

Vraagstelling en onderzoeksopzet beleidsdoorlichting begrotingsartikel 6.5

Datum 27 augustus 2018
Ons kenmerk Bijlage bij brief 2018-0000735691

1. Doel

Het doel van de beleidsdoorlichting is om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te onderzoeken van het gevoerde beleid op begrotingsartikel 6.5 'Reisdocumenten en basisadministratie' (hoofdstuk VII BZK van de Rijksbegroting).

De vorige doorlichting van dit begrotingsartikel ging over de periode 2012 tot en met 2014¹; daarom beslaat de onderhavige doorlichting de periode 2015 tot en met 2018.

2. Vraagstelling

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de vastlegging van persoons- en adresgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) en voor de verstrekking van reisdocumenten op basis van de BRP.²

De BRP bevat de persoonsgegevens van alle ingezetenen en van niet-ingezetenen en het primaire doel van deze registratie is om overheidsorganen gegevens te verstrekken die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun publieke taken. [Met de BRP faciliteert de minister van BZK het juiste gebruik van persoons- en adresgegevens door andere overheidsinstanties.]

De uitgifte van reisdocumenten is gebaseerd op de gegevens in de BRP en in de BRP is ook de informatie over de uitgegeven reisdocumenten opgenomen.

Voor een efficiënte dienstverlening door de overheid is het noodzakelijk dat de gegevens in de BRP betrouwbaar, volledig en juist zijn. Op basis hiervan is de centrale vraagstelling van deze beleidsdoorlichting in hoeverre de gegevens in de BRP juist en volledig zijn en in hoeverre de BRP daarmee een waarheidsgetrouwe afspiegeling is van de werkelijkheid (doeltreffendheid).

Voor de specifieke vraagstelling zijn de onderzoeksvragen zoals opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), leidend. Dat betekent dat ook de doelmatigheid van het beleid in deze doorlichting wordt geanalyseerd.

¹ Kamerstuk 27 859, nr. 127

² Thans in portefeuille van de staatssecretaris van BZK.

3. Afbakening

Artikel 6, onderdeel 5, bevat de uitgaven voor Reisdocumenten en de Basisadministratie Personen, zie hieronder. De doorlichting heeft betrekking op het gevoerde beleid op dit begrotingsartikel: inclusief reisdocumenten en exclusief operatie BRP.

Bedragen x € 1.000	2015	2016	2017	2018	2019
6.5 Reisdocumenten en Basisadministratie personen	37.103	55.238	27.253	25.628	25.501
Opdrachten	15.493	18.407	9.151	8.169	7.996
Beleid BRP en reisdocumenten	4.335	6.578	0	8.169	7.996
Operatie BRP	11.158	11.829	9.151	0	0
Bijdrage aan agentschappen	21.610	36.661	18.102	17.459	17.505
Agentschap RvIG	21.610	36.661	18.102	17.459	17.505
Bijdragen aan medeoverheden	0	170	0	0	0
Bijdrage aan gemeenten	0	170	0	0	0

Bron: Rijksjaarverslagen vii BZK (2015 tot en met 2017) en Rijksbegroting 2018 vii BZK (2018 en 2019)

- *Reisdocumenten*

Deze beleidsdoorlichting is breder dan de doorlichting van 2014. Indertijd is bij die beleidsdoorlichting geen aandacht besteed aan het onderdeel reisdocumenten. Dit vanuit de overweging dat er met de bekostiging van reisdocumenten geen beleidsgeld is gemoeid. Tegelijkertijd blijft de vraag naar de doeltreffendheid van het beleid relevant en opportuun en daarom maakt het onderdeel reisdocumenten nu wel deel uit van deze beleidsdoorlichting. Bovendien kan hierdoor het beleid op dit begrotingsartikel meer in samenhang worden gezien hetgeen ook meer informatie oplevert over de doeltreffendheid van het beleid.

- *Operatie BRP*

Een deel van het budget op artikel 6.5 is besteed aan de financiering van het programma Operatie BRP. 'Is besteed', want de Operatie BRP (i.c. een vernieuwing van het technische systeem van de bevolkingsadministratie) is medio 2017 beëindigd. In zijn brief van 26 september 2017 heeft de toenmalige minister van BZK de Tweede Kamer geïnformeerd over de ordentelijke beëindiging van de

Operatie BRP en de inhoudelijke stappen die hierbij worden gezet.³ Een van de stappen was de instelling van een externe onafhankelijke commissie die o.a. moest analyseren welke lessen voor de toekomst zijn te trekken uit de operatie BRP.⁴ Het rapport van de commissie BRP dat in mei 2018 aan de Tweede Kamer is gestuurd, wordt als bron bij deze beleidsdoorlichting gebruikt.⁵

4. Aanpak

Beschrijving van beleid en uitwerken beleidstheorie

Als eerste zal in de beleidsdoorlichting van artikel 6.5 worden begonnen met een beschrijving van het beleid, de doelen en motivering voor (of de theorie achter) het beleid. De reconstructie van de beleidstheorie valt hier ook onder en deze zal voor een belangrijk deel worden gebaseerd op de Memorie van Toelichting wet BRP en op brieven en andere informatie aan de Tweede Kamer.

Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van de beleidstheorie en het onderliggende onderzoeksmateriaal zal worden geanalyseerd of het gevoerde beleid heeft bijgedragen tot het behalen van de doelen (doeltreffendheid) en of dit met een efficiënte inzet aan middelen is gerealiseerd (doelmatigheid).

Besparingsvariant en verbeterparagraaf

Conform de voorschriften van de RPE worden een besparingsvariant en een verbeterparagraaf opgenomen in de beleidsdoorlichