning. De gevolgen voor een burger die **ten onrechte** door de gemeente wordt uitgeschreven **kunnen** gigantisch zijn. Naar schatting komt het foutief uitschrijven **alleen al in Rotterdam honderden malen per jaar** voor. De gemeentelijk Ombudsman vindt de maatregel niet in balans en heeft de gemeente op de vingers getikt.

Figuur 22: Foutieve BRP-mutaties: regeldruk en uitstraling ([bron](#)).

⁵³ Meer specifiek: de BRP registreert zowel het tijdinterval waarvoor een gegeven geldig is als het moment waarop deze informatie aan de BRP bekend was. Gesproken wordt dan over twee tijdlijnen of een bi-temporele registratie. Veel afnemende systemen, maar ook een basisadministratie als de BAG, ondersteunen slechts een tijdlijn. Bij wijzigingen met terugwerkende kracht kan dit problemen geven.

5.5.3. Het effect van Operatie BRP

Tussen 2009 en 2017 is zonder succes geprobeerd om de BRP te vernieuwen en sindsdien is een periode van bezinning ingetreden. Onze beschouwingsperiode vanaf 2014 tot heden wordt dus gekenmerkt door terughoudendheid tot 2017 en bezinning daarna. Deze terughoudendheid en bezinning lijken ook te zien in de grafieken zoals opgenomen in Figuur 6 (blz. 33) die de ontwikkeling toont van het aantal (soorten) afnemers door de tijd heen. Omdat operatie BRP vooral gericht was op het bedienen van de burgerzakenfunctie van de gemeenten en er voor afnemers van BRP gegevens nauwelijks veranderingen waren voorzien, moeten we voorzichtig zijn met het trekken van conclusies. Tijdens operatie BRP was het RvIG-loket voor de afnemers van de BRP gewoon open. Alternatieve verklaringen voor de kennelijke afname van de groei van het aantal (soorten) afnemers zijn de druk op budgetten tijdens deze periode van economische crisis en een natuurlijk proces van verzadiging.

6. Conclusies

6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies die naar voren komen uit het onderzoek naar de regeldrukeffecten van de BRP in de periode 2014 - 2018. De omvang en complexiteit van de materie en het ontbreken van eerdere metingen van regeldruk maakte het noodzakelijk om de ontwikkeling van het BRP-gebruik vanuit meerdere invalshoeken te analyseren. De op deze analyses gebaseerde conclusies komen in dit hoofdstuk terug.

Een onderzoek waarbij ook diep wordt ingegaan op een beperkt aantal processen levert ook inzichten op die niet a priori kunnen worden gegeneraliseerd maar die voor de beeldvorming beslist en wellicht ook voor oordeelsvorming en beleidsvorming interessant zijn. Deze zijn opgenomen in de paragraaf overige conclusies.

Waar dat praktisch is verwijzen wij daarbij naar de plaatsen in het document waar de beschrijving van de bevinding of de onderbouwing van de conclusie te vinden is.

6.2. Hoofdconclusies

6.2.1. De BRP draagt bij aan regeldrukverlaging

In onze analyse van de geselecteerde 10 processen vonden wij een totale regeldrukvermindering van circa 36 miljoen euro. Een extrapolatie naar 118 door ons gevonden processen waarop sinds 2014 regeldrukverlagende initiatieven zijn genomen levert, conservatief geschat, een besparing op van ruim 250 miljoen euro jaarlijks. Daarvan rekenden wij ongeveer de helft toe aan de invloed van de BRP, ruim 130 miljoen euro. Zie §4.2.2, blz. 31. Omdat digitalisering een algemene trend is en het hergebruik van gegevens steeds meer een vanzelfsprekendheid, verwachten we ook dat de processen buiten de 118 waarop initiatief is genomen een dergelijke ontwikkeling laten zien.

De belangrijkste bijdragen van de BRP betreffen:

- het mogelijk maken van een online/digitale wijze van identiteitsvaststelling;
- het niet meer hoeven aanleveren van bewijsstukken zoals uittreksels, aktes, ondertekende verklaringen en kopie van identiteitsdocument;
- het verschuiven van invoer van gegevens naar controle van gegevens door het voorinvullen van persoonsgegevens;
- het scheppen van randvoorwaarde voor plaats- en tijdsafhankelijke dienstverlening.

