



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
Mevrouw drs. A.C. van Huffelen
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR1992/2022-U005

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 19 januari 2022
Betreft Experimentbesluit BRP

Geachte mevrouw Van Huffelen,

Op 20 december 2021 is het *Experimentbesluit BRP* voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Dit besluit regelt twee experimenten in de basisregistratie personen (BRP). Het eerste experiment betreft het verbeteren van het bijhouden van het tijdelijke verblijfsadres van personen die kort in Nederland zijn (bijvoorbeeld arbeidsmigranten). Het tweede experiment betreft het versturen van meldingen door gemeenten over wijzigingen of nieuwe inschrijvingen op een woonadres en het online tonen van het aantal inschrijvingen op een woonadres.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Omdat het eerste experiment naar verwachting geen regeldrukeffecten heeft, richt dit advies zich primair op het tweede experiment.

1. Nut en noodzaak

Het experiment waar dit advies zich op richt, heeft als doel om het aantal foute adresregistraties te verminderen. Ingeschrevenen ontvangen daartoe een melding van nieuwe inschrijvingen of wijzigingen op het woonadres. Aan de colleges van B&W legt het experiment de verplichting op om dergelijke meldingen te versturen en daarmee bewoners actief te informeren. Daarnaast wordt de minister van BZK verplicht om elektronisch aan burgers te tonen hoeveel personen zijn ingeschreven op een woonadres.

1.1 Noodzaak tot aanvullende regelgeving

Fouten in de adresregistratie in de BRP kunnen grote nadelige gevolgen hebben voor bewoners. Bij het bepalen van het recht op huurtoeslag telt bijvoorbeeld het vermogen van een medebewoner in beginsel mee. Het college onderkent dan ook het belang van juiste adresregistratie in de BRP. Meerdere gemeenten hebben extra maatregelen getroffen om de kwaliteit van adresregistraties te bevorderen, bijvoorbeeld door extra informatie te vragen aan personen die een verhuizing doorgeven. Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel niet goed onderbouwt waarom aanvullende landelijke regulering nodig is. Aard en omvang van het probleem zijn niet expliciet uitgewerkt. Zo maakt het voorstel onvoldoende duidelijk:

- hoe vaak foute adresregistratie in de BRP voorkomt als gevolg van onjuiste inschrijvingen of onjuiste adreswijzigingen;¹
- wat de omvang is van de negatieve consequenties die ontstaan als gevolg van foute adresregistratie en hoe vaak deze problemen zich voordoen;²
- wat de oorzaken zijn van foute adresregistraties in de BRP;³
- in hoeverre foute adresregistraties ook voorkomen bij gemeenten die extra maatregelen treffen om de kwaliteit van adresregistratie te waarborgen.⁴

1.1 Het college adviseert de noodzaak van extra regulering bij adresregistratie of -wijziging nader te onderbouwen en in te gaan op de vier genoemde aspecten.

1.2 Nut van de voorgestelde maatregel(en)

Indien aanvullende (landelijke) regelgeving noodzakelijk blijkt, is de vervolgvraag of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk het probleem oplossen en de oorzaken ervan wegnemen. Het college constateert dat de effectiviteit van de voorgestelde experiment om een aantal redenen mogelijk tekort schiet:

- De verplichting voor gemeenten om bewoners te informeren na een adresregistratie of -wijziging, is pas aan de orde is *nadat* een foute registratie een feit is. Deze maatregel voorkomt de foute registratie niet, maar zorgt alleen voor het sneller kunnen herstellen van deze fout. Dit is op zich waardevol, maar lost het probleem van fouten bij adresregistraties en -wijzigingen niet op.
- Bewoners ontvangen volgens het voorstel een melding *na* een nieuwe inschrijving of actieve wijziging. Het is echter mogelijk dat fouten ontstaan doordat bewoners een adreswijziging *niet* (actief) of *niet tijdig* melden. In die situatie wordt geen melding verzonden omdat er geen actieve registratie of wijziging aan de orde is.⁵ Er ontstaat echter wel een fout in de registratie.

¹ Uit CBS-cijfers uit 2018 blijkt dat in 93,8% van de gevallen alle in de BRP ingeschreven personen op een bepaald adres daar ook wonen. Het voorstel en het IAK maken duidelijk dat niet wordt bijgehouden of is onderzocht hoeveel foute registraties ontstaan ten gevolge van een inschrijving of adreswijziging.

² De negatieve gevolgen kunnen verschillen. Een bewoner die recht heeft op één of enkele toeslagen of uitkeringen kan grote financiële gevolgen ervaren bij een foute adresregistratie. Een bewoner die deze tegemoetkoming niet ontvangt, zal in de regel minder negatieve gevolgen ervaren.

³ Indien foute registraties ontstaan door bijvoorbeeld menselijke vergissingen is aanvullende regelgeving mogelijk niet opportuun. Daarnaast kan een analyse van de oorzaken mogelijk bijdragen aan een gerichtere aanpak om het probleem op te lossen (zie 1.2).

⁴ Indien fouten in de registratie niet of nauwelijks aan de orde zijn bij gemeenten die maatregelen treffen, kan de noodzaak tot landelijke regelgeving mogelijk beperkt of niet aanwezig zijn. De oplossing kan dan mogelijk gevonden worden in het beter gebruik maken van bevoegdheden door gemeenten.

⁵ De maatregel waarbij burgers via Mijnoverheid.nl kunnen zien hoeveel personen staan ingeschreven op hun woonadres kan in deze situatie wel nuttig zijn. Als de burger Mijnoverheid.nl raadpleegt, kan duidelijk worden dat eventueel vertrokken bewoners nog (onterecht) staan ingeschreven op het adres.

- Niet duidelijk of en in hoeverre fouten in de registratie zich ook voordoen bij gemeenten die al extra maatregelen treffen om de adreskwaliteit te waarborgen. Indien fouten zich bij deze gemeenten niet of nauwelijks voordoen, is het nut van het experiment voor hen gering. Het voorstel zal echter wel resulteren in extra lasten.⁶ Daarnaast kunnen de ervaringen van deze gemeenten mogelijk een oplossing bieden voor andere gemeenten, bijvoorbeeld door hen te informeren over het beter gebruiken van hun (al bestaande) bevoegdheden om de kwaliteit van registraties te verhogen. Gemeenten kunnen in dat geval van elkaar leren, zonder dat het experiment nodig is.

Bij de analyse van de maatregelen die gemeenten treffen, is ook de vraag van belang of deze maatregelen juridisch zijn toegestaan. Zo zijn er gemeenten die een nieuwe inschrijving op een adres in de BRP pas registreren na bewezen toestemming door de hoofdbewoner tot inschrijving in de BRP. Dit lijkt in een aantal situaties een effectieve maatregel om onjuiste registratie te voorkomen. In het voorstel en in antwoord op Kamervragen⁷ is echter aangegeven dat deze werkwijze in beginsel in strijd is met de (essentie van de) BRP.

1.2 Het college adviseert het nut van de maatregelen nader te onderbouwen en in te gaan op de genoemde aspecten.

2. Minder belastende alternatieven

Het doel van het experiment is om foute adresregistraties tegen te gaan die ontstaan door een onjuiste adresinschrijving of -wijziging. Daartoe regelt het experiment dat ingeschrevenen een melding ontvangen van (nieuwe) inschrijvingen of wijzigingen.

2.1 Voorkomen van (nieuwe) foute inschrijvingen of wijzigingen

Een melding is pas mogelijk nadat een inschrijving of wijziging heeft plaatsgevonden. Om fouten tegen te gaan lijkt het effectiever om maatregelen te treffen die voorkomen dat foute registraties plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door extra waarborgen in het registratieproces op te nemen. Het voorstel motiveert waarom niet wordt overgestapt op fysieke adresregistratie bij de gemeente. De burger zou dan bij elke registratie naar het gemeentehuis moet reizen. Dit vergroot zijn lasten en kan de aangiftebereidheid aantasten. Het voorstel maakt echter niet duidelijk of andere alternatieven zijn overwogen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- extra controle-stap(pen) in het digitaal aangifte-systeem om eventuele vergissingen door burgers of de gemeente te voorkomen, bijvoorbeeld in de vorm van een extra bevestigingsvraag waarmee de burger/gemeente nagaat of de gegevens juist zijn;
- extra bewijsstukken die de juistheid van de adresregistratie of -wijziging kunnen bevestigen, bij voorkeur door de gemeente zelf te raadplegen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting duidelijk te maken welke maatregelen mogelijk zijn om fouten in registraties te voorkomen en de keuze van de te nemen maatregelen te baseren op een analyse van (regeldruk)kosten en mate van doelbereik van die mogelijke maatregelen.

