



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samen sterk tegen adresfraude

De aanpak van adresfraude door de Rijksdienst voor
Identiteitsgegevens en gemeenten



Samen sterk tegen adresfraude

De aanpak van adresfraude door de Rijksdienst voor
Identiteitsgegevens en gemeenten

Inhoudsopgave

	Samenvatting	5	5	Brede aanpak adresfraude	22
1	Inleiding	7	5.1	Inleiding	22
1.1	Aanleiding project	7	5.2	Strategische keuzes	22
1.2	Scope van dit document	7	5.3	Communicatie	22
1.3	Leeswijzer	7	5.4	Procesinrichting tegengaan	
2	Adresfraudebestrijding anno 2015	8		adresfraude door RvIG	23
2.1	Adresfraude	8	5.5	Overige activiteiten	24
2.2	Rol gemeenten	8	6	Aanbevelingen	25
2.3	Rol afnemers	9	6.1	Aanbevelingen gemeenten	25
2.4	Rol RvIG	9	6.1.1	Strategie	25
3	Resultaten per aandachtsgebied	10	6.1.2	Het proces van adresonderzoek	25
3.1	Inleiding	10	6.1.3	Samenwerking	25
3.2	Adresonderzoeken	10	6.1.4	Cultuurverandering	26
3.3	Terugmelden	12	6.1.5	Digitale dienstverlening	26
3.4	Samenwerkingsvormen	12	6.2	Aanbevelingen RvIG	26
3.5	VOW en briefadres	13	6.2.1	Strategie	26
3.6	Signalen van mogelijke fraude	14	6.2.2	Communicatie	26
3.7	Digitale aangiften	15	6.2.3	Samenwerking stimuleren	27
4	Adresfraudebestrijding 2.0 door gemeenten	16	6.2.4	Proces adresfraudebestrijding	27
4.1	Inleiding	16	6.2.5	VOW en Briefadres	27
4.2	Uitdagingen voor gemeenten	16	6.2.6	Digitale filters tegen fraude	27
4.3	Adresonderzoeken verbeteren	16			
4.4	Samenwerking aangaan	18		Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	28
4.5	Cultuurverandering Burgerzaken	20			
4.6	Digitale adresfraudebestrijding	21		Bijlage 2: Lijst bezochte gemeenten	29

Samenvatting

Tussen mei 2014 en januari 2015 hebben twee adviseurs fraudebestrijding van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) 124 gesprekken gevoerd in het kader van adresfraudebestrijding met vertegenwoordigers van de afdeling Burgerzaken bij gemeenten in Nederland. In het voorliggende eindrapport wordt enerzijds een terugkoppeling gegeven van de informatie die bij gemeenten in dit kader is opgehaald. Anderzijds worden er conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan over de toekomstige aanpak van adresfraude door gemeenten en door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Veel organisaties hebben een rol in de bestrijding van adresfraude. In dit rapport ligt de nadruk op de BRP keten bestaande uit gemeenten, RvIG en afnemers.

Het beeld is dat gemeenten en in het bijzonder de afdelingen Burgerzaken hun rol in fraudebestrijding serieus nemen. 80 procent van de gemeenten zegt huisbezoeken uit te voeren als onderdeel van het adresonderzoek. Daarbij wordt in 43 procent van de gemeenten gebruik gemaakt van sociale media. Van samenwerking binnen de gemeente, in de regio en in de keten bestaan goede voorbeelden. Tegelijk is ook daar ruimte voor verbetering. Er is verder gekeken naar Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW). Hoge VOW percentages bij gemeenten kunnen vaak door een aantal factoren worden verklaard: bijvoorbeeld het zijn van een centrumgemeente voor daklozen in de regio of het hebben van een asielzoekerscentrum (AZC). Ten aanzien van het briefadres maken gemeenten onderscheid tussen een tijdelijk en permanent briefadres. Om het aantal briefadressen te beperken zegt 83 procent van de gemeenten aanvullende regels en/of procedures te hebben. Ook zeggen gemeenten te letten op signalen van diverse vormen van fraude: 54 procent let op schijnbewoning en 25 procent op schijnverlatingen. 93 procent let op overbewoning. Daarnaast zijn gemeenten hun dienstverleningsproces verder aan het digitaliseren en steeds meer diensten worden door gemeenten digitaal aangeboden.

Gemeenten hebben nog een aantal belangrijke uitdagingen in het kader van adresfraudebestrijding. Ten eerste blijft de kwaliteit van het adresonderzoek een aandachtspunt. Hoe eerder in het proces fraude wordt herkend, hoe gemakkelijker het kan worden voorkomen en/of tegengegaan. Als het tot handhaving komt en het instrument huisbezoeken wordt ingezet, dan is op dit moment de prioritering aangaande de te bezoeken adressen nog onvoldoende gebaseerd op een risicoanalyse. Verder is winst te behalen door samenwerking. Binnengemeentelijk kan dat door kortere lijnen te hebben bij het delen van informatie en het combineren van bevoegdheden van verschillende afdelingen. In de ketensamenwerking valt op dat afnemers en gemeenten onvoldoende van elkaar weten over welke gegevens de ander beschikt, wat elkaars taken en bevoegdheden zijn en wat de ander juridisch wel of niet mag. Daarnaast is een organisatiecultuur wenselijk waar herkennen en tegengaan van fraude belangrijk worden gevonden. Daarbij zijn fraudebewustzijn en –assertiviteit bij medewerkers burgerzaken kernbegrippen. Door opleidingen, training en kennisverspreiding binnen de organisatie (train-de-trainer) wordt kennis en expertise op dit terrein vergroot. Ook aanvullende competenties ('soft skills')

in hoe om te gaan met potentiële fraudeurs moeten worden versterkt en gewaardeerd door leidinggevend. Hier is bij gemeenten ruimte voor verbetering. Tenslotte is er vanuit het oogpunt van fraudebestrijding groeiende zorg als het gaat om digitale wijzigingen in de BRP bij gemeenten. De mogelijkheid om afwijkend (en mogelijk frauduleus) gedrag te herkennen en daarop actie te ondernemen is via het digitale kanaal moeilijker te realiseren. Er bestaan technologieën om dit wel te kunnen doen.

RvIG kan een nadrukkelijker rol nemen in adresfraudebestrijding en de ondersteuning van gemeenten daarbij. Over de invulling van die rol moet het MT van RvIG strategische keuzes maken. Mogelijke activiteiten die daaruit voortvloeien zijn onder andere een betere coördinatie van activiteiten vanuit BZK en communicatie naar gemeenten over een goede invulling van adresfraudebestrijding. Daarbij past het ontwikkelen en delen van kennisproducten en het overtuigen van gemeentebesturen. Verder wordt in het voorliggende rapport ook een voorstel gedaan voor de inrichting van het proces 'tegengaan adresfraude' bij RvIG, dat beschrijft welke stappen worden genomen op het moment dat mogelijke adresfraude wordt gesignaleerd. Daarvoor worden ook de rollen en verantwoordelijkheden afgekaderd. Bovenstaande conclusies geven aanleiding tot een aantal aanbevelingen aan gemeenten en aan RvIG. De belangrijkste:

Aanbevelingen gemeenten

- Maak als Burgerzaken en als gemeente maximaal gebruik van de eigen regels die zijn ontwikkeld om fraude en andere onwenselijke gedragingen te voorkomen en te bestrijden. Nut daarnaast de bestaande wettelijke ruimte in het kader van (adres)fraudebestrijding voldoende uit. Voer daarom - als dat nog niet is gebeurd - de bestuurlijke boete in en geef de toezichthouder BRP een plaats binnen de organisatie. Meet op basis van vooraf vastgestelde indicatoren of de maatregelen het gewenste effect hebben;
- Start en vervolg het adresonderzoek op basis van een risicoanalyse. Hoe groot is de kans dat het zich voor doet en wat is de impact van het voorliggende geval van (mogelijke) adresfraude? Bij een lage risicoscore moeten andere gevallen prioriteit krijgen;
- Door het combineren van bevoegdheden en van informatie binnen de gemeente kan adresfraude effectiever worden bestreden. Hiervoor is het belangrijk de juridische randvoorwaarden voor samenwerking goed uit te zoeken. Breng daarvoor in kaart welke gegevens op welke manier mogen worden gedeeld tussen afdelingen. Door bevoegdheden van verschillende afdelingen te combineren kan een beter resultaat worden bereikt;
- Leid ambtenaren Burgerzaken op, train ze in de benodigde 'soft skills' om naast het bedienen van de goedwillende burger ook om te kunnen gaan met een mogelijke (adres)fraudeur. Beloon de medewerkers ook daarvoor. Geef medewerkers Burgerzaken steeds voldoende tijd zich ervan te vergewissen dat de situatie zoals die wordt opgegeven door de persoon aan de balie ook waarschijnlijk juist is.

Aanbevelingen RvIG

- Bepaal als RvIG welke rol het gaat aannemen in het kader van fraudebestrijding. De speelruimte wordt mede bepaald door het mandaat van RvIG en (het ontbreken van) de wettelijke grondslag om fraude te bestrijden. Baken dit in het begin af tot het thema adresfraude. Bouw dit uit met het thema identiteitsfraude;
- Werk een duidelijke communicatiestrategie uit, met daarin de centrale communicatie doelstellingen en doelgroepen ten aanzien van adresfraudebestrijding. Beslis op basis van deze communicatiestrategie welke acties worden ondernomen in de communicatie naar gemeenten en afnemers. Stem deze strategie af met de communicatiestrategie op beleidsniveau;
- Maak als MT van RvIG een keuze of de tot heden gekozen ad hoc benadering van adresfraudebestrijding vervangen moet worden door een gestandaardiseerd proces. Verfijn hoe dat proces eruit moet komen te zien en welke rollen nodig zijn. Bepaal verder bij welke organisatieonderdelen taken worden belegd.
- Sluit aan bij bestaande initiatieven die op dit moment door gemeenten worden uitgevoerd gemeenten in het kader van het ontwikkelen van digitale risico filters tegen fraude. RvIG zal relevante kennis en methoden gaan bundelen en een blauwdruk ontwikkelen die voor alle gemeenten bruikbaar is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding project

Een van de projecten die onder het programma fraudebestrijding 2014 is uitgevoerd, is het project “adresfraudebestrijding bij gemeenten”. Het eindproduct van dit project is de voorliggende eindrapportage. Bij de start van het project is de volgende opdracht geformuleerd:

“Adviseer gemeenten bij de aanpak van mogelijke adresfraude door misbruik van de BRP en ondersteun gemeenten bij de toepassing van verbetermaatregelen in het kader van adresfraudebestrijding. Signaleer zogenaamde succesvolle best practices en maak deze beschikbaar voor anderen. Spreek gemeenten aan wanneer ze onvoldoende inspanningen leveren. Koppel de bevindingen terug aan RvIG en lever een eindrapport op met adviezen en aanbevelingen over de toekomstige aanpak van adresfraude.”

1.2 Scope van dit document

Het voorliggende eindrapport omvat enerzijds de terugkoppeling van alle informatie die bij gemeenten in het kader van adresfraudebestrijding is opgehaald. Anderzijds worden er in het rapport conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan over de toekomstige aanpak van adresfraude door gemeenten en door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

In het rapport is primair gekeken naar adresfraude. Andere fraudevormen (zoals identiteitsfraude) zijn in de gesprekken wel incidenteel aangestipt, maar vallen in dit rapport buiten de scope. Er is steeds (tenzij anders vermeld) gesproken met vertegenwoordigers van de afdeling Burgerzaken. De term “Burgerzaken” wordt in dit rapport in generieke zin gebruikt voor alle benamingen die er binnen een gemeente worden gebruikt voor de afdeling (zoals Klant Contact Centrum - KCC, etc.) of afdelingen waar de controle van het adres en invoer van gegevens in de BRP plaatsvindt. Er wordt verder onderscheid gemaakt tussen de verschillende grootteklassen van gemeenten: klein, middelgroot, groot, zeer groot en G4.¹

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond en de context gegeven bij het project adresfraudebestrijding bij gemeenten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de huidige situatie in het kader van adresfraudebestrijding bij gemeenten beschreven. Daar komen onder andere het proces adresonderzoeken, samenwerking en soorten fraude naar voren. Daarna wordt in hoofdstuk 4 uiteengezet welke vervolgstappen nodig zijn voor gemeenten om adresfraude beter aan te pakken. In hoofdstuk 5 wordt die vraag ook beantwoord voor RvIG. Tenslotte worden in hoofdstuk 6 aanbevelingen gedaan.

¹ Deze indeling is afgeleid van de indeling die het CBS gebruikt: Minder dan 20.000 inwoners (klein), 20.000 tot 50.000 inwoners (middelgroot), 50.000 tot 100.000 inwoners (groot), 100.000 tot 250.000 inwoners (zeer groot) en 250.000 inwoners of meer (Grote vier gemeenten - G4)

2 Adresfraudebestrijding anno 2015

2.1 Adresfraude

Recente gebeurtenissen, zoals de grootschalige fraude met toeslagen, hebben fraudebestrijding in de laatste jaren hoog op de politiek-bestuurlijke agenda gezet. Ook belastingfraude waarbij een onjuist beeld van de werkelijkheid aan de overheid wordt voorgeschiedt en waarbij ten onrechte minder of geen belasting wordt geheven, is problematisch. Kabinet Rutte zet sterk in op de bestrijding van tegen de overheid gepleegde fraude (horizontale fraude) en op het hoogste niveau is een Ministeriële Commissie Fraudebestrijding ingesteld.² Het Kabinet heeft verder de doelstelling geformuleerd om uiterlijk in 2017 burgers en bedrijven in de gelegenheid te stellen om zaken die ze met de overheid doen, digitaal te kunnen afhandelen.³

Fraudebestrijding is niet nieuw, maar de manier waarop fraude wordt gepleegd is wel aan verandering onderhevig. Digitalisering heeft een grote impact op onze maatschappij, vergelijk bijvoorbeeld de impact van e-mail op de postmarkt, en ook op de manier waarop fraude wordt gepleegd. Fraude kan sneller, met minder moeite worden gepleegd en, doordat de overheid in het algemeen steeds meer dienstverlening digitaal aanbiedt, zijn er andere methoden en technieken nodig om fraude te herkennen en tegen te gaan.⁴

Gemeenten hebben een belangrijke rol in het vroegtijdig herkennen en afhandelen van fraudesignalen. De Minister van Binnenlandse Zaken zegt daarover:⁵ “Gemeenten hebben een belangrijke rol omdat ze fraudesignalen vroeg kunnen oppakken. Zij vervullen die rol steeds beter.” Medewerkers worden met behulp van initiatieven vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken (verder: BZK) ondersteund om beter fraudesignalen te herkennen aan de gemeentebalie. Verder vindt de Minister “het belangrijk dat de Basisregistratie Persoonsgegevens goed op orde is. Daarvoor zijn adresonderzoeken heel belangrijk.” In 2014 is het landelijk percentage correct geregistreerde personen op een adres bepaald op 97,09 procent.⁶

Adresfraude en de Basisregistratie personen (BRP)

RvIG ontvangt van zowel gemeenten als afnemers signalen van vermoedens van fraude. Het gaat om verschillende soorten fraude gepleegd door verschillende typen daders⁷ en met verschillende overheidsorganisaties die worden benadeeld. De gemeenschappelijke factor is dat door fraudeurs misbruik wordt gemaakt van de wijze waarop een burger geregistreerd staat in de BRP. Dit rapport richt zich op adresfraude en daar wordt hier onder verstaan: de

handeling om de woonsituatie in de BRP anders voor te stellen dan die in werkelijkheid is, met als doel (materieel) gewin te behalen. Dit gewin wordt vaak elders in de keten te gelde gemaakt, omdat veel overheidsregelingen afhankelijk zijn gemaakt van de samenstelling van het huishouden en kenmerken van de bewoners.⁸ Belangrijke spelers in de keten waarbinnen adresfraude wordt bestreden zijn de Nederlandse gemeenten, RvIG en haar afnemers. Ook andere (overheids)organisaties hebben een rol hierin.

2.2 Rol gemeenten

Gemeenten zijn bronhouder voor de BRP en daarmee ‘verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van de van de authentieke en niet-authentieke gegevens, onder meer naar aanleiding van ontvangen terugmeldingen.’⁹ De wet BRP stelt het gebruik van authentieke gegevens voor de BRP verplicht.¹⁰ Gemeenten hebben voor de BRP de belangrijkste rol als het gaat om het invoeren of wijzigen van authentieke gegevens. Veel gemeenten zien naast het bewaken van de kwaliteit van gegevens de bestrijding van (adres) fraude als een van de kerntaken. De wet BRP geeft gemeenten meer mogelijkheden om die rol in fraudebestrijding te vervullen. Voorbeelden hiervan zijn de bestuurlijke boete en de toezichthoudende BRP.

Belang voor gemeenten

Gemeenten hebben ook belang bij het bestrijden van adresfraude. Een belangrijke reden: het kan de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder veel geld besparen. BZK heeft berekend dat een jaarlijkse investering van 13 miljoen euro in een risicogerichte aanpak van adresfraude naar verwachting jaarlijks 42 miljoen euro oplevert aan baten vanwege de opgespoorde fraude.¹¹ Niet al deze baten zijn direct voor de gemeenten.¹² Daarnaast verwacht de burger van de gemeenten dat zij tegen (adres)fraude optreden. Veel burgers betalen immers keurig belasting en vinden het onjuist en onterecht als er door anderen fraude gepleegd wordt met gemeenschapsgeld. Ten derde is waarborgen van de kwaliteit van de BRP een taak van gemeenten. Er wordt vaak elders in de keten financieel gewin behaald. Als gemeenten adresfraude vroeg in het proces weten te herkennen en daarop actie ondernemen, kan dat bij afnemers veel geld schelen. Tenslotte hebben gemeenten een goede naam hoog te houden als het gaat om adresfraudebestrijding. Geen bestuurder wil graag in het landelijke nieuws komen omdat de gemeente onvoldoende heeft gedaan om (adres)fraude te voorkomen en/of tegen te gaan.

² In de Kamerbrief ‘Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling’ van 19 december 2014 wordt door de Minister van Veiligheid en Justitie een verkenning gepresenteerd in het kader van gegevensuitwisseling op het terrein van fraudebestrijding

³ Visiebrief digitaal 2017, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/23/visiebrief-digitale-overheid-2017.html>

⁴ Het kabinet heeft voor verschillende fraudevormen een aanpak ontwikkeld, ook voor identiteitsfraude: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/identiteitsfraude/aanpak-identiteitsfraude>

⁵ VNG magazine, 7 november 2014, <http://www.vngmagazine.nl/archief/16990/plasterk-denkt-dat-fraudebestrijding-nog-beter-kan>

⁶ Kamerbrief BRP, 15 oktober 2014

⁷ Wij maken onderscheid in de intentie van de persoon bij inschrijving: met andere woorden of er sprake is van fraude, fouten of vergissingen van een persoon.

⁸ Kenmerken kunnen zijn: leeftijd, inkomen, etc. Het gaat in ieder geval om die kenmerken die door uitkerende instanties zoals de Belastingdienst, SVB of DUO worden gebruikt om de uitkering of toeslag te bepalen.

8 | Samen sterk tegen adresfraude

2.3 Rol afnemers

Overheidsorganisaties, die voor de uitvoering van hun taken persoonsgegevens nodig hebben, ontvangen informatie uit de BRP. Deze afnemers¹³ gebruiken persoonsgegevens om hun beslissingen goed af te stemmen op de situatie van de betreffende burger. Gemeenten zelf maken ook gebruik van de BRP en kunnen dus naast bronhouder ook afnemer van de BRP zijn.¹⁴ Sommige afnemers hebben bijzonder veel belang bij adequate (adres) fraudebestrijding ten aanzien van de BRP. De Belastingdienst, SVB en DUO baseren zich bij het bepalen van (de hoogte) van een uitkering of toeslag op de woonsituatie. De juistheid van het adresgegevens in de BRP is daarom belangrijk. Die organisaties kunnen onterecht (hoge) uitkeringen verstrekken als wordt gefraudeerd.¹⁵

2.4 Rol RvIG

RvIG beheert verschillende stelsels.¹⁶ De strategie van RvIG is om stelselbeheer 'zodanig uit te voeren dat een betrouwbare registratie en levering van persoonsgegevens' gegarandeerd blijft, 'voor nu en in de toekomst'. RvIG voert in 2014 en 2015 een programma fraudebestrijding uit met het doel om de maatregelen die voortvloeien uit de Rijksbrede aanpak fraude van het Kabinet in haar activiteiten te borgen. De inspanningen op het gebied van fraudebestrijding richten zich vooral op de kwaliteit van de BRP. De maatregelen die worden genomen om fraude te bestrijden dragen bij aan een betere kwaliteit van de BRP.

Ook de inspanningen van RvIG (naast die van de gemeenten) in het kader van adresfraudebestrijding zorgen ervoor dat uit de staatskas minder onterechte uitkeringen hoeven worden betaald. Immers de uitkerende instanties (zoals de Belastingdienst, SVB of DUO) gebruiken het adresgegevens uit de BRP om het recht en/of de hoogte van een uitkering te bepalen.

Activiteiten RvIG

RvIG ondersteunt gemeenten in hun aanpak van (adres)fraude. RvIG biedt individuele gemeenten op maat gesneden adviezen over hoe zij fraudebestrijding beter in hun strategie, bedrijfsproces, en de informatiesystemen kunnen inpassen. Daarnaast wil RvIG het fraudebewustzijn en skills van de medewerkers Burgerzaken verder vergroten. Er is bijvoorbeeld een waaier met frauderisicoprofielen uitgebracht die de baliemedewerker moet helpen fraude beter te herkennen. Ook houdt RvIG het illegale aanbod van woon- en/of briefadressen op marktplaatsen op internet in de gaten. Adverteerders worden gewaarschuwd en met advertentiesites zijn afspraken gemaakt over het verwijderen van advertenties. Verder monitort RvIG fraudetrends op landelijk niveau. Daarvoor is een analyseteam ingericht dat met behulp van statistische methoden de achterliggende patronen ontdekt van fraudesignalen en op basis daarvan risicomodellen (een grote of kleine kans op fraude) opstelt. Om te zorgen dat relevante fraudesignalen bij RvIG binnen blijven komen is de toegankelijkheid van RvIG voor gemeenten en afnemers van groot belang. Hiervoor worden relaties met gemeenten (door de relatiebeheerders gemeenten) en afnemers (door de relatiebeheerders afnemers) onderhouden. Tenslotte wil RvIG gemeentebesturen het belang van een adequate fraudebestrijding (beter) laten inzien. Bijvoorbeeld met behulp van bestuurlijke tafels worden burgemeesters en wethouders geïnformeerd over hoe zij fraude op een slimme manier kunnen aanpakken. Daarin wordt vaak teruggegrepen op 'best practices' die door andere gemeenten al met succes worden toegepast.

⁹ <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/veelgestelde-vragen/1704-welke-rollen-worden-onderscheiden-in-het-stelsel-van-basisregistraties>

¹⁰ Paragraaf 2 van de wet BRP. Authentieke gegevens zijn gegevens die moeten worden gebruikt door alle organisaties met een publiekrechtelijke taak. Het zijn gegevens van een hoogwaardige kwaliteit en kunnen in principe zonder nader onderzoek door andere overheidsorganisaties worden gebruikt.

¹¹ Business Case Adresonderzoeken en Huisbezoeken in het kader van Fraudebestrijding, 16-12-2014

¹² In het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit kunnen gemeenten die daaraan deelnemen een financiële bijdrage krijgen om risicogestuurde adresonderzoeken en huisbezoeken uit te voeren.

¹³ De BRP heeft ongeveer 800 afnemers. Dat zijn bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak, onderzoeksinstituten die aan de in de wet BRP gestelde criteria voldoen, in de BRP-regelgeving aangewezen derden.

¹⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/persoonsgegevens/basisregistratie-personen-brp>

¹⁵ Of als er een fout of een vergissing wordt begaan door een burger.

¹⁶ (1) de Basisregistratie Personen (BRP); (2) stelselbeheer voor het burgerservicenummer (BSN); (3) productie en distributie van reisdocumenten (paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten) en het toezicht op het aanvraag- en uitgifteproces; en (4) de Persoonsinformatievoorziening van Caribisch Nederland (PIVA)

3 Resultaten per aandachtsgebied

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie beschreven zoals die in de gesprekken met gemeenten over het onderwerp adresfraudebestrijding naar voren is gekomen. Er zijn in totaal 124 gemeenten bezocht door twee adviseurs fraudebestrijding van RvIG.¹⁷ Er wordt een aantal zaken behandeld in dit hoofdstuk: in §3.2 het proces van adresonderzoek bij de afdeling Burgerzaken, in §3.3 het proces van terugmelden, in §3.4 samenwerkingsverbanden, in §3.5 situaties die adresfraude mogelijk maken (zoals het gebruik van tijdelijke briefadressen en de terugkerende VOW-er) en in §3.6 diverse fraudevormen.

3.2 Adresonderzoeken

Adresonderzoek is een belangrijk proces in het kader van adresfraudebestrijding. Tijdens een adresonderzoek wordt door Burgerzaken een inspanning gepleegd om de administratieve (adres)situatie in de BRP overeen te laten komen met de werkelijke (adres)situatie. De wet verplicht de gemeente om 'gedegen onderzoek' te doen naar het verblijf (in Nederland) van de persoon. Gemeenten kunnen in dat kader het protocol adresonderzoek hanteren.¹⁸

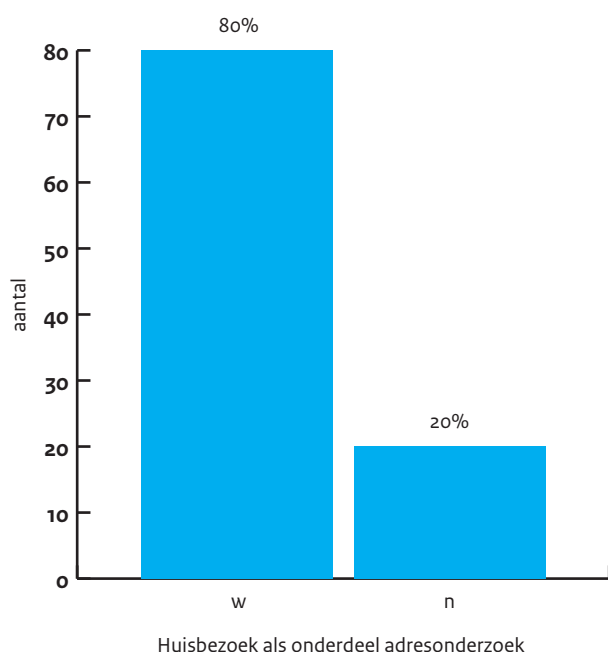
Van de ondervraagde gemeenten geeft 80 procent aan huisbezoeken uit te voeren. De reden die gemeenten geven om géén huisbezoeken uit te voeren is een gebrek aan middelen en capaciteit. Een belangrijke nuance bij de 80 procent categorie: hier gaat het ook om gemeenten die maar één of enkele huisbezoeken per jaar uitvoeren. Dat is te weinig om die gevallen afdoende te kunnen controleren waarbij er twijfel bestaat over de feitelijke woonsituatie op een adres.

Slechts 47 gemeenten hadden cijfers beschikbaar over het aantal huisbezoeken dat zij per jaar uitvoeren. Dit is steeds een schatting van de respondent. De overige gemeenten hebben deze cijfers niet - of in onvoldoende mate betrouwbaar - beschikbaar. Van de gemeenten die cijfers beschikbaar hadden ligt het gemiddelde op 3.8 huisbezoeken per jaar per duizend inwoners. Verder blijkt dat de grootte van een stad geen invloed heeft op het relatieve aantal huisbezoeken per jaar.

Risicoprofielen in het proces

Door vijf gemeenten worden risicoprofielen gebruik in het proces van inschrijven aan de balie. Die gemeenten gebruiken een gedetailleerd processchema dat beschrijft hoe verschillende signalen van fraude moeten worden afgehandeld. Daarvoor hebben die gemeenten uiteengezet op welke fraudesignalen er wordt gelet en welke maatregelen er vervolgens worden genomen. De overige bezochte gemeenten gebruiken een dergelijk processchema met risicoprofielen niet. Daarmee is overigens niet gezegd dat deze gemeenten iets nalaten, veelal zijn fraudesignalen impliciet bekend bij de medewerkers en zijn er afspraken gemaakt over hoe te handelen in het geval van mogelijke (adres)fraude. De door RvIG ontwikkelde fraudewaai met daarin signalen van mogelijke fraude wordt door veel gemeenten als nuttig ervaren.

Huisbezoek als onderdeel adresonderzoek: wel/niet

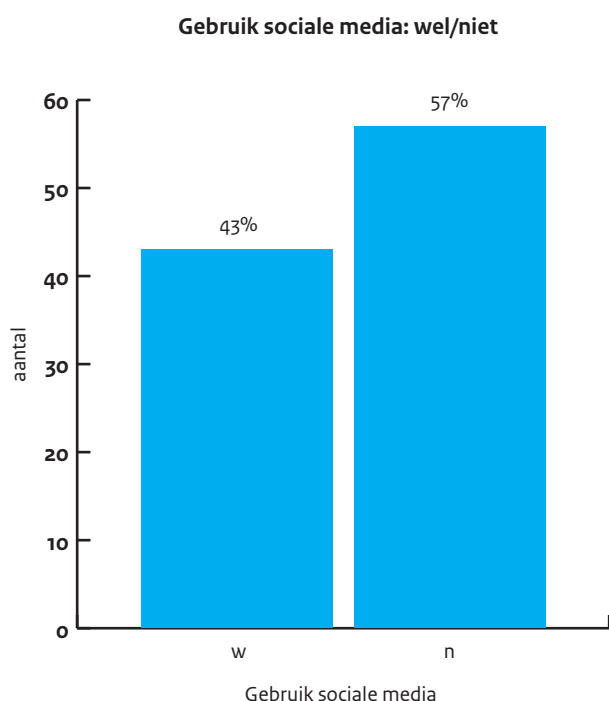


¹⁷ Zie voor een uitgebreide onderzoeksverantwoording bijlage 1

¹⁸ Protocol adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders, december 2013, zie ook pagina 20 van het voorliggende rapport voor een schematische weergave van het proces adresonderzoek.

Sociale media in adresonderzoeken

75 gemeenten gaven antwoord op de vraag of zij sociale media (uit openbare bronnen zoals openbare Facebook-accounts en Twitter) gebruiken in het adresonderzoek. 43 procent geeft aan dit te doen. Dat wordt dan vooral gebruikt om contactgegevens te achterhalen van de betreffende burger. Ook wordt er door sommige gemeenten (via een eigen Facebook account of dat van Burgerzaken) contact gezocht met de burger om te wijzen op het feit dat er een onderzoek loopt, of dat men het voornemen heeft een ambtshalve uitschrijving te doen.¹⁹ Meerdere gemeenten hebben aangegeven dat richtlijnen wenselijk zijn op dit onderwerp, om zo tot een eenvoudiger gebruik van sociale media te komen.



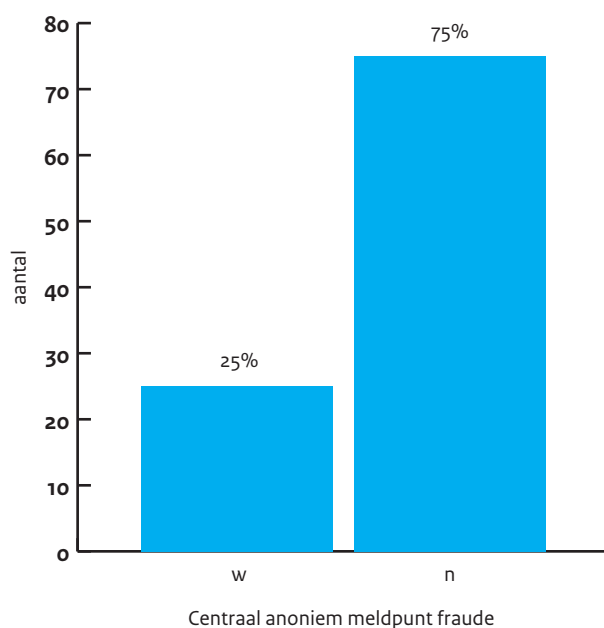
Weinig bezwaar en beroep

Naar aanleiding van een adresonderzoek gaan sommige burgers in bezwaar of beroep tegen de gemeente. Dat gebeurt bijvoorbeeld als iemand het oneens is met een (VOW of ambtshalve) uitschrijving of niet in aanmerking komt voor een briefadres. De optie voor een burger om bezwaar en beroep aan te tekenen maakt het voor gemeenten extra belangrijk om zorgvuldig adresonderzoek uit te voeren en de beslissing goed te onderbouwen. Bij de 40 gemeenten die deze vraag hebben beantwoord, is bij 17 gemeenten in het afgelopen jaar één of meerdere keren bezwaar aangetekend tegen

een beslissing van de gemeente. Heel zelden volgt daarop een beroepszaak. Slechts 4 gemeenten hebben in het afgelopen jaar beroepszaken gehad. Bezwaarzaken - en beroepszaken in het bijzonder - komen dus vrij weinig voor. Opvallend is dat Burgerzaken de mogelijkheid van het verliezen van een beroeps- of bezwaarzaak vaak als een probleem benoemt en onwenselijk vindt, want dat betekent 'gezichtsverlies'.

(Anoniem) meldpunt voor fraude

Centraal anoniem meldpunt fraude: wel/niet



Er is aan een aantal gemeenten gevraagd of bij Burgerzaken of elders binnen de gemeente een centraal (anoniem) meldpunt bestaat waar burgers fraude kunnen melden. Dat is bij 25 procent van de daarover bevroegde gemeenten het geval. Het genoemde bezwaar voor het inrichten van een dergelijk meldpunt is dat (anonieme) fraudemeldingen niet allemaal even betrouwbaar zijn. Een burenruzie of scheiding kan bijvoorbeeld aanleiding zijn voor een onterechte melding. Gemeenten experimenteren en onderzoeken deze vorm van fraudemeldingen nog. In sommige gemeenten kan er juist niet meer anoniem worden gemeld om onjuiste, valselijke beschuldigingen te voorkomen. Als onderdeel van het reguliere proces geven gemeenten wel vaak de mogelijkheid aan de burger om melding te maken als zij denken dat iets onjuist geregistreerd is.²⁰

¹⁹ Door één gemeente waar de afdeling juridische zaken zich heeft gebogen over de vraag wat er wel en niet mag in het kader van de privacy. Daaruit kwam naar voren dat contact zoeken met de burger is toegestaan, mits er geen privacy gevoelige gegevens worden gecommuniceerd. Niet toegestaan is om te kijken op sociale media om informatie te verzamelen voor het adresonderzoek.

²⁰ Bijvoorbeeld als het de nieuwe bewoners na een verhuizing opvalt dat er nog mensen ingeschreven staan op het adres aan de hand van post die zij blijven ontvangen gericht aan de oude bewoners.

3.3 Terugmelden

Bij adresfraudebestrijding speelt terugmelden een belangrijke rol. In een terugmelding kunnen onjuistheden worden gemeld en - waar die onjuistheden zijn ontstaan met opzet en met de bedoeling om er financieel gewin mee te halen - kan sprake zijn van fraude. De 'terugmeldplicht' bij gereede twijfel is een verplicht element binnen het stelsel van basisregistraties, naast het verplichte gebruik van gegevens uit de basisregistratie in plaats van eigen gegevens (bijvoorbeeld door afnemers). Als een afnemer bij het gebruik van een BRP-gegeven twijfelt aan de juistheid van de gegevens, moet hij aan de bronhouder (gemeente) terugmelden. Hierdoor wordt de kwaliteit van de BRP bevorderd en wordt fraude tegengegaan.

Aan de respondenten is de generieke vraag gesteld: welke afnemers melden er terug? En welke afnemers doen dat het meeste? Het gaat hier om terugmelding binnen en buiten de Terugmeldvoorziening (TMV). Door de meeste gemeenten worden geen cijfers bijgehouden over hoeveel terugmeldingen er per afnemer buiten de TMV worden gedaan. Het volgende generieke beeld ontstaat: (1) de Belastingdienst met veruit de meeste terugmeldingen, gevolgd door (2) gerechtsdeurwaarders, (3) binnengemeentelijke afnemers, (4) de RDW, (5) regionale belastingssamenwerkingsverbanden en (6) de SVB. Opvallend is dat landelijke afnemers zoals het UWV, de DUO en Politie/justitie volgens gemeenten zelden tot nooit terugmelden.

Binnengemeentelijk wordt er tussen afdelingen teruggemeld. De vorm van dergelijke terugmeldingen verschilt. Dat kan zowel digitaal als analoog gebeuren. Enkele gemeenten konden aantallen geven over het aantal binnengemeentelijke terugmeldingen.²¹

3.4 Samenwerkingsvormen

Binnengemeentelijke samenwerking

Samenwerking binnen de gemeente in het kader van adresfraudebestrijding kent verschillende vormen. Zo wordt door Burgerzaken samengewerkt met andere afdelingen zoals bouw- en woningtoezicht, leerplicht, sociale zaken en toezicht en handhaving. Sommige gemeenten hanteren een geïntegreerde aanpak in het kader van adresfraude. Daar vindt overleg plaats over bepaalde casussen (personen of adressen) tussen Burgerzaken en andere afdelingen en wordt gezamenlijk besloten over de prioriteitsstelling en de aanpak. Ook zijn er voorbeelden van gemeenten die gecombineerde huisbezoeken uitvoeren, door verschillende (buitendienst) medewerkers van afdelingen binnen de gemeente.²² Tijdens dergelijke huisbezoeken wordt een aantal adressen bezocht en gezamenlijk gecontroleerd.

Regionale samenwerking

De persoon die adresfraude wil plegen laat het vaak niet bij één poging. Het 'shoppen' bij verschillende gemeenten is een gebruikte strategie van adresfraudeurs om hun doel te bereiken, namelijk het verkrijgen van een (valse) inschrijving in de BRP op een adres dat afwijkt van de feitelijke situatie. Een belangrijk middel om dit tegen te gaan is samenwerking en afstemming in de regio. Bij de bezochte gemeenten wordt aangegeven dat in de regio vaak diverse regionale samenwerkingsverbanden bestaan, op diverse (fraude gerelateerde) thema's.²³ Ook valt op dat gemeenten in een regio 'naar elkaar kijken' wat betreft beleid en maatregelen omtrent adresfraude. Een sprekend voorbeeld is een regio waar een zeer grote gemeente al jaren geen huisbezoeken meer uitvoert. Andere gemeenten in de regio volgen dit voorbeeld omdat 'de grote gemeente het ook niet doet' en waarom 'zij dan wel?'.

Er wordt verder regelmatig samengewerkt met lokale woningbouwcorporaties. Vaak wordt er een convenant afgesloten. De samenwerking strekt zich uit tot gegevensuitwisseling, en/of soms inzicht in de gemeentelijke BRP en bestandsvergelijkingen. Ook geeft de woningbouwcorporatie in sommige gevallen verhuizingen door, of geeft van tevoren (of achteraf) aan de gemeente door bijvoorbeeld als er een ontruiming plaatsvindt. Het is wel de bedoeling dat de medewerker Burgerzaken de mutatie in de BRP uitvoert. Ook krijgen sommige gemeenten informatie van waterleidingbedrijven. Watergebruik kan erop duiden dat er meer (of minder) bewoners op een adres dan in de BRP staan geregistreerd.

Ketensamenwerking

Gemeenten zijn positief over de aandacht vanuit RvIG voor adresfraudebestrijding en de overige initiatieven die daaromtrent vanuit BZK op worden ondernomen. Ook de toegankelijkheid van RvIG relatiebeheerders voor gemeenten wordt over het algemeen positief beoordeeld. Toch zijn er ook kritiekpunten. Vooral veel kleine(re) gemeenten zeggen het moeilijk te vinden om RvIG te benaderen. Het is bijvoorbeeld meermaals voorgekomen dat tijdens de gemeentebezoeken na de vraag: "zijn er verder nog zaken die u wilt bespreken in het kader van adresfraude in uw gemeente?" een uitgebreide uiteenzetting volgde van een casus waar mogelijk sprake kon zijn van adresfraude. De onderstaande casus is hiervoor illustratief.

²¹ In ieder geval te weinig voor een betrouwbare analyse van de cijfers

²² Bovendien heeft ICTU in het project 'Samen werken aan Adreskwaliteit' in opdracht van BZK 91 gemeenten ondersteund om 6845 huisbezoeken uit te voeren. In bijna 1/3 van de gevallen was er een verschil tussen de ingeschreven personen en de personen die er feitelijk woonden. Waarmee is aangetoond dat deze manier van huisbezoek een effectief middel is om te komen tot betrouwbare adresregistratie.

²³ In Oost Nederland bestaat bijvoorbeeld een 'Werkgroep Tegengaan Identiteitsfraude' waarbinnen 81 gemeenten van de Politieregio Oost-Nederland samenwerken met ketenpartners zoals het Openbaar Ministerie (OM) en de Inlichtingen- en Naturalisatie Dienst (IND).

Voorbeeldcasus: jonge Belgische mannen in Zeeuws-Vlaanderen

In een gemeente in Zeeuws-Vlaanderen meldde Burgerzaken aan de adviseur fraudebestrijding dat er zich veel alleenstaande, jonge mannen uit België inschreven in de gemeente. Adressen waar de inschrijving plaatsvond, waren soms niet voor bewoning geschikt en betrokkenen waren er vaak ook niet woonachtig. RvIG heeft geadviseerd om een adresonderzoek (inclusief huisbezoeken) op te starten en een solide dossier op te bouwen. Na analyse door RvIG kon worden vastgesteld dat een dergelijk fraudepatroon niet elders in Nederland zichtbaar was. Belangrijk, ook omdat het betekent dat er aan deze vorm van adresfraude niet direct extra landelijke aandacht hoeft worden gegeven. Zo blijft het aantal fraudesignalen waarop iedere gemeente moet letten zo beperkt. Zo wordt Burgerzaken niet overspoeld met fraudesignalen en kunnen zij zich – naast de reguliere werkzaamheden – richten op de (adres)fraudes die wel de moeite zijn. RvIG blijft dit patroon wel volgen om te voorkomen dat het in de toekomst alsnog in een andere gemeente optreedt.

Samenwerking tussen afnemers en gemeenten is incidenteel en vindt met name plaats op basis van informele contacten. Van de bezochte gemeenten wordt er in drie gemeenten samengewerkt met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). In die gemeenten voert de gemeente onderzoeken uit in het kader van fraude met de 'uitwonende studiebeurs'.²⁴

3.5 VOW en briefadres

Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) en het briefadres zijn twee situaties waar achter adresfraude kan schuilgaan. Er is een categorie mensen die bewust aanstuurt op een VOW uitschrijving. De 'bewuste VOW-er' wil om uiteenlopende redenen (kort) ingeschreven (en daarna weer uitgeschreven) worden. Het briefadres dat door de gemeente (voor een beperkte periode) aan een burger wordt verstrekt, kan door een fraudeur worden misbruikt om adresfraude te plegen.

Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW)

Door in de BRP niet ingeschreven te staan op het feitelijke woonadres kan iemand bijvoorbeeld de huishoudsamenstelling anders voorspiegelen dan in werkelijkheid het geval is. VOW gaan is een van manieren om dat te bereiken. Dat kan bedragen aan extra en onterecht verkregen uitkeringen en/of toeslagen opleveren. Er bestaan grote verschillen in de VOW percentages bij de bezochte

gemeenten. Er is geprobeerd de verschillen in de VOW percentages te duiden.

Er zijn achterliggende redenen geïdentificeerd die verklaren waarom sommige gemeenten een hoog VOW percentage hebben en anderen niet. Twee factoren ('het zijn van een centrumgemeente voor daklozen' en 'het hebben van een AZC in de gemeente') staan steeds garant voor een hoog VOW percentage. Overige kenmerken voor een hoog VOW percentage zijn: (1) veel arbeidsmigranten; (2) veel buitenlandse studenten (door de aanwezigheid van een opleidingsinstituut met veel buitenlandse studenten in de gemeente); (3) veel ex-gedetineerden (door de aanwezigheid van een penitentiaire inrichting in de gemeente).

Het is goed denkbaar dat VOW percentages verband houden met een grotere kans op adresfraude. Dat beeld heeft in ieder geval enige nuancering als het gaat om de bovenstaande categorieën en de achterliggende redenen voor een hoog VOW percentage. Daarvoor moet meer inzicht worden verkregen in achterliggende factoren en mogelijk afspraken worden gemaakt met de bijbehorende instituties.

Briefadres

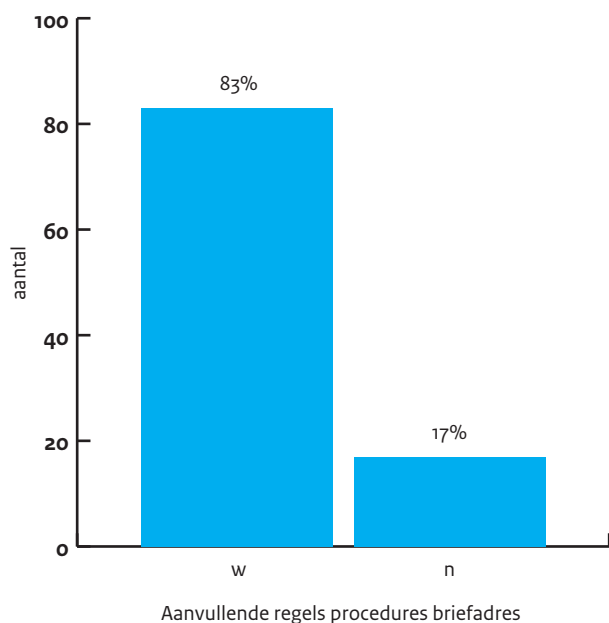
In de wet BRP wordt de mogelijkheid aan gemeenten geboden om een briefadres te verstrekken aan een persoon, als het 'woonadres ontbreekt'. BZK heeft ook een circulaire briefadres uitgegeven die uitleg geeft over de regels en voorwaarden die de wet BRP stelt aan het briefadres.²⁵ Het briefadres is bedoeld voor specifieke doelgroepen die tijdelijk geen vast woonadres hebben of (meer permanente) categorieën, zoals binnenvaartschippers, ouderen in een verzorgingstehuis (die hun briefadres bij de kinderen hebben), etc. In het kader van fraudebestrijding zijn vermoedelijk vooral de tijdelijke briefadressen een aandachtspunt, omdat daarmee bijvoorbeeld (hogere) uitkeringen of toeslagen kunnen worden ontvangen. Dat kan omdat met behulp van het briefadres de woonsituatie op het feitelijke verblijfsadres anders wordt voorgespiegeld dan de werkelijkheid. Verder worden briefadressen regelmatig aangevraagd door mensen die zich van de hoofdbewoner niet mogen inschrijven op het adres waar zij daadwerkelijk verblijven.

De meeste gemeenten (83 procent) hebben specifiek beleid, procedures en/of vragenlijsten om aanvragen voor briefadressen af te handelen. Wat opvalt is dat, hoewel veel gemeenten deze aanvullende regels en procedures hanteren, er niet altijd op wordt gecontroleerd. Dus als bijvoorbeeld de termijn van drie maanden verloopt die aan een (tijdelijk) briefadres wordt gekoppeld, wordt niet door alle gemeenten gecontroleerd of de persoon nog steeds in aanmerking komt voor een briefadres.²⁸ gemeenten konden antwoord geven op de vraag wat het aandeel van tijdelijke briefadressen is ten opzichte van het totaal aantal briefadressen in de gemeente. Voor deze gemeenten vormt het aantal tijdelijke briefadressen 45 procent van het totaal aantal briefadressen.

²⁴ De DUO levert in een gemeente adressen aan waarnaar vervolgens de (buitendienst medewerker van) de gemeente onderzoek doet. De DUO betaalt € 360 euro per aangeleverd dossier. Bij fraude zet de DUO de studiebeurs stop en kan de eerder uitgekeerde beurs worden teruggevorderd.

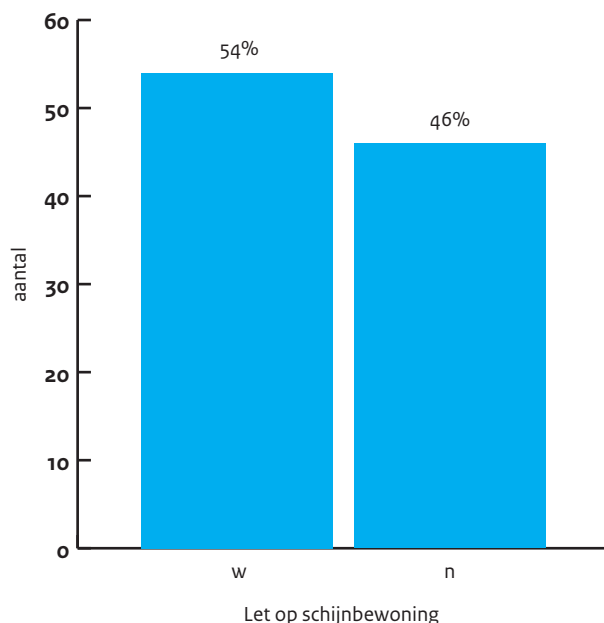
²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Burgerschap en Informatiebeleid, Circulaire Correcte registratie op een briefadres in de BRP, 6 december 2013.

Aanvullende regels procedures briefadres: wel/niet



Schijnbewoning

Let op schijnbewoning: wel/niet



In totaal is het aantal briefadressen in Nederland tussen maart 2012 en juli 2014 met 2075 gedaald (naar iets onder de 50.000, op een totaal van ca. 7,5 miljoen adressen).²⁶ Opvallend in de landelijke trend is dat het totaal aantal briefadressen met 4 procent is gedaald, terwijl er bij de grote vier gemeenten (G4) sprake is van een stijging van 12 procent. De verklaring voor dit verschil is op dit moment onvoldoende duidelijk.²⁷

3.6 Signalen van mogelijke fraude

Aan Burgerzaken is gevraagd of wordt gelet op schijnbewoning en/of schijnverlatingen. Ook is steeds de vraag gesteld of er nog ander fraudevormen, of andere opvallende signalen zijn opgevangen die kunnen wijzen op 'nieuwe' (nog niet eerder herkende) vormen van mogelijke (adres)fraude. Verder is gevraagd of er wordt gecontroleerd op overbewoning.

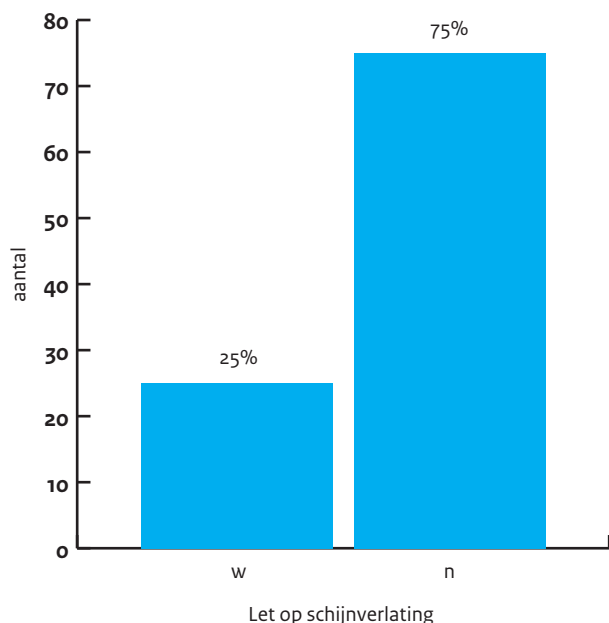
Schijnbewoning is een verzamelnaam voor een aantal vormen van fraude: (1) schijnbewoning door de huiseigenaar, (2) schijnbewoning door de inschrijver en (3) schijnbewoning door studenten. Een voorbeeld van een schijnbewoning is de huiseigenaar die zijn huis verhuurt, er zelf ingeschreven blijft staan, maar er feitelijk niet verblijft. Dan kan sprake zijn van onterechte hypotheekrenteaftrek of fraude met uitkeringen en/of toeslagen. Een ander voorbeeld is schijnbewoning door een inschrijver waarbij er sprake kan zijn van illegale bewoning of fraude met uitkeringen en/of toeslagen elders. Van de ondervraagde gemeenten zegt 54 procent op signalen van schijnbewoning te letten. Schijnbewoning wordt door gemeenten (voor een deel) tegengegaan door een koop- of huurovereenkomst te vragen bij inschrijving. Daarnaast vraagt Burgerzaken in het geval van inwoning in sommige gevallen om een toestemming van de hoofdbewoner. Sommige gemeenten vragen dit in alle gevallen, anderen alleen bij twijfel over een inschrijving.

²⁶ Kamerbrief BRP, 15 oktober 2014

²⁷ RvIG zal verder gaan uitzoeken hoe dit verschil verklaard kan worden

Schijnverlating

Let op schijnverlating: wel/niet



25 procent van de ondervraagde gemeenten geeft aan op schijnverlatingen te letten. Hierbij gaat het om een persoon die zich op een ander adres laat inschrijven, onder het valse voorwendsel dat hij/zij de partner (en het gezin) heeft verlaten. Zo kan de ‘achterblijvende’ persoon onterecht aanspraak maken op hogere inkomens- of gezinssituatie afhankelijke toeslagen, inkomensregelingen en/of heffingskorting. Gemeenten geven aan dat het erg moeilijk is om een schijnverlating te bewijzen. Ook door huisbezoeken is het moeilijk om aan te tonen waar iemand feitelijk verblijft. Als iemand bijvoorbeeld tijdens een huisbezoek wel wordt aangetroffen in de woning waar de persoon zegt niet te wonen, kan de persoon makkelijk beweren dat hij/zij ‘alleen op bezoek is’ en wel degelijk elders verblijft.

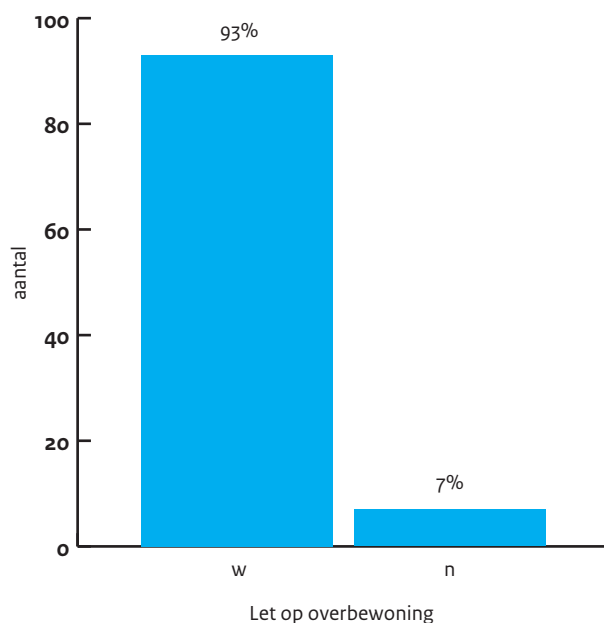
Overbewoning

Er is sprake van overbewoning als er meer mensen op een adres staan ingeschreven dan in realiteit mogelijk is. Dat willen gemeenten weten omdat het mogelijk een indicatie is dat mensen ingeschreven staan op een adres die er feitelijk niet wonen. Ook kan er sprake zijn van overige onwenselijke situaties; zoals een onveilige woonsituatie of illegaal gebruik. Om overbewoning vast te kunnen stellen kijken gemeenten vaak naar de woonoppervlakte, het aantal personen en (familiale) relatie tussen personen.

Bij veruit de meeste gemeenten wordt er volgens de respondenten gelet op signalen van overbewoning. 93 procent van de ondervraagde gemeenten zegt dit te doen. De criteria voor overbewoning verschillen wel per gemeente.

De ene gemeente spreekt bijvoorbeeld al van overbewoning bij de 5e inschrijving op een adres, de andere gemeente pas vanaf de 8e inschrijving. Er wordt altijd gekeken naar de relatie tussen de bewoners. Als er bijvoorbeeld sprake is van een groot gezin dan is de waarschijnlijkheid dat er (adres)fraude wordt gepleegd lager. Maar omdat het minder waarschijnlijk is dat meerdere personen zonder familiale betrekking samenwonen, is de kans op (adres) fraude hoger. In sommige gevallen wordt ook naar het gebruikso-pervlakte in de BAG gekeken. Met name in kleinere gemeenten kennen medewerkers Burgerzaken de specifieke eigenschappen van woningen in een bepaalde buurt. Dat helpt aanzienlijk bij het staven van vermoedens van overbewoning.

Let op overbewoning: wel/niet



De systemen die door gemeenten worden gebruikt hebben de mogelijkheid om adressen te labelen. Voor overbewoning gebeurt dit ook in de meeste gevallen. Dit kunnen specifieke adressen zijn waarvan bekend is dat er kamers worden verhuurd. Overbewoning is een thema dat niet alleen van belang is vanuit fraude met BRP inschrijvingen, maar ook vanuit het oogpunt van onveilige woonsituaties (bouw- en woningtoezicht) of bijvoorbeeld illegale bewoning en illegaal gebruik (toezicht en handhaving).

3.7 Digitale aangiften

Burgerzaken is meer en meer bezig met het digitaliseren van het dienstverleningsproces.

Uit de gesprekken is geen eenduidige aanpak of inrichting van het digitale aangifteproces gevonden. Soms wordt een DigiD gebruikt om de identiteit te controleren, soms wordt een kopie ID bewijs gevraagd. Ook zijn er verschillen in welke documenten of bewijsstukken moeten worden toegevoegd bij de digitale aangifte.

4 Adresfraudebestrijding 2.0 door gemeenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we de blik op de toekomst en stellen we op basis van de eerder gepresenteerde resultaten vast welke vervolgstappen nodig zijn voor gemeenten om adresfraude (nog) beter te bestrijden. Alles wat over gemeenten wordt gezegd geldt voor Burgerzaken als onderdeel van de gemeente.

Hiervoor wordt in § 4.2 uiteengezet wat de uitdagingen zijn voor gemeenten inzake fraudebestrijding. Daarna komt in § 4.3 het adresonderzoek aan de orde en hoe dat te verbeteren. Vervolgens worden in § 4.4 verschillende vormen van samenwerking besproken. Verder wordt in § 4.5 een noodzakelijke cultuurverandering bij Burgerzaken uiteengezet. Tenslotte wordt in § 4.6 ingezoomd op digitalisering en komen methoden en technieken voor digitale adresfraudebestrijding aan de orde.

4.2 Uitdagingen voor gemeenten

Gemeenten moeten op ieder moment een groot aantal taken uitvoeren. Daarnaast vinden er momenteel grootschalige veranderingen plaats, zoals de decentralisatie van overheidstaken naar de gemeenten. Gemeentebesturen hebben daarom niet altijd voldoende aandacht en prioriteit voor Burgerzaken in het algemeen en (nieuwe) fraudebestrijdingstaken in het bijzonder. Er is verder vanuit BZK en andere overheden een toenemende vraag naar een grotere rol voor Burgerzaken in het kader van (adres)fraudebestrijding. Het nemen van een grotere rol kost veel tijd en energie. Het vereist vaak andere kennis, expertise en skills van de ambtenaar Burgerzaken. Voor kleine en middelgrote en zelfs grote gemeenten is het erg moeilijk om deze nieuwe fraudebestrijdingstaken voldoende snel en effectief in te voeren.

Meer dan vroeger krijgt Burgerzaken in veel gemeenten de rol van 'handhaver'. De bevoegdheden van Burgerzaken zijn verruimd na de invoering van de Wet BRP. De wet geeft gemeenten de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen en een toezichthouder BRP aan te wijzen. Veel gemeenten hebben de bestuurlijke boete echter nog niet ingevoerd. Zij twijfelen aan de effectiviteit ervan. De redenering is dat de boete van maximaal 325 euro 'ontoereikend is om een echte fraudeur tegen te houden'. Dat mag in sommige gevallen zo zijn, maar zeker niet in het geval voor alle fraudeurs. Verder moeten gemeenten ambtenaren aanwijzen die toezicht houden op de naleving van de wet BRP. Dit is de toezichthouder BRP.

Gebruik de bestaande mogelijkheden

Adresfraude komt voor en zal in de huidige omstandigheden blijven voorkomen. Gemeenten - en Burgerzaken in het bijzonder - kunnen meer doen om adresfraude te voorkomen en tegen te gaan.

Voorals het gaat om de signalering van adresfraude aan de balie. Wat opvalt uit de gesprekken is dat ambtenaren Burgerzaken snel wijzen naar het Rijk: 'pas de wet verder aan', of 'geef ons meer bevoegdheden'. De vraag is wel waarom Burgerzaken zelf niet het voortouw neemt in de aanpak van adresfraude. Dat heeft vermoedelijk enerzijds te maken met dat sommige (vooral kleinere) gemeenten niet weten wat er mogelijk is binnen de bestaande kaders. Anderzijds bestaat het risico dat de gemeente door een commissie of een rechter in het ongelijk wordt gesteld, bijvoorbeeld omdat een adresonderzoek niet deugdelijk is uitgevoerd. In het ongelijk gesteld worden zal altijd een risico blijven, maar moet niet als argument worden gebruikt om de bestaande mogelijkheden om adresfraude tegen te houden, suboptimaal te benutten.

Burgerzaken: overtuig het gemeentebestuur

Burgerzaken is in veel gevallen op zoek naar steekhoudende argumenten om het bestuur te overtuigen om een hogere prioriteit te geven aan adresfraudebestrijding. Een hogere prioriteit betekent meestal ook dat er middelen en capaciteit vrij kunnen worden gemaakt voor adresfraudebestrijding. Het probleem is dat veel gemeentebesturen niet direct zien wat adresfraudebestrijding specifiek voor hun gemeente oplevert aan maatschappelijke en financiële baten. Bestaande cijfers zijn vaak te generiek.

Het primaire proces van dienstverlening aan de burger heeft in alle gemeenten prioriteit. Bij Burgerzaken bestaat de behoefte aan duidelijke handvaten over hoe zij binnen de bestaande kaders effectief aan adresfraudebestrijding kan doen én welke nieuwe mogelijkheden er bestaan om adresfraude te bestrijden. In de volgende paragrafen doen wij voor beide een aantal suggesties.

4.3 Adresonderzoeken verbeteren

Kwaliteit van adresonderzoeken

Kwaliteit is geen eenvoudig begrip in het kader van adresonderzoeken. Het vooraf definiëren van prestatie-indicatoren en het bijhouden van resultaten op gemeenteniveau helpt de kwaliteit beter meetbaar te maken. Voor een kwalitatief hoogwaardig adresonderzoek geldt: kom beslagen ten ijs. Gebruik informatie die uit verschillende bronnen voorhanden is. Laat je verder als ambtenaar Burgerzaken niet te gemakkelijk afpoeieren of aftroeven door de persoon tegenover je. Vraag door, gebruik gezond verstand, haal bij twijfel een collega erbij, en bij serieuze twijfel: maak gebruik van de onderzoeksmogelijkheden alvorens in te schrijven. Vraag verder (extern) iemand met expertise om hulp.

Het belang van adresonderzoek is verder aan verandering onderhevig. Het belang verandert bijvoorbeeld wanneer de Belastingdienst een uitkering opschort als een adres bij een gemeente in onderzoek staat of een uitkering stopt als een persoon VOW wordt uitgeschreven.

Adresonderzoek

Het onderstaande figuur geeft het proces van adresonderzoek weer zoals beschreven in het protocol adresonderzoek. Dit korte processchema maakt zichtbaar dat, hoe eerder in het proces adresfraude wordt geconstateerd, des te beter het aan te pakken is.

Het is belangrijk om ten behoeve van de kwaliteit en de effectiviteit echt de tijd te nemen voor het eerste (administratieve) deel van het onderzoek. Daarbij moet een balans worden gezocht tussen zorgvuldigheid en snelheid.



Figuur: proces adresonderzoek

Verder is het belangrijk om bij adresonderzoeken gebruik te maken van alle informatie die in (open) bronnen voorhanden is. In de gesprekken met Burgerzaken valt op dat veel verschillen bestaan tussen gemeenten voor wat betreft de aard en het aantal bronnen dat wordt geraadpleegd. Er is winst te behalen als gemeenten nog meer bereid zijn te leren van elkaars methoden en aanpak.²⁸

Huisbezoeken

Het 'water stroomt naar het laagste punt' en gemeenten waarvan fraudeurs weten dat de pakkans laag is, zijn aantrekkelijker dan gemeenten waar dat niet zo is. Het uitvoeren van een gedegen adresonderzoek en het effectief uitvoeren van huisbezoeken heeft een afschrikkende werking op fraudeurs. De meeste gemeenten (80 procent) voeren huisbezoeken uit als onderdeel van het adresonderzoek. Er zijn lokale omstandigheden die gemeentespecifiek zijn die vereisen dat er door Burgerzaken meer (of minder) huisbezoeken worden uitgevoerd. Het is in ieder geval belangrijk dat de benodigde capaciteit wordt vrijgemaakt om voldoende huisbezoeken uit te kunnen voeren. De constructie waarbinnen dat gebeurt is van ondergeschikt belang. In sommige gemeenten heeft Burgerzaken zelf de capaciteit om huisbezoeken uit te voeren. In andere gemeenten voert een buitendienst huisbezoeken uit ten behoeve van Burgerzaken. Het huisbezoek is het sluitstuk van het proces van adresfraudebestrijding. Als het adresonderzoek in een eerder stadium onvoldoende heeft opgeleverd, of als er een concrete aanwijzing is dat er iets niet klopt, kan het huisbezoek uitkomst bieden. Een huisbezoek is wel een duur en arbeidsintensief instrument.

Er bestaan methoden waarbij keuzes worden gemaakt op basis van vooraf ingeschatte risico's.²⁹ Onderzoek laat zien dergelijke risicogestuurde huisbezoeken effectief zijn om (adres)fraude op te sporen.³⁰ Het voordeel van deze methoden is dat de kans hoger wordt dat tijdens een huisbezoek daadwerkelijk fraude of andere onrechtmatigheden worden geconstateerd. Zo kan ook de inzet van medewerkers worden geoptimaliseerd: immers de kans dat ze tijdens de huisbezoeken onregelmatigheden vinden is hoger, dus hoeven er naar verhouding minder worden uitgevoerd. Dit kan ook efficiency voordelen opleveren omdat er (gemeente breed) minder medewerkers nodig zijn voor (adresonderzoek en) huisbezoeken. Die medewerkers kunnen bijvoorbeeld elders in het primaire proces worden ingezet.

4.4 Samenwerking aangaan

(Adres)fraudebestrijding is een sectoroverstijgend thema. Tussen afdelingen, tussen disciplines, tussen gemeenten en/of in de ketens moet worden samengewerkt om fraude adequaat te bestrijden. Gemeenten kunnen verschillende samenwerkingsvormen aangaan. Hier zijn de drie belangrijkste uitgewerkt.

Binnengemeentelijke samenwerking

Binnengemeentelijke samenwerking geeft diverse voordelen bij het bestrijden van adresfraude. Informatie en bevoegdheden van verschillende gemeentelijk afdelingen kunnen worden gecombineerd om op een meer effectieve manier keuzes te maken over de inzet (en de feitelijke inzet) van menskracht om adressen en/of personen te onderzoeken.³¹ Ook kunnen huisbezoeken gezamenlijk met Burgerzaken en andere afdelingen worden gedaan. Het bovenstaande levert bovendien kostenvoordelen op.

Voorbeeldcasus: een gemeente in Noord-Brabant

In een gemeente in Noord-Brabant werken drie teams, (1) publieksdiensten, (2) handhaving en (3) de Intergemeentelijke Sociale Dienst samen bij het aanpakken van onrechtmatigheden in de BRP. Signalen van fraude of fouten in de BRP kunnen bij alle drie de teams binnenkomen. De toezichthouder BRP, die in september 2014 is begonnen, vormt de schakel tussen de drie teams en zorgt dat informatie aan elkaar wordt gekoppeld. Zo kan handhaving van de BRP effectiever en doelgerichter worden ingezet. Een jurist heeft in 2013 onderzocht hoe informatiedeling (binnen en buitengemeentelijk) mag plaatsvinden. Nu weet de gemeente dat er in veel gevallen informatie intern mag worden gedeeld en met bijvoorbeeld de politie of het OM. Het voordeel hiervan is dat de gemeente casussen integraal kunnen oppakken en in een vroeg stadium verbanden leggen.

Binnen veel gemeenten wordt intern nog onvoldoende samengewerkt in het kader van adresfraudebestrijding. Privacy en doelbinding - als het gaat om werken met (gevoelige) persoonsgegevens - worden door Burgerzaken nog vaak als argumenten gebruikt voor waarom samenwerking moeilijk is. Ook andere bezwaren zoals de organisatorische scheiding tussen afdelingen worden vaak genoemd. Het bovenstaande voorbeeld - en andere voorbeelden die wij zijn tegengekomen bij gemeenten - laat zien dat deze bezwaren goed te overbruggen zijn.

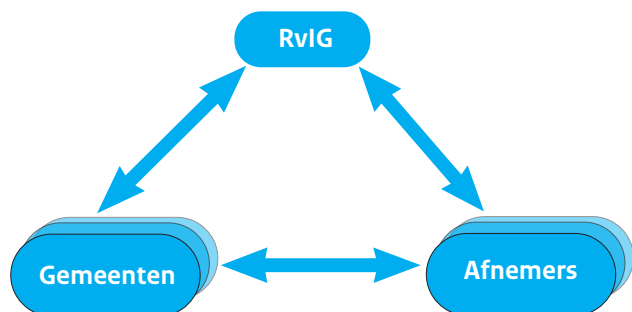
²⁸ RvIG heeft het voornemen in 2015 om enkele van de beste methoden en aanpakken die door gemeenten worden gebruikt te bundelen en aan te bieden als product aan alle gemeenten.

²⁹ Het RCF brengt bijvoorbeeld interne afdelingen van gemeenten en afnemers zoals de Belastingdienst samen binnen de structuur van de landelijke interventieteams. Zij vergelijken informatie over adressen die ze niet vertrouwen en gaan vervolgens op huisbezoek. Zo worden fouten in de BRP ontdekt en stuit men op onterecht verstrekte toeslagen of uitkeringen.

³⁰ Het briefadres blijkt een goede indicator dat er iets niet klopt op een adres. Het bezoeken van 100 briefadressen levert gemiddeld 65,7 personen op waarvan de geregistreerde gegevens niet kloppen. ICTU (2014) Samen werken aan Adreskwaliteit, Eindrapport, Den Haag, p. 7.

³¹ Het is belangrijk om in de gemeente goed uit te (laten) zoeken wat de juridische mogelijkheden en beperkingen zijn om informatie binnengemeentelijk te delen.

Ketensamenwerking



Figuur: BRP keten

Adresfraude ist nicht allein het probleem van één gemeente of organisatie, maar een probleem voor de Nederlandse overheid als geheel. Het is daarom van belang om in de keten de samenwerking te zoeken. De keten voor (kwaliteit van) de BRP ziet er globaal uit zoals in de bovenstaande figuur. Bij gemeenten voert Burgerzaken een gegeven in hun 'eigen BRP'. Die invoer resulteert - middels een periodieke update - in een wijziging van GBA-V. Afnemers (zoals de grote uitkeringsorganisaties, politie, etc.) hebben inzage in GBA-V ten behoeve van de uitvoering van de eigen taken. Verder wordt de uitwisseling van informatie ondersteund door de Terugmeldvoorziening (TMV). Er is nu een project vanuit RvIG gestart om het proces van terugmelden te verbeteren.³² Wat daarin opvalt is dat het proces voor de verwerking van meldingen uit de TMV door gebruikers als gebruiksvriendelijk wordt ervaren, maar verbetering van informatiemogelijkheden gewenst is. Daarnaast zijn er weinig onterechte terugmeldingen, maar huidige informatiemogelijkheden worden nog onvoldoende benut.

Zoals duidelijk wordt in het onderstaande voorbeeld willen sommige gemeenten meer doen dan het adresonderzoek uitvoeren met het doel om de administratieve situatie in de BRP in overeenstemming brengen met de feitelijke situatie. Zij willen een melding doen met informatie over mogelijke fraude aan de betreffende afnemer/uitvoeringsorganisatie. Een dergelijke melding kan de uitvoeringsorganisatie weer helpen in het bestrijden van fraude, zodat het bijvoorbeeld niet tot onterechte uitbetalingen komt.

Verder zijn wij voorbeelden tegengekomen dat Burgerzaken op het moment dat ze mogelijke adresfraude constateerden (bijvoorbeeld tijdens het adresonderzoek) geen ondersteuning krijgt van landelijke afnemers. 'Vanwege de privacy' mogen er geen gegevens worden gedeeld. Het is belangrijk dat het voor Burgerzaken duidelijk wordt waar men moet aankloppen voor welke vorm van fraude. En wat bijvoorbeeld de DUO of de Belastingdienst kunnen delen. Ook RvIG kan een rol vervullen in deze situatie.

Voorbeeldcasus: gemeente in provincie Gelderland

In een gemeente in provincie Gelderland wordt een oudere man gekort op zijn huurtoeslag. Met hulp van zijn begeleiders neemt hij contact op met de Belastingdienst. Die zegt daarover geen informatie te kunnen verstrekken aan de burger en verwijst door naar de gemeente. De gemeente controleert in de BRP en constateert dat er twee anderen op het adres staan ingeschreven, waaronder de - aan lager wal geraakte - zoon van de oudere man en een vriend van deze zoon. De zoon ontvangt (zeer vermoedelijk) een uitkering. Hij woont (hoogst waarschijnlijk) op een ander adres waar zijn inschrijving gevolgen zou hebben voor de financiële regelingen die op dat adres worden ontvangen. Zijn inschrijving op het adres van de vader is nodig om te zorgen dat zijn uitkering niet wordt opgeschort. Die wordt opgeschort als hij VOW wordt gezet. De gemeente zou graag een meldpunt voor deze signalen hebben bij een afnemer van de BRP waar die melding beter kan worden opgepakt.

Opvallend is dat tussen Burgerzaken en landelijke afnemers vaak wel op informele basis contacten zijn. Via die contacten wordt regelmatig (informeel) informatie gedeeld en is de ketensamenwerking effectiever. Wat ketensamenwerking lastig maakt, is dat de partijen elkaar niet structureel weten te vinden. Afnemers en gemeenten weten van elkaar onvoldoende over welke gegevens de ander beschikt, wat elkaars taken en bevoegdheden zijn en wat de ander juridisch wel of niet mag.³³ Door het ontbreken van wederzijds begrip worden de bestaande mogelijkheden niet optimaal benut. Men denkt dat de ander het oplost terwijl die niet in alle gevallen de bevoegdheid heeft. Beter communiceren over beperkingen en mogelijkheden [voor een gezamenlijke aanpak van adresfraude] door zowel gemeenten als afnemers is daarbij van belang.

³² De pilot gekwalificeerd terugmelden focust met name op de kwaliteit van de terugmelding, er zijn andere initiatieven zich richten op het verhogen van het aantal terugmeldingen

³³ Harry Balke in de BRP Krant 05, Samenwerking in fraudebestrijding loont, november 2014, p. 6

Regionale samenwerking

Het is waarschijnlijk dat de niet-georganiseerde adresfraudeur vooral de eigen regio uitkiest om adresfraude te plegen.³⁴ Als een gemeente minder streng optreedt tegen adresfraude is het denkbaar dat de fraudeur 'shop gedrag' gaat vertonen de zwakste gemeenten in de regio uitkiest om een frauduleuze inschrijving te doen. In dat kader is regionale samenwerking effectief. In diverse regio's zijn er (geïnstitutionaliseerde) overleggen waar voor de regio belangrijke zaken worden besproken. Voorbeelden zijn kwaliteitskringen, regio overleggen van managers Burgerzaken, overleggen in het kader van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIECs)³⁵ en/of ad hoc georganiseerde overleggen. In deze overleggen kan de samenwerking worden gezocht in het kader van adresfraudebestrijding. Het is aanbevelenswaardig om als gemeente bijvoorbeeld regelmatig een teamleider of hoofd Burgerzaken, etc. naar dergelijke overleggen te sturen.

4.5 Cultuurverandering Burgerzaken

Wanneer de ambtenaar Burgerzaken onvoldoende kritisch is aan de balie, moeten er vaker in de backoffice zaken worden gecorrigeerd. Dat betekent ook meer werk later in het proces met gebruikmaking van bijvoorbeeld het huisbezoek als een relatief duur en tijdrovend instrument. Het is effectiever om zo vroeg mogelijk in het proces fraude te herkennen en tegen te gaan. Zie het onderstaande voorbeeld.

Voorbeeldcasus: een gemeente in Overijssel

In een gemeente in Overijssel is het de praktijk dat er stagiaires, vaak voor een relatief korte periode, aan de balie werkzaam zijn als onderdeel van een stage. Deze stagiaires hebben niet altijd de praktijkervaring die noodzakelijk is aan de gemeentebalie. Verder is er een behoorlijk verloop onder de stagiaires. Als gevolg hiervan worden meer fouten gemaakt en worden potentiële frauduleuze aangiften niet herkend en gaan sneller door naar de backoffice. Dat zorgt ervoor dat de backoffice medewerkers van Burgerzaken meer werk hebben aan het controleren van de aangiften. Hier is de nodige tijd mee gemoeid en - als het in de backoffice niet wordt gecorrigeerd - hebben afnemers van de BRP daar mogelijk last van. Het kan bij de afnemer namelijk resulteren in extra corrigerend werk. Verder zal een eventuele terugmelding van de afnemer aan de gemeente ook weer extra werk opleveren.

Fraudebewustzijn en -assertiviteit vergroten

Het is voor de overheid als geheel positief als een (adres)fraudeur door Burgerzaken wordt ontmaskerd. Om dit beter te kunnen is een cultuurverandering nodig bij Burgerzaken. Middelen moeten worden vrijgemaakt om deze cultuurverandering tot stand te brengen. Het resultaat moet zijn dat medewerkers Burgerzaken de juiste attitude hebben om fraude te herkennen en tegen te gaan. Zij moeten 'fraudebewust' zijn en weten op welke signalen van adresfraude ze moeten letten. Daarvoor zijn trainingen en opleidingen belangrijk. Het is niet per se nodig om alle medewerkers op te leiden, zolang diegenen die de kennis hebben opgedaan dit maar overbrengen aan de rest van de organisatie ('train de trainer'). De kennis moet ook worden vastgelegd in werkinstructies. Er kan daarbij gebruik worden gemaakt van materiaal dat door RvIG en door andere overheden is ontwikkeld.

Naast dienstbaarheid zijn aanvullende competenties belangrijk in het kader van fraudebestrijding. Medewerkers Burgerzaken moeten worden getraind in 'soft skills' en het omgaan met potentiële fraudeurs. Dat vraagt echt om andere competenties dan het bedienen van de goedwillende burger. Medewerkers moeten beter leren omgaan met een boze, intimiderende burger. Hierbij hoort ook het belonen van goede prestaties. De medewerker moet worden beloond wanneer die een potentiële fraudeur herkent omdat die bijvoorbeeld flink heeft doorgevraagd. Dan is de kans groter dat de medewerker de volgende keer weer goed oplet. Ook kan in het werving- en selectieproces worden geselecteerd op andersoortige mensen. In sommige gemeenten zijn bijvoorbeeld oud-politiemensen aangenomen om de adresonderzoeken te doen en huisbezoeken uit te voeren.

Organisatorische inbedding

De Kamer van Koophandel (KvK) beheert de basisregistratie Handelsregister. Net als gemeenten dat zijn voor de BRP is de KvK het loket (er zijn totaal 19 vestigingen in Nederland) voor inschrijvingen in het Handelsregister. Ten behoeve van fraudebestrijding heeft de KvK de rollen van fraudecoördinator aangewezen en fraude ambassadeurs op de vestigingen. De fraude ambassadeurs zijn het aanspreekpunt op de vestigingen voor fraudegerelateerde zaken en ondersteunen front- en backoffice medewerkers hierin.

Een vergelijkbare organisatorische inrichting kan ook voor de meeste gemeenten interessant zijn. Een of meerdere fraude ambassadeurs (afhankelijk van de grootte van de gemeente) en een algemene coördinator fraudebestrijding voor Burgerzaken bijvoorbeeld. Dit hoeft geen volwaardige functie te zijn maar kan onderdeel zijn van het takenpakket van een medewerker Burgerzaken.

³⁴ op een geleidende schaal van niet georganiseerde tot zeer georganiseerde fraude (of criminaliteit)

³⁵ <http://www.riec.nl>

4.6 Digitale adresfraudebestrijding

Steeds meer gemeenten bieden de burger de mogelijkheid via het digitale kanaal wijzigingen door te geven. Aan de 'gewone' balie worden signalen die kunnen wijzen op adresfraude in veel gevallen herkend. Die signalen bestaan bijvoorbeeld uit afwijkend gedrag van een persoon (iemand is boos, zenuwachtig, nerveus, gehaast, etc.) waaruit de medewerker Burgerzaken kan afleiden dat er mogelijk sprake is van adresfraude.

Vanuit het oogpunt van fraudebestrijding is er groeiende zorg als het gaat om digitale aangiften. De mogelijkheden om afwijkend gedrag te herkennen en daarop actie te ondernemen zijn via het digitale kanaal moeilijker te realiseren. Een fraudeur kan via het digitale kanaal fraude gemakkelijker en op grotere schaal kan plegen. Er bestaan technologische oplossingen die in het digitale kanaal met behulp van risicoprofielen afwijkend gedrag (dat kan duiden op mogelijke fraude) kunnen herkennen. Een medewerker zal vervolgens het geval bekijken en actie ondernemen. Er zijn individuele gemeenten die pilotprojecten hebben (gedaan) om deze technologieën in hun proces toe te passen.³⁶ De behoefte om met behulp van risicoprofielen in het digitale proces te gaan werken bestaat breder bij meer gemeenten in Nederland. Om te voorkomen dat elke gemeente zelf het wiel moet uitvinden is het wenselijk om de aanpak generiek te maken voor alle gemeenten. RvIG start daarom in 2015 een pilotproject om de mogelijkheden van digitale risico filters tegen fraude inzichtelijk en oplossingen generiek voor alle gemeenten te maken.

³⁶ In Noord-Brabant loopt het DITTS initiatief dat het gebruik van risicoprofielen gaat uitproberen bij Burgerzaken en in de adresonderzoeken. RvIG kijkt mee met dit initiatief en brengt kennis en expertise in waar dat relevant is.

5 Brede aanpak adresfraude

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is vooral de nadruk gelegd op de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van gemeenten om adresfraude aan te pakken. Nu verleggen we onze blik van de gemeenten naar het Rijk. Het ministerie van BZK, inclusief RvIG en (een aantal belangrijke) uitvoeringsorganisaties (afnemers van de BRP) hebben een rol in het kader van adresfraudebestrijding en de BRP. In dit hoofdstuk proberen wij de vraag te beantwoorden welke rol RvIG moet nemen in de aanpak van adresfraude. De beantwoording van deze vraag brengt ons soms buiten de bestaande kaders.

In § 5.2 worden voorstellen gedaan voor enkele strategische keuzes. Verder wordt in § 5.3 de coördinatie van adresfraude gerelateerde activiteiten en de communicatie naar gemeenten besproken. Daarna wordt in § 5.4 de procesinrichting besproken voor het tegengaan van adresfraude door RvIG. In § 5.5 worden overige activiteiten besproken.

5.2 Strategische keuzes

Een belangrijke keuze voor RvIG is welke rol het wil en kan nemen in de keten van adresfraudebestrijding. De ruimte is beperkt. Er moet rekening worden gehouden met een geldend wettelijk kader en het mandaat van de organisatie. Zo is er voor RvIG geen wettelijke taak inzake fraudebestrijding. De Kamer van Koophandel bijvoorbeeld krijgt voor het Handelsregister wel een wettelijke taak voor fraudebestrijding.

De aanpak in het kader van (adres)fraudebestrijding door RvIG (en BZK breed) wordt door sommige gemeenten ervaren als 'brandjes blussen'. Zonder dat altijd duidelijk is, wat het grotere plan is achter de prioriteitsstelling. Het is wenselijk om structuur aan te brengen in de aanpak en in de organisatie. Vervolgens moet het ondersteunende proces worden ingericht. Het is verstandig om daarbij als RvIG klein te beginnen met adresfraude als het centrale fraude thema. Ook omdat deze activiteiten organisatorische consequenties voor RvIG hebben. Verder moet doorgegaan worden met het bewijzen van de meerwaarde in de keten. Daarna is uitbreiding naar andere fraudegerelateerde onderwerpen zeker een mogelijkheid. Bijvoorbeeld thematisch (een ander fraude type)³⁷ en/of meer uitgebreide dienstverlening aan gemeenten (bijvoorbeeld frauderisicoprofielen, communicatieproducten, etc.) in het kader van fraudebestrijding. In de volgende paragrafen worden de eerder genoemde elementen verder uitgewerkt.

5.3 Communicatie

Coördinatie adresfraude gerelateerde activiteiten

Door verschillende BZK gerelateerde organisaties (bijvoorbeeld RvIG, ICTU, Logius, B&I) worden veel verschillende activiteiten in het kader van (adres)fraudebestrijding uitgevoerd. Gemeenten maken doorgaans niet het onderscheid vanuit welk onderdeel van BZK een activiteit wordt uitgevoerd. Er zijn gemeenten die expliciet aangeven (de meesten doen dat impliciet) dat coördinatie op deze activiteiten ontbreekt en men onvoldoende samenhang ervaart tussen de (adres)fraude gerelateerde activiteiten. Belangrijk is daarbij dat de activiteiten vanuit BZK elkaar blijven versterken. En dat duidelijk wordt gemaakt in de plannen welke rol iedere organisatie heeft en welke adresfraudebestrijding gerelateerde activiteiten daaruit voortvloeien. Op beleidsniveau zou een overkoepelend strategisch plan meer richting geven.

Communicatie naar gemeenten

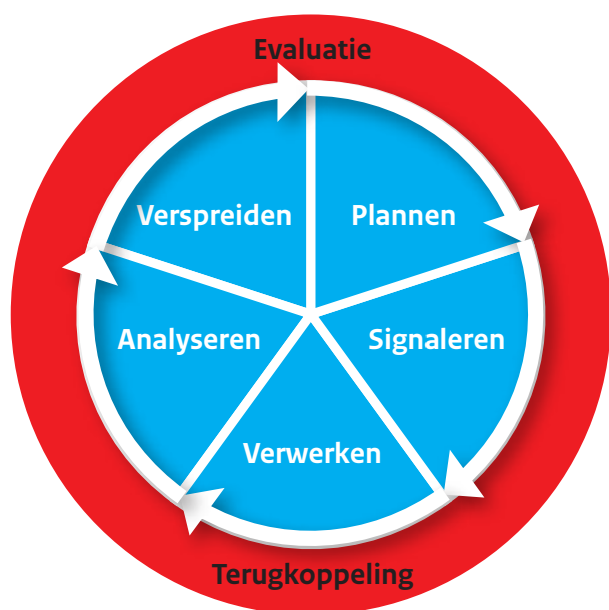
Communicatie is een belangrijk middel voor RvIG, zeker in de huidige situatie waarin een wettelijke taak inzake fraudebestrijding ontbreekt. Door middel van communicatie activiteiten zal RvIG gemeenten moeten voorlichten hoe zij de rol van 'poortwachter' tegen adresfraude het beste kunnen invullen. RvIG kan handvatten bieden om zo aan gemeenten zekerheden te geven over een juiste invulling van adresfraudebestrijding. Bijvoorbeeld over de optimale inrichting van adresonderzoeken en verschillende methoden/aanpakken voor huisbezoeken. RvIG kan blijven inzetten op het verder vergroten van het fraudebewustzijn door middel van roadshows, congressen en regionale bijeenkomsten. De centrale boodschap moet zijn 'adresfraude is en blijft een risico. Blijf erop letten. Op deze manieren kunt u dat het beste doen'. Dit geldt zeker voor het herkennen en aanpakken van 'nieuwe' vormen van adresfraude.