6.2.2. De mogelijkheden van de BRP om regeldruk te verlagen worden onvoldoende benut

Het is opvallend dat zelfs bij processen die succesvol zijn in het verlagen van de regeldruk met behulp van de BRP het volledige potentieel dat de BRP biedt veelal niet wordt benut. Zo zien we bij de tien processen uit de kwantitatieve analyse bijna overal kansen om de regeldruk verder te verlagen door

gebruik te maken van bestaande mogelijkheden als inloggen met DigiD, de bestaande mogelijkheid tot machtigen, het invullen van persoonsgegevens of selecteren van gerelateerde personen en zo meer. Zie paragrafen 4.2.1 (blz. 22) en 4.4.1 (blz. 37).

6.2.3. Digitale processen rusten op de BRP

Bij de onderzochte processen zien wij vooral regeldrukverlaging door het realiseren van een digitaal proces. Het is belangrijk om naar voren te brengen dat waar deze processen succesvol zijn in het reduceren van de regeldruk de BRP steeds een essentiële bijdrage levert. En daarmee dat het idee van reductie van regeldruk door toepassing van het principe eenmalig verstrekken en meervoudig gebruik, met behulp van de basisregistratie, een valide idee is en in de praktijk voor burgers zijn meerwaarde bewijst. Zie paragrafen 4.2.1 (blz. 22) en 4.4.1 (blz. 37).

6.2.4. DigiD rust op de BRP

DigiD speelt een belangrijke rol bij de verlaging van de regeldruk. Hoewel formeel geen onderdeel van de BRP, rust DigiD volledig op de BRP. Het is een universele authenticatiefaciliteit die inloggen in een individueel proces gebruiksvriendelijk en daarmee lastenarm maakt en in een proces als de aanvraag VOG de gang naar het gemeentehuis overbodig maakt. Het is niet bij de gratie van DigiD dat gegevens uit de BRP kunnen worden opgehaald en getoond ter controle, maar het maakt inloggen herkenbaar, voorkomt het aanmaken van accounts per organisatie en reduceert naar alle waarschijnlijkheid belastende handelingen rond het opvragen van wachtwoorden. Zie paragrafen 4.2.1 (blz. 22) en 4.4.1 (blz. 37).

6.2.5. Reductie van regeldruk door de BRP wordt soms tenietgedaan

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. Er is hier gerekend met continue kosten, om het effect van de BRP zichtbaar te maken. In de werkelijkheid zijn de kosten vaak wel gestegen. Opvallender nog is de toename in gebruik.

De regeldrukvermindering wordt soms geheel of gedeeltelijk tenietgedaan door een toenemend aantal omstandigheden waarin een verplichting wordt voorgeschreven. Zo zagen we bijvoorbeeld bij het proces ‘aanvragen VOG’ een significante regeldrukdaling door een regeldrukverlaging per transactie van bijna 10 euro. Zou de hoeveelheid aangevraagde VOGs onveranderd zijn gebleven dan zou de totale regeldruk zijn afgenomen met 6,9 miljoen euro, terwijl er feitelijk sprake is van een toename van regeldruk op jaarbasis van 10,4 miljoen euro, een verschil van 17,3 miljoen euro ofwel 33 procent:

Proces	Regeldruk 2014 cf. SKM			Regeldruk 2018 cf. SKM			ΔDruk in K€	ΔP in K€	ΔQ in K€	ΔPQ in K€	Aandeel	Aandeel
	P in €	Q	PxQ in K€	P in €	Q	PxQ in K€					BRP	ΔDruk in K€
Aanvragen VOG	€ 44,53	700.000	31.170	€ 34,65	1.200.000	41.575	10.405	-6.918	22.264	-4.941	90%	9.365

Voor de evaluatie van een initiatief dat beoogt om de regeldruk te verlagen maakt het uit of deze toename gewenst c.q. ingecalculleerd was. Beleidsvoornemens en verwachtingen ter zake horen daarom onderdeel uit te maken van de uitwerking van initiatieven die beogen om de regeldruk te verlagen. Zonder deze informatie is het succes van een regeldrukinitiatief moeilijk te beoordelen.

Als het beleidsdoel was geweest om te anticiperen op een voorziene toename van de vraag naar VOGs als gevolg van maatschappelijk ongenoegen of veranderende wetgeving, dan heeft het initiatief goed

uitgepakt. Zonder procesverbetering zou de totale regeldruk op jaarbasis zijn toegenomen van 31,1 miljoen euro naar 53,4 miljoen euro ofwel 71 procent. Als de groei in VOG aanvragen *niet* voorzien en onbedoeld was dan is het oordeel minder positief omdat de totale regeldruk is toegenomen, mede doordat de drempel om de werkgevers en burgers te belasten door het eenvoudige en efficiënte digitale proces is verlaagd⁵⁴.

6.2.6. Reductie van regeldruk voor velen, maar niet voor iedereen

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. Wiens gegevens niet kloppen, valt uit het digitale proces en moet naar de gemeente, omdat er geen burgervriendelijke terugkoppeling is. Wie hulp nodig heeft, door jeugd of ouderdom, ziekte of geestelijke beperkingen kan niet profiteren van een lagere regeldruk en moet gebruik maken van een alternatief proces. Bestaande mogelijkheden tot machtiging worden nauwelijks gebruikt, zijn zeer beperkt beschikbaar en zullen nooit volledig zijn, terwijl tegelijk het persoonlijke karakter van online inloggen zeer strikt wordt geïnterpreteerd.

Wanneer er fouten zijn gemaakt, kan een burger een individueel besluit meestal niet herleiden tot een raadpleging van een individuele organisatie voor een individueel besluit en daarmee een fout niet aantonen. Dat komt omdat niet alle gebruik van authentieke gegevens op een centraal punt wordt vastgelegd. Er is geen procedure voor herstel van gegevens en de gevolgen van besluiten op basis van onjuiste gegevens, waardoor er situaties kunnen optreden van excessieve regeldruk.

Ook in de huwelijkscasus en in de DUO-casus is voor wat betreft regeldruk een scherp onderscheid te maken tussen regeldruk voor verschillende groepen burgers. Hier uit zich het verschil in regeldruk met name tussen enerzijds burgers die ingeschreven zijn in de BRP en van wie alle documenten al in de BRP aanwezig zijn en anderzijds burgers die niet in Nederland geboren zijn of niet altijd in Nederland hebben gewoond. Deze laatste groep dient – ook als het EU burgers betreft - nog een veelheid aan (originele gemaarmerkte) brondocumenten op te zoeken en te overleggen.

De regeldruk lijkt zich steeds meer te concentreren op specifieke groepen, die op wat voor manier dan ook afwijken van “normaal”. Meer of betere techniek alleen is daarvoor niet de oplossing. Dit vraagt ook om coördinatie op het geheel, normstelling en een beter kwantitatief zicht op dit probleem. Dat is niet eenvoudig, maar het besef moet wel bij de overheid bestaan dat de wereld niet alleen bestaat uit standaard burgers die kunnen worden bediend met eenvoudige processen⁵⁵. Zie ook § 5.5.2 en Figuur 22 op blz. 84.

⁵⁴ In de Memorie van Toelichting lezen wij: “Niettemin is de verwachting dat het elektronisch indienen van een VOG-aanvraag snel na invoering een flinke vlucht zal nemen omdat de aanvraag thuis of op het werk vanachter de computer kan worden ingediend.” Het ministerie mag dus tevreden zijn met de zeer beperkte toename van de totale regeldruk.

⁵⁵ In de wereld van de publieke ICT zijn termen als ‘gladde gevallen’ en ‘happy flow’ gangbaar. Het bedienen van bijzondere gevallen met meer complexe processen schiet er nog wel eens bij in of wordt niet goed getest.

6.2.7. Directe beschikbaarheid van gegevens is een factor van belang

Met directe beschikbaarheid van actuele gegevens bedoelen we dat gegevens bij de bron worden opgevraagd op het moment dat de burger een proces doorloopt of op het moment dat een automatisch proces wordt doorlopen. In beide gevallen is dit relevant voor de burger in termen van regeldruk. In het geval van het doorlopen van een online proces, omdat dit een voorwaarde is om een proces in één keer te doorlopen. In het geval van massale processen, om de burger te voorzien van handvatten