⁶ Het voorstel biedt gemeenten de mogelijkheid om er voor te kiezen in bepaalde situaties geen melding te versturen, indien dit naar het oordeel van een college "in redelijkheid niet doelmatig is of geen toegevoegde waarde heeft". Als een college gebruikmaakt van deze uitzonderingssituatie, zullen de lasten beperkt zijn. De betekenis van het experiment is in die situaties minimaal.

⁷ Antwoorden van de Staatssecretaris van BZK (17 oktober 2019) op Kamervragen van de leden Middendorp, Ladders en Koerhuis over het inschrijven in de Basisregistratie Persoon (BRP).

2.2 Meerwaarde van het experiment

De toelichting geeft enkele argumenten voor de keuze voor een experiment in plaats van een pilot en in plaats van structurele wetgeving. Volgens het college is heroverweging van structurele wetgeving opportuun, omdat de argumenten voor een experiment niet sluitend zijn. Ook met structurele wetgeving kan de deelname van alle gemeenten worden bewerkstelligd en kunnen gemeenten keuzeruimte krijgen bij de invulling van de melding. Het voordeel van structurele wetgeving boven een experiment is dat transitielasten na het experiment worden voorkomen. Daarbij geeft structurele wetgeving meer rechtszekerheid en duidelijkheid over de situatie voor zowel gemeenten, burgers als derde partijen (waaronder uitvoeringsinstanties). Het college constateert bovendien dat de maatregel om het aantal inschrijvingen op een adres te tonen via Mijnoverheid.nl geen experimenteel karakter kent. Het informeren van ingezetenen wordt eenduidig/uniform geregeld, is in lijn met het kabinetsbeleid en bevat geen keuzeruimte in de uitvoering. Bij deze maatregel lijkt dan ook geen onderbouwing te bestaan voor de wijziging via een (tijdelijk) experiment.

2.2 Het college adviseert te kiezen voor structurele wetgeving, mits nut en noodzaak van regelgeving zijn onderbouwd. Indien hiervoor niet wordt gekozen, adviseert het deze keuze nader inhoudelijk te onderbouwen.

3. Werkbaarheid

Het voorstel regelt dat ingezetenen sneller dan voorheen op de hoogte kunnen zijn van een fout in een adresregistratie. Dit kan bijdragen aan minder regeldruk, doordat de foute registratie korter zal bestaan en daardoor tot minder negatieve gevolgen kan leiden. Doordat het voorstel kiest voor maatregelen gericht op fouterstel, moeten burgers zelf actie ondernemen. Zij moeten contact opnemen met de gemeente en mogelijk met andere organisaties waar de fout is doorgevoerd. Volgens het voorstel gaat het dan om gemiddeld zes andere organisaties.

3.1 Werkbaarheid van fouterstel bij registraties

Het voorstel bevat geen aanvullende maatregelen of acties gericht op ondersteuning voor burgers die een foute registratie willen herstellen. Volgens het voorstel zijn de handelingen die de burger moet uitvoeren 'complex'. Dit roept de vraag op of de stappen om fouten te herstellen voor alle burgers werkbaar en uitvoerbaar zijn. Het voorstel maakt niet duidelijk of in de voorbereiding een doenvermogenstoets is uitgevoerd waarmee dit kan worden vastgesteld.

Een foute adresregistratie kan gevolgen hebben voor burgers die zelf een fout maken, maar ook voor burgers waarvan de eigen situatie niet verandert. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om een onterechte bijschrijving op een adres waar de ingezetenen zelf niet verhuizen of een wijziging doorgeven. In deze situatie worden de ingezetenen geconfronteerd met lasten als gevolg van een handeling van een andere ingezetene.