Daarnaast is het belangrijk om gemeentebesturen te blijven overtuigen van de noodzaak van adequate adresfraudebestrijding. Ook daar is een rol voor RvIG en BZK weggelegd. Door middel van bestuurlijke tafels en andere contactmomenten moet worden geprobeerd gemeentebesturen te overtuigen van het belang om in de prioriteitsstelling en in de uitvoering rekening te houden met adresfraudebestrijding. Overigens gaat dat hand in hand met de wettelijke verplichtingen die gemeenten hebben inzake de kwaliteit van de BRP.

³⁷ Identiteitsfraude is een ander fraudetype dat relevant kan zijn in dit kader. Zeker omdat het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) onderdeel is van RvIG

5.4 Procesinrichting tegengaan adresfraude door RvIG

RvIG wil een bijdrage te leveren aan het voorkomen en aanpakken van adresfraude in Nederland. Daarvoor wordt hieronder een proces 'tegengaan adresfraude' beschreven dat erop is gericht om signalen van mogelijke adresfraude vanuit onder andere gemeenten te signaleren, te analyseren en daarop actie te ondernemen. Signalen kunnen ook komen van andere (overheids)organisaties, de media en/of de politiek. In het proces worden rol- en taakverdelingen beschreven en de keuzes per processtap uitgewerkt. Het proces van adresfraudebestrijding ziet er schematisch als volgt uit.³⁸



Figuur: proces adresfraudebestrijding BRP

De eerste fase omvat **(1) plannen**. Hier wordt de prioriteitsstelling, focus en inzet bepaald. In deze fase wordt een keuze gemaakt over hoe, hoe vaak en welke gemeenten worden benaderd. Die keuze wordt gemaakt op basis van diverse indicatoren. Een voorbeeld hiervan is dat er op basis van een landelijke trend het zeer waarschijnlijk is dat in bepaalde gemeenten een vorm van adresfraude plaatsvindt. Het is van belang dat het maken van deze keuzes wordt ingebed in het bestaande primaire proces van RvIG.

De volgende fase is het **(2) signaleren** van adresfraude. Signaleren van adresfraude kan op diverse plaatsen in de keten gebeuren. Vaak kan een geval van adresfraude worden opgelost door Burgerzaken zelf, met behulp van de voor hen beschikbare methoden, middelen en (wettelijke) bevoegdheden. RvIG moet in sommige gevallen extra ondersteuning geven aan de gemeente. De afweging om als RvIG betrokken te worden is driedelig. Ten eerste moet worden ingeschat of de gemeente het zelf kan oplossen of zou moeten kunnen oplossen. Indien dat het geval is, moet RvIG niet betrokken worden.

RvIG wil het signaal wel te allen tijde ontvangen. Ten tweede moet worden gezien of er geen andere overheidsorganisatie is die, behalve de gemeente of RvIG, meer geschikt is om de leiding te nemen in de bestrijding van de betreffende vorm van adresfraude. Ten derde is de betrokkenheid van RvIG altijd afhankelijk van het risico dat de gesignaleerde vorm van adresfraude met zich meebrengt. Dit risico wordt bepaald op basis van de mate van (mogelijke) maatschappelijke ontwrichting en de complexiteit van de fraude. De afweging wordt gemaakt door de verantwoordelijke RvIG medewerker (relatiebeheerder met ondersteuning van een coördinator/specialist fraudebestrijding). Die bepaalt of er voldoende redenen zijn om te concluderen dat het hier een geval betreft van adresfraude - met een hoog risico - waar RvIG in de aanpak ervan een bijdrage aan moet leveren. De cyclus kan hier overigens ook eindigen met de conclusie dat RvIG geen inhoudelijke rol heeft, maar wel de lead neemt om de methode die door de gemeente is gekozen om de adresfraude aan te pakken, breder (onder alle gemeenten) te delen.

Als RvIG wordt betrokken dan begint de fase **(3) verwerken**. Een mogelijke uitkomst is dat er bij nader inzien geen sprake is van adresfraude en/of dat de betrokkenheid van RvIG toch niet noodzakelijk is. De alternatieve uitkomst is dat er inderdaad sprake lijkt van adresfraude en nadere analyse nodig is. In deze fase is kennis en expertise nodig van een coördinator en/of specialist fraudebestrijding waarbij de coördinator een belangrijke rol heeft in de interne afstemming en rolverdeling van de verwerking van de (mogelijke) vorm van adresfraude. De specialist levert inhoudelijke ondersteuning vooral op basis van eerdere fraudegevallen en kennis van fraude bij gemeenten en andere overheidsorganisaties.

De fase **(4) analyseren** heeft drie uitkomsten. Er is (a) alleen sprake van een geïsoleerd geval van adresfraude bij de betreffende gemeente of er is (b) sprake van een (zelfde) vorm van adresfraude bij meerdere gemeenten waarvoor een generiek fraudeprofiel³⁹ moet worden gemaakt, of er is (c) na analyse van het signaal van adresfraude toch geen sprake van adresfraude. Ook dat is een belangrijk gegeven. Dat betekent dat noch RvIG noch de gemeente(n) meer inspanningen hoeft/hoeven te plegen in het kader van de betreffende casus. In fase 4 wordt een 'veralgemeenseerd fraudeprofiel' gecreëerd om terug te geven aan andere gemeenten waar een dergelijke vorm van adresfraude ook kan plaatsvinden. Die gemeenten kunnen deze fraudeprofielen gebruiken om te kijken of de betreffende fraude ook in hun gemeente voorkomt. De belangrijkste rollen in deze fase worden vervuld door het analyseteam van RvIG. Het analyseteam kan overigens ook afwijkende patronen uit beschikbare data halen zonder een bestaand fraudesignaal. Deze 'unsupervised methode' van data-analyse heeft wel belangrijke nadelen en wordt daarom vaak in combinatie gebruikt met de 'supervised' methode waarbij op basis van een bestaand fraudesignaal een analyse wordt gedaan. In alle gevallen moeten de resultaten van deze analyses worden

³⁸ Dit proces sluit aan bij de aanpak fraudebestrijding die door RvIG is geformuleerd in het Plan van aanpak fraudebestrijding 2014

³⁹ Een fraudeprofiel is een risicoprofiel specifiek voor (adres)fraude en bestaat uit de combinatie van een risicopatroom (gedragingen van fraudeurs) en eventuele personeigenschappen (sociaal demografische kenmerken, sociaal economische kenmerken, etc.) die het patroon versterken

gevalideerd bij de gemeente.

In de fase (5) **verspreiden** worden keuzes gemaakt inzake de coördinatie en de communicatie van het gevalideerde geval van adresfraude. In een geïsoleerd fraudegeval biedt RvIG specifieke ondersteuning aan de betreffende gemeente. Daar heeft RvIG een adviserende rol. Ondersteuning kan bijvoorbeeld inhouden om te adviseren over de aanpak in het kader van het adresonderzoek. In de situatie waarbij sprake is van adresfraude bij meerdere gemeenten kan RvIG een meer coördinerende rol spelen. Ten eerste door de aanpak over meerdere gemeenten en andere betrokken overheidsinstanties te coördineren. De rol van RvIG zal per adresfraudegeval verschillen, omdat RvIG niet altijd de aangewezen overheidsinstantie in de keten is om de coördinerende rol te vervullen. In de communicatie kunnen in een later stadium de gevalideerde (specifieke en generieke) fraudeprofielen worden gedeeld met alle gemeenten. Bij gemeenten moet worden gekeken of de huidige gebruikte fraudeprofielen worden nog relevant en actueel zijn, of aanpassing behoeven naar aanleiding van de casus.

Het proces zoals hierboven beschreven wordt op dit moment projectmatig uitgevoerd met ondersteuning vanuit het programma fraudebestrijding van RvIG. Het proces is inmiddels meerdere keren voor verschillende vormen van adresfraude doorlopen. Twee adviseurs fraudebestrijding vervullen een rol bij het plannen, signaleren, verwerken en verspreiden van signalen van adresfraude. De coördinatie ligt bij een coördinator fraudebestrijding van RvIG. Het analyseteam ondersteunt in de analyse van de fraudesignalen. Het is belangrijk dat deze activiteiten op termijn duurzaam worden geborgd in de staande organisatie. Voor een duurzame borging is het van belang om de tijd te nemen voor een overdracht van kennis, expertise en taken. Het is daarbij van belang dat de verantwoordelijke medewerkers worden getraind om de benodigde kennis en de vereiste skills te verkrijgen om de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Ook is het belangrijk dat kennis goed wordt vastgelegd en dat continuïteit van personeel wordt gewaarborgd. Daarnaast is het van belang dat de medewerkers ook de tijd krijgen om in hun taakuitvoering de genoemde activiteiten te kunnen uitvoeren.

5.5 Overige activiteiten

Het is de ambitie van RvIG om in 2015 gemeenten te blijven ondersteunen met activiteiten in het kader van adresfraudebestrijding. Een gerichte aanpak van illegaal aanbod van adressen op internet zal een van de activiteiten zijn. Daarnaast het zal fraudebestrijding in het digitale kanaal aandacht krijgen.

Aanbod frauduleuze adressen op internet

RvIG neemt een rol in het aanpakken van het illegale aanbod van woon- en briefadressen op diverse marktplaatsen op internet. Er wordt ingezet op de ontwikkeling van geautomatiseerde zoekmethoden om aanbieders van dergelijke advertenties te vinden om vervolgens de aanbiddingssites van deze advertenties te wijzen op het feit dat de advertenties frauduleus zijn en dat zij deze moeten verwijderen. Op die manier wordt het openlijke aanbieden van dergelijke advertenties verstoord.

Digitale risico filters tegen fraude

RvIG zal een rol nemen in het ondersteunen van en meedenken met gemeenten bij het ontwikkelen van gestandaardiseerde digitale filters tegen fraude. Dit zijn filters die gemeenten zelf in hun proces kunnen toepassen, zowel aan de digitale als aan de fysieke balie. Belangrijk is dat RvIG kennis en methoden gaat bundelen die relevant zijn in dit kader. Ook zal RvIG aansluiten bij bestaande initiatieven die op dit moment door gemeenten worden uitgevoerd. RvIG streeft ernaar om een blauwdruk te maken die voor alle gemeenten gebruikt kan worden. Er wordt gedacht aan het ontwikkelen van digitale risicoprofielen voor verschillende soorten van opmerkelijk gedrag wat kan wijzen op fraude. Bijvoorbeeld (a) hoog waterverbruik gemeten naar het woonoppervlakte of (b) of een persoon die meer dan drie maal is verhuisd binnen zes maanden. De uitval wordt door een ambtenaar Burgerzaken bekeken en beoordeeld of er sprake is van een fout of van (mogelijke) fraude.

6 Aanbevelingen

6.1 Aanbevelingen gemeenten

6.1.1 Strategie

Het primaire proces van dienstverlening aan de burger heeft voor Burgerzaken de hoogste prioriteit. Echter, fraude wordt in deze tijd steeds gemakkelijker en op grotere schaal gepleegd. Daarom is integratie van dienstverlening en fraudebestrijding bij gemeenten wenselijk.

Aanbevelingen:

- Maak als Burgerzaken en als gemeente maximaal gebruik van de eigen regels die zijn ontwikkeld om fraude en andere onwettelijke gedragingen te voorkomen en te bestrijden. Nut daarnaast de bestaande wettelijke ruimte in het kader van (adres)fraudebestrijding voldoende uit. Voer - als dat nog niet is gebeurd - de bestuurlijke boete in en geef de toezichthouder BRP een plaats binnen de organisatie. Meet op basis van vooraf vastgestelde indicatoren of de maatregelen het gewenste effect hebben;
- Blijf als Burgerzaken het gemeentebestuur continue overtuigen om prioriteit te geven aan adresfraudebestrijding. Belangrijke argumenten daarvoor zijn: een potentieel slecht imago wanneer het mis gaat en de hoge maatschappelijke kosten van adresfraude. Het is verder de wettelijke taak om de kwaliteit van de BRP hoog te houden.

6.1.2 Het proces van adresonderzoek

Het adresonderzoek is de belangrijkste methode om adresfraude tegen te gaan. Het proces adresonderzoek is vooral reactief en start in veel gemeenten op basis van signalen die, min of meer toevallig, onder de aandacht komen van Burgerzaken.

Aanbevelingen:

- Start en vervolg het adresonderzoek op basis van een risicoanalyse. Hoe groot is de kans dat het zich voor doet en wat is de impact van het voorliggende geval van (mogelijke) adresfraude? Bij een lage risicoscore moeten andere gevallen prioriteit krijgen;
- Breng maatregelen ten behoeve van adresfraudebestrijding verder naar voren in het proces adresonderzoek. Hoe eerder adresfraude wordt herkend en tegengegaan, des te minder werk hoeft te worden verzet aan het einde van het proces. Zo kan adresfraude op een effectievere manier worden bestreden;
- Gebruik in het adresonderzoek alle informatie die in (openbare) bronnen beschikbaar is. Denk daarbij aan sociale media, online huizenverkoopssites, marktplaatsen, en overige open bronnen op internet. Geef de juiste waarde aan deze gegevens (niet-geverifieerde data) en combineer deze met informatie uit andere bronnen;

- Huisbezoeken zijn het sluitstuk van het proces adresonderzoek. Voer als gemeente risicogestuurd huisbezoeken uit, waarbij prioritering is gebaseerd op vooraf ingeschatte risico's. Betrek daarbij informatie over adressen bij verschillende ketenpartners en andere (openbare) bronnen.

6.1.3 Samenwerking

Een succesvolle aanpak van adresfraude door gemeenten staat of valt met samenwerking op verschillende fronten. Voor een succesvolle samenwerking is het belangrijk om resultaten te laten zien en successen terug te koppelen aan belanghebbenden. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen denkbaar die relevant zijn voor adresfraudebestrijding.

Aanbevelingen:

- Door het combineren van bevoegdheden en van informatie binnen de gemeente kan adresfraude effectiever worden bestreden. Hiervoor is het belangrijk de juridische randvoorwaarden voor samenwerking goed uit te zoeken. Breng daarvoor in kaart welke gegevens op welke manier mogen worden gedeeld tussen afdelingen. Door bevoegdheden van verschillende afdelingen (bijvoorbeeld tijdens een adresonderzoek/huisbezoek) te combineren kan een beter resultaat worden bereikt;
- Sluit convenanten af met partners (zoals woningbouwcorporaties, brandweer, belastingssamenwerkingsverbanden, waterleidingbedrijven, netbeheerders, etc.). Betrek daarbij het thema adresfraude. Benoem in de convenanten duidelijk op welke voorwaarden de samenwerking wordt gevoerd, wat de scope van de samenwerking is en wat de verantwoordelijkheid van iedere convenantpartner is;
- Bouw als Burgerzaken aan een netwerk met de belangrijkste afnemers (zoals de Belastingdienst, SVB en/of DUO). Kies daarvoor de meest relevante constellatie, bijvoorbeeld in regionaal verband met het regio kantoor van een belangrijke afnemer. Verdiep je als Burgerzaken in de bevoegdheden en mogelijkheden van de ketenpartners in het kader van adresfraudebestrijding.

6.1.4 Cultuurverandering

Het herkennen van adresfraude in een vroeg stadium is niet slechts een kwestie van het inrichten van een adequaat proces. Als medewerkers onvoldoende zijn opgeleid om adresfraude te herkennen, niet de juiste attitude of 'soft skills' hebben om adresfraude aan te pakken, zal het resultaat nog steeds onvoldoende zijn.

Aanbevelingen:

- Leid ambtenaren Burgerzaken op, train ze in de benodigde 'soft skills' om naast het bedienen van de goedwillende burger ook om te kunnen gaan met een mogelijke (adres)fraudeur. Beloon de medewerkers ook daarvoor. Geef medewerkers Burgerzaken steeds voldoende tijd zich ervan te vergewissen dat de situatie zoals die wordt opgegeven door de persoon aan de balie ook waarschijnlijk juist is.
- Wijs (deeltijd) coördinatoren aan voor (adres)fraudebestrijding. Wijs eventueel op operationeel niveau fraude ambassadeurs aan die als vraagbaak dienen voor alle medewerkers Burgerzaken. Maak, afhankelijk van de lokale situatie, deze werkzaamheden onderdeel van bestaande functies.

6.1.5 Digitale dienstverlening

Gemeenten bieden steeds meer diensten digitaal aan. Er is nog geen eenduidige aanpak of inrichting. Digitale dienstverlening is anders dan niet-digitale dienstverlening omdat de ambtenaar de persoon niet meer in levende lijve ziet en afwijkend gedrag niet op dezelfde manier zichtbaar is.

Aanbeveling:

- Zet erop in om als Burgerzaken afwijkend en mogelijk frauduleus gedrag ook in het digitale dienstverleningsproces te herkennen. Informeer bij of kijk mee met bestaande initiatieven en vertaal de uitkomsten naar de eigen gemeente.

6.2 Aanbevelingen RvIG

6.2.1 Strategie

BZK wekt door middel van projecten en activiteiten verwachtingen bij gemeenten. Het is belangrijk om duidelijk te maken wat de doelstellingen zijn van de activiteiten. Laat in de communicatie daarover geen ruimte voor interpretatieverschillen bestaan.

Aanbevelingen:

- Maak als BZK duidelijk aan gemeenten welke BZK-organisatie verantwoordelijk is voor de diverse adresfraude gerelateerde activiteiten. Breng structuur aan in de aanpak van adresfraude en leg dit vast in strategische documenten op beleidsniveau. Richt dit organisatorisch/procesmatig vervolgens goed in. Blijf op operationeel niveau steeds afstemmen;

- Bepaal wat de rol RvIG moet zijn in het kader van fraudebestrijding. De speelruimte wordt mede bepaald door het mandaat van RvIG en (het ontbreken van) de wettelijke grondslag om fraude te bestrijden. Bak dit in het begin af tot het thema adresfraude. Bouw dit uit met het thema identiteitsfraude;
- Laat onderzoeken in welke vorm (een deel van de) activiteiten die voortkomen uit de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit kunnen worden belegd bij RvIG. Daarbij hoort de vraag of de huidige vorm waarin de activiteiten nu worden uitgevoerd qua omvang passen bij RvIG of dat in een kleinere vorm ook vergelijkbare resultaten kunnen worden bereikt.

6.2.2 Communicatie

Goede communicatie vanuit RvIG naar gemeenten is belangrijk om gemeenten te stimuleren de aanpak van adresfraude verder te verbeteren.

Aanbevelingen:

- Werk een duidelijke communicatiestrategie uit, met daarin de communicatie doelstellingen, centrale boodschap, en doelgroepen ten aanzien van adresfraudebestrijding. Beslis op basis van deze communicatiestrategie welke acties worden ondernomen in de communicatie naar gemeenten en afnemers. Stem deze strategie af met de communicatiestrategie op beleidsniveau;
- Bied gemeenten via de beschikbare communicatiekanalen handvatten voor succesvolle bestrijding van adresfraude. Communiceer een beperkte set bewezen methodes, met daarbij een overzicht wat burgerzaken medewerkers mogen doen in situaties waarin ze fraude vermoeden.
- Afnemers en gemeenten weten van elkaar onvoldoende over welke gegevens de ander beschikt, wat elkaars taken en bevoegdheden zijn en wat de ander juridisch wel of niet mag. Ga als RvIG in gesprek met een aantal grote afnemers en breng in kaart hoe gemeenten en afnemers elkaar in het kader van adresfraudebestrijding kunnen versterken. Geef deze bevindingen terug aan gemeenten in de vorm van kennisproducten.
- Blijf als management van RvIG gemeentebesturen overtuigen van het nut en de noodzaak om prioriteit te geven aan (adres) fraudebestrijding als onderdeel van het primaire proces van dienstverlening. Blijf daarvoor bestuurlijke tafels gebruiken als contactmoment, of creëer nieuwe contactmomenten. Spreek daarvoor op het juiste bestuurlijke niveau.

6.2.3 Samenwerking stimuleren

Samenwerking met (keten)partners is uitdagend voor gemeenten omdat vaak onduidelijk is welke informatie mag worden gedeeld. Ook ontbreekt het gemeente aan gebruiksklare voorbeelden.

Aanbeveling:

- Draag gemeenten hulpmiddelen en methoden aan, zoals standaard samenwerkingsconvenanten om informatie-uitwisseling met (keten)partners te faciliteren, in het kader van adresfraudebestrijding. Denk hierbij aan convenanten met een aantal voor de hand liggende partijen zoals woningbouwcorporaties, waterleidingbedrijven en/of energiebedrijven.

6.2.4 Proces adresfraudebestrijding

Binnen RvIG heeft het proces adresfraudebestrijding nog geen permanente plaats. Dat proces is erop gericht om signalen van mogelijke adresfraude vanuit onder andere gemeenten te signaleren, analyseren en daarop actie te ondernemen.

Aanbeveling:

- Maak als MT van RvIG een keuze of de tot op heden gekozen ad hoc benadering van adresfraudebestrijding vervangen moet worden door een gestandaardiseerd proces en hoe dat belegd moet worden in de organisatie. Verfijn hoe dat proces eruit moet komen te zien en welke rollen nodig zijn.

6.2.5 VOW en Briefadres

Voor zowel VOW als briefadressen geldt dat er in bepaalde gevallen (adres)fraude achter kan schuilgaan. Gemeenten moeten dat gericht kunnen aanpakken en hebben daarvoor hulpmiddelen en methoden nodig.

Aanbeveling:

- Ondersteun gemeenten met betere methoden om VOW instroom te beperken en vooral om uitschrijven te stimuleren. Maak daarvoor als RvIG afspraken met vertegenwoordigende instanties waarvan de 'cliënten' zorgen voor veel VOW. Denk hierbij aan universiteiten, gevangenissen en AZC's.
- Werk het protocol briefadres van RvIG bij zodat gemeenten bewust worden gemaakt van de verschillende verschijningsvormen van briefadressen en de categorisering hiervan. Het bijgewerkte protocol briefadres moet praktische handvatten bieden voor gemeenten om per categorie verschillende handelwijzen te kunnen hanteren.

6.2.6 Digitale filters tegen fraude

Aanbeveling:

- Sluit aan bij bestaande initiatieven die op dit moment door gemeenten worden uitgevoerd gemeenten in het kader van het ontwikkelen van digitale risico filters tegen fraude. Bundel hiervoor relevante kennis en methoden en ontwikkel een blauwdruk die voor alle gemeenten bruikbaar is. Ook kan RvIG risicoprofielen uittesten op de BRP en dergelijke query's periodiek te herhalen.

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

De eindrapportage is tot stand gekomen op basis van gesprekken met gemeenten. Er is door twee adviseurs fraudebestrijding van RvIG bij gemeenten gesproken met medewerkers van de afdeling Burgerzaken (teamleider, specialist BRP, etc.), in sommige gevallen aangevuld met een vertegenwoordiger van de afdeling toezicht en handhaving. In totaal zijn er 124 gemeenten bezocht.

Verantwoording

De selectie van de gemeenten is gedaan op basis van een steekproef aangevuld met de lijst met gemeenten uit het ICTU-onderzoek 'samen leren' 2013 en 2014. Verder is gelet op extra signalen die voortkomen uit de CBS onderzoeken over thuiswonende kinderen, VOW en de inschrijfsituatie rondom pasgeboren baby's.⁴⁰ Ten opzichte van het totaal van Nederlandse gemeenten zijn er door de adviseurs fraudebestrijding naar verhouding meer grote en zeer grote gemeenten bezocht. De laatste vier bezoeken waren aan de G4 gemeenten. Daarmee zijn de initiële conclusies besproken en gevalideerd. De getallen die in de eindrapportage worden gebruikt zijn gebaseerd op een deel van de bezochte gemeenten. Dat komt omdat niet alle gemeenten cijfers beschikbaar hebben en/of het niet weten én omdat na 39 reeds gedane gemeentebezoeken aan gemeenten naar bepaalde indicatoren is gevraagd. Dit op basis van voortschrijdend inzicht.

Aanpak

Een gemeentebezoek zag er als volgt uit. Voorafgaand werden de beschikbare documentatie geraadpleegd, inclusief de onderzoeken die het CBS heeft uitgevoerd in opdracht van RvIG. Die laten zien hoe een gemeente op verschillende indicatoren scoort, waarbij extra aandacht is voor resultaten die significant afwijken van het gemiddelde. Daarnaast werden de gesprekken afgestemd met de relatiebeheerders voor gemeenten van RvIG en in sommige gevallen werden gezamenlijke bezoeken afgelegd. De gesprekken werden aan de hand van een indicatieve topiclist gevoerd, die een leidraad vormde voor de gesprekken. Tijdens de gesprekken werd informatie verzameld, adviezen gegeven en vervolgacties meegenomen. De waarde van een dergelijk gesprek zat dus niet alleen in de data die werd opgehaald, maar ook in de adviezen die direct aan gemeenten konden worden gegeven en het vergroten van het fraudebewustzijn bij de afdeling burgerzaken. Na afloop van ieder gesprek is een gespreksverslag gemaakt. De gespreksverslagen zijn binnen RvIG beschikbaar gesteld. Wekelijks zijn middels de interne RvIG nieuwsbrief de RvIG collega's op de hoogte gebracht van de bezoeken. Het Management van RvIG, het Directeurenoverleg (DO) Fraude en de beleidsdirectie B&I ontvingen met regelmaat een update van de stand van zaken.

Naast alle gesprekken met gemeenten, is alle informatie die is verkregen tijdens presentaties en workshops waarbij vertegenwoordigers van gemeenten aanwezig waren, input geweest voor deze eindrapportage.

Planning

Het project heeft de volgende generieke planning gehanteerd. Het project is binnen scope, in termen van tijd, geld en producten, opgeleverd.

⁴⁰ CBS (2014) Aantal huishoudens met thuiswonende kinderen in Nederlandse gemeenten in 2012, Kenmerken ouders van levendgeborenen in 2012, Achtergrondkenmerken van personen met indicatie vertrokken onbekend waarheen (VOW) in 2012

Bijlage 2

Lijst bezochte gemeenten

Totaal 124 gemeenten d.d. 21-01-2015

Alblasserdam	Heerhugowaard	Rotterdam
Albrandswaard	Heerlen	Schagen
Alkmaar	Hengelo	Schiedam
Almelo	Hillegom	Schijndel
Alphen aan den Rijn	Hilversum	Schouwen-Duiveland
Amersfoort	Hollands Kroon	's-Gravenhage
Amstelveen	Hoogeveen	's-Hertogenbosch
Amsterdam	Hoogezand-Sappemeer	Sittard-Geleen
Apeldoorn	Hoorn	Sluis
Arnhem	Houten	Soest
Assen	Hulst	Spijkenisse
Baarle-Nassau	Kerkrade	Stadskanaal
Baarn	Landgraaf	Steenwijkerland
Barendrecht	Landsmeer	Súdwest-Fryslân
Barneveld	Leerdam	Terneuzen
Bergen (NH)	Leeuwarden	Tiel
Bergen op Zoom	Leiden	Tilburg
Beverwijk	Leiderdorp	Urk
Boxtel	Leidschendam-Voorburg	Utrecht
Breda	Lelystad	Vaals
Brunssum	Lingewaard	Veendam
Capelle aan den IJssel	Lisse	Veenendaal
Coevorden	Maasdriel	Venlo

Cuijk	Maastricht	Venray
Delft	Medemblik	Vlaardingen
Den Helder	Midden-Delfland	Vlagtwedde
Deventer	Mill en Sint Hubert	Vlissingen
Diemen	Montferland	Voorst
Doesburg	Naarden	Vught
Doetinchem	Neder-Betuwe	Waalwijk
Dordrecht	Nieuwkoop	Wageningen
Dronten	Nijmegen	Wassenaar
Eindhoven	Oegstgeest	Weert
Emmen	Oldambt	Westland
Enkhuizen	Oosterhout	Zaanstad
Enschede	Oss	Zaltbommel
Geertruidenberg	Pekela	Zeist
Goes	Purmerend	Zoetermeer
Gouda	Ridderkerk	Zutphen
Grave	Rijswijk	Zwolle
Groningen	Roermond	
Haarlem	Roosendaal	



Dit is een uitgave van:

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Postbus 10451 | 2501 HL Den Haag
Telefoon: 088 900 1000
www.rijksoverheid.nl

April 2015 | 83874