De Mijn DUO casus (blz. 30), waarbij een proces is opgehangen aan twee basisregistraties, de altijd beschikbare BRP en de tweewekelijks toegankelijke Basisregistratie Inkomens, laat treffend zien hoe belangrijk het is voor het inrichten van een regeldrukverlagend proces dat een basisregistratie ten minste zo toegankelijk is als de huidige BRP. De BRI bevat alle inkomensinformatie die DUO nodig heeft, maar alleen voor ouders van bekende studenten. Om een nieuwe inschrijver te bedienen zoekt DUO daarom direct in de BRP naar broers en zussen van de student die al bij DUO bekend zijn. In dat geval heeft DUO al de beschikking over de benodigde inkomensgegevens. Worden deze niet gevonden dan biedt DUO de inschrijver gelegenheid om zelf de inkomensgegevens op te geven zodat deze ook dan de optie heeft om de inschrijving in één transactie af te ronden.

Stel dat de BRP op dezelfde manier zou werken als de BRI en er dus periodiek een update uit de BRP beschikbaar zou worden gesteld van studenten en hun ouders. In dat geval zou het mijn DUO proces moeten worden opgeknipt in deelprocessen: 'opgave persoonsgegevens student' en 'notificatie beschikbaarheid BRP/BRI gegevens', met een tussentijd van één dag tot twee weken. Het alternatief zou zijn dat DUO de student in staat zou stellen om alle persoons en inkomensgegevens gegevens voor zichzelf en diens ouders op te geven in één sessie, ter verificatie achteraf door DUO. Beide procesvarianten zouden significant meer regeldruk opleveren dan het huidige Mijn DUO proces. Een *what-if* analyse van veel andere processen waarbij de BRP wordt gebruikt zou vergelijkbare resultaten opleveren.

Wij merken tenslotte op dat de BRP al vóór 2014 online benaderbaar was, maar dat het goed zou kunnen dat mogelijkheden om dit te benutten voor regeldrukvermindering⁵⁶ door BRP afnemers nog niet volledig zijn benut.

6.2.8. Correctie voor de burger is maar op één plek mogelijk

Situaties waarbij gegevens in de BRP onjuist zijn leiden tot grote regeldruk, zowel meetbare als ervaren regeldruk. Maar een laagdrempelig, generiek⁵⁷ mechanisme waarmee burgers foutieve gegevens in de BRP kunnen corrigeren is er niet.

⁵⁶ Niet alleen regeldrukvermindering maar bijvoorbeeld ook lagere kosten van procesuitvoering.

⁵⁷ Wij doelen hier op een voorziening vergelijkbaar met DigiD die gebruikt kan worden binnen elk proces zonder aan dat proces beperkingen op te leggen.

Bij de onderzochte processen blijkt dat de burger die foutieve persoonsgegevens constateert hieraan alleen iets kan doen op straffe van vertraging en extra regeldruk, vooral ervaren regeldruk. De correctie moet elders en via lastige procedures aan het loket worden verzocht. De enige plaats waar de burger op dit moment namelijk terecht kan om zijn BRP gegevens te corrigeren is zijn eigen woongemeente. Zie paragrafen 4.2.1 (blz. 22) en 4.4.1 (blz. 37).

6.2.9. Uitbreiding van de BRP gegevensset biedt kansen voor verlaging van regeldruk

Diverse uitbreidingen van de BRP gegevensset met ‘echte’ of afgeleide⁵⁸ gegevens kunnen regeldrukverlagend uitwerken. Hierbij kan worden gedacht aan communicatiegegevens als e-mailadres en telefoonnummer of nieuwe relatievormen (pleegouders, samengestelde gezinnen), maar ook aan gegevens die kunnen worden afgeleid van gegevens in de BRP-gegevensset. Denk daarbij aan elementen als: ‘vormt een huishouden met persoon X’, ‘is meerderjarig’, ‘is overleden’, ‘is gehuwd’, ‘heeft meerdere nationaliteiten’, enzovoorts. Uitgangspunt is uiteraard dat het moet gaan om gegevenselementen die in vele processen kunnen worden gebruikt.

Niet alleen kunnen hierdoor processen efficiënter ingericht worden, maar ook ontstaat de mogelijkheid om nieuwe groepen afnemers te bedienen, zoals organisaties met maatschappelijke taken of private organisaties die alleen behoefte hebben aan een verificatiemogelijkheid (“is deze persoon overleden?”, “is deze persoon ouder van 18?”, “is deze persoon gehuwd?”).

Bewustzijn van de interactie tussen regeldruk en andere aspecten zoals persoonsidentificatie, privacy en institutionele inbedding bij het uitbreiden of aanpassen van de gegevensset vraagt overigens wel om een referentiekader dat vooralsnog ontbreekt. Een dergelijk kader is in dit rapport gegeven, zie paragraaf 5.2.1.

6.2.10. Grotere rol van de BRP bij processen met meerdere burgers kan regeldruk verlagen

We zien bij het geven van een machtiging of het aangaan van een huwelijk dat processen waarbij meerdere burgers betrokken zijn soms onnodige regeldruk met zich meebrengen. Een adequate faciliteit waarmee de burger dit kan regelen bespaart de burger per saldo tijd. Omdat het gebruik van zo’n faciliteit in de praktijk sterk correleert met de persoonsrelaties in de BRP zoals partnerrelaties en relaties met (minderjarige) kinderen, kan er hier zelfs worden gewerkt met default instellingen die door de burger kunnen worden veranderd. Cruciaal hierbij is dat zo snel mogelijk stappen gezet worden m.b.t. het digitaliseren van de burgerlijke stand.

Zo zou de ouder van een minderjarig kind bijvoorbeeld standaard toegang kunnen hebben tot de medische gegevens van zijn of haar minderjarige kinderen, maar kan deze machtiging in voorkomende gevallen wel worden ingetrokken. Zie paragrafen 4.4.1.2 (blz. 44) en 4.4.1.3 (blz. 51).

⁵⁸ Zie de opmerkingen over BRP gegevens op maat in §5.2.2.3 (blz. 69).

6.3. Overige conclusies

De onderstaande conclusies zijn van secundair belang.

6.3.1. Conclusies volgend uit de procesanalyse

1. Regeldrukalert! Bij commerciële tussenpersonen

Het verschijnsel dat commerciële partijen zich, zonder evidente toegevoegde waarde te bieden, kunnen positioneren als kostprijsverhogende tussenpersoon tussen de burger en de overheid biedt altijd een aanknopingspunt voor verbetering van de dienstverlening. In de VOG-casus berekent de commerciële tussenpersoon een fee van €7,50. Hierdoor worden de kosten van het product voor de burger niet €33,85 maar €41,35. Eén van deze partijen claimt 150.000 aanvragen te hebben behandeld. Als dit zo is, zouden we voorzichtig kunnen concluderen dat honderdduizenden mensen ruim zeven euro extra betalen, die in een kwantitatieve analyse ten onrechte naar voren komen als gebruikers van het digitale proces met lage regeldruk. Daarnaast zagen we dat de tussenpersoon de werkgever waarvoor de VOG wordt aangevraagd effectief uit het proces haalt. Dat geeft te denken over de effectiviteit van het VOG-proces.

2. Belang van overheidscommunicatie voor regeldruk

De resultaten van de klantreizen met betrekking tot regeldruk in het algemeen laten zien dat de invloed van overheidscommunicatie op de regeldruk groot kan zijn. Zo zien we bij het proces ‘aanvragen VOG’ dat de overheid ruimte laat voor commerciële tussenpersonen die zich vooral onderscheiden door hun hoge plaats in de lijst van Google zoekresultaten. Bij de processen ‘huwelijk’ en ‘volmacht’ zien we dat de focus ligt op het zo efficiënt mogelijk afhandelen van het aanvraagproces, zonder dat de burger wordt geïnformeerd van mogelijke neveneffecten en risico's.

3. Controle van gegevens bij gebruik: ervaren regeldruk

Een van de voordelen van het gebruik van basisregistraties als de BRP is dat correctie van foutieve gegevens direct doorwerkt in alle processen die van de gecorrigeerde gegevens gebruik maken. In de praktijk zien we echter dat de burger die een fout in de BRP ontdekt bij het doorlopen van een proces en daarvan melding maakt wordt ‘bestraft’ met een interruptie van dit proces en met een gang naar het gemeentehuis. Wij realiseren ons dat oplossing van dit probleem geen kleinigheid is, maar het besef moet wel bij de overheid bestaan dat de wereld niet alleen bestaat uit standaard burgers. Zie ook § 5.5.2 en Figuur 22 op blz. 84.

4. Gebruik van constante tarieven in methode

In dit onderzoek zijn de regeldrukeffecten gemeten tegen constante tarieven. Waar deze tarieven significant zijn verhoogd is de kans groot dat de regeldruk door burgers anders wordt ervaren dan uit deze en andere regeldrukrapportages blijkt.

We zagen bijvoorbeeld bij de aanvraag VOG dat de regeldruk per transactie met bijna 10 euro daalt. Wat daar echter niet in zit is een tariefsverhoging van €9,30 euro voor de digitale VOG tussen 2014 en 2018. Vooral bij burgers met lagere inkomens mag worden betwijfeld of deze gelukkig zijn met de doorgevoerde procesinnovatie.

6.3.2. Ontwikkeling gebruik van de BRP

1. Onderhoud op gegevensautorisatie bij afnemers

Alle afnemers van de BRP ontvangen de adresgegevens van de burger (§4.3.4, blz. 36). Doorgaans worden deze ook getoond na inloggen terwijl het proces zelf geheel digitaal verloopt en kennisgevingen in de Berichtenbox van mijnoverheid.nl terechtkomen. Het doorlichten van autorisaties van afnemers en die afnemers kritisch laten kijken naar hun gebruik van BRP gegevens is aan te bevelen.

2. Verwijderen van gegevens

Zoals bleek bij het verwijderen van de 2de nationaliteit uit de BRP dient terughoudend te worden omgegaan met het verwijderen van gegevens uit de BRP, zolang die nog dienen voor de identificatie van personen. Voorbeelden van dergelijke gegevens zijn 'geslacht', 'naam' en 'geboortedatum'. In het algemeen geven wij in overweging om de BRP gegevens niet te verwijderen maar de registratie ervan facultatief te maken.

6.3.3. Kwalitatieve aspecten en kansen

1. Nagenoeg alle bekeken digitale processen verzoeken na inlog aan de aanvrager om het toevoegen van het e-mailadres en telefoonnummer. Dit zijn nuttige persoonsgegevens waarvan kan worden overwogen om ze op te nemen in de BRP-gegevensset, in beginsel voor opname als *default* in overheidsprocessen.
2. Ook bij organisaties waar de burger nog geen enkele relatie mee heeft - bv bij een zorgaanbieder waar nooit een behandelovereenkomst mee is aangegaan of bij een gemeente waar je niet woonachtig, worden na inloggen direct de eigen persoonsgegevens getoond. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat de burger een digitale dienst kan afnemen of dat je reeds 'client' bent bij de organisatie. Het onderkennen van dergelijke situaties en dit melden aan de burger vermindert de verwarring.
3. Er bestaat geen burgervriendelijk proces om als persoon inzage te verkrijgen in het gebruik door afnemers van de BRP van jouw BRP gegevens. Het RvIG autorisatie-overzicht en het gemeentelijke inzage-overzicht bevat veel onbenutte kansen om greep te krijgen voor burgers op wat er met zijn BRP gegevens gebeurt. Zowel het aanvraagproces bij gemeente is lastig als het voor een burger kunnen interpreteren van het ontvangen inzage-overzicht.
4. Maak BRP faciliteiten ook bruikbaar buiten publiek domein, zoals de mogelijkheid om in te loggen met DigiD en het kunnen verifiëren van BRP gegevens in plaats van het leveren ervan.
5. Overige benoemde kansen:
 - De eerste vraag na het inloggen op www.mijnpensioenoverzicht.nl is: heb je een partner? Dit is bekend in de BRP en kan in veel gevallen achterwege worden gelaten.
 - Het uitvragen naar een kopie paspoort, uittreksel gezagsregister, internationaal uittreksel familierelaties bij het toestemmingsformulier 'reizen met kinderen van gescheiden ouders', die

door gescheiden ouders bij elke buitenlandse reis moet worden ingevuld is overbodig. Bij juist gebruik van de BRP kunnen deze bewijsstukken in veel gevallen achterwege worden gelaten.

- DigiD machtiging maakt nog geen gebruik van BRP voor het afleiden van wettelijke vertegenwoordiging van ouders. Deze gegevens zijn altijd beschikbaar.
- Het is aan te bevelen om in de BRP de DigiD-uitgifte-gegevens te registreren. Alsmede een DigiD te verstrekken aan de burger of diens wettelijke vertegenwoordiger op het moment waarop de burger ook een BSN toegekend krijgt.