Volgens het college is het passend als gemeenten gerichte ondersteuning bieden aan burgers die fouten in de adresregistratie willen herstellen. Omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beheer van de BRP, ligt het in de rede dat zij deze ondersteuning bieden.

3.1 Het college adviseert om gemeenten ondersteuning te laten aanbieden aan burgers die een foute adresregistratie of -wijziging willen laten herstellen.

3.2 Actualiteit van gegevens

Colleges van B&W moeten de melding "zo snel mogelijk na de inschrijving of adreswijziging" aan bewoners versturen. Het voorstel adviseert om daarbij aan te geven dat deze melding mogelijk niet (meer) actueel is op het moment van ontvangst. Dit kan bijvoorbeeld als een inschrijving met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt. De melding kan voor verwarring zorgen bij bewoners, bijvoorbeeld als het aantal ingeschrevenen op het adres (in de melding) niet meer actueel is en niet correspondeert met de feitelijke situatie. Voor bewoners kan dan onduidelijk zijn wat zij moeten doen. Voor gemeenten kan dit tot extra vragen leiden.

De actuele situatie kunnen burgers raadplegen via Mijnoverheid.nl. In de melding van gemeenten kan daar op worden gewezen. Voor het verzenden van de melding is het volgens het college passend een later moment te overwegen. Bijvoorbeeld één of enkele weken nadat de wijziging of registratie is verwerkt in de BRP. Dit kan onnodige verwarring bij burgers voorkomen.⁸ In een aantal situaties kan een spoedige melding belangrijk zijn, bijvoorbeeld omdat de registratie medebepalend is voor toeslagen. Om deze reden lijkt een nadere afweging over het moment van verzending van de melding op zijn plaats.

3.2 Het college adviseert om burgers bij de melding te informeren over waar zij het actueel aantal ingeschrevenen op het eigen woonadres kunnen inzien.

3.3 Het college adviseert te overwegen de melding later in de tijd te versturen.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een kwalitatieve en gedeeltelijk kwantitatieve beschrijving van de te verwachten regeldrukeffecten. Omdat exacte cijfers over de huidige situatie onbekend zijn, is deze analyse opgesteld met bandbreedtes. De verwachte kostenbesparing als gevolg van het experiment komt volgens uw ministerie uit op een bedrag tussen de 113.000 euro en 4,5 miljoen euro bij respectievelijk 2.100 en 84.000 onjuiste adresregistraties.

Bij het onderdeel 'nut en noodzaak' is het belang aangegeven van een nadere analyse van de huidige situatie. Daarbij gaat het onder andere om de vraag hoe vaak onjuiste adresregistratie of -wijzigingen in de BRP voorkomen. Een gerichtere analyse van de huidige situatie maakt ook een schepere analyse van de regeldrukvermindering mogelijk.

4.1 Het college adviseert de beschrijving van de regeldrukeffecten aan te scherpen op basis van de analyse over het aantal onjuiste adresregistraties.

⁸ Als bewoners pas enkele dagen na een verhuizing de adreswijziging melden bij de nieuwe gemeente, betekent dit dat deze bewoners nog enkele dagen geregistreerd staan op het oude adres. Het kan dan voorkomen dat nieuwe bewoners na een tijdsige verhuismelding een opgave krijgen van het aantal bewoners waarin zowel zij zelf als de oude bewoners zijn meegeteld. Dit kan tot verwarring leiden. Het voorkomen van deze verwarring lijkt mogelijk als de melding pas enkele dagen (of weken) later wordt toegezonden, omdat de registratie dan correct is verwerkt in de BRP.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het Experimentbesluit BRP:

Het besluit niet indienen.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing op dit moment onvoldoende is en aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden over de noodzaak, inhoud, vorm en werkbaarheid van eventuele regelgeving. Het voorstel maakt daarnaast voor het college onvoldoende duidelijk waarom een experimentbesluit nodig zou zijn, en in het geval nut en noodzaak van regelgeving vast staan, waarom niet voor structurele regelgeving wordt gekozen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Indien het voorstel inhoudelijk wordt gewijzigd met gevolgen voor de regeldruk ontvangt het college het nieuwe voorstel graag om te kunnen beoordelen of het een aanvullende zienswijze wil uitbrengen.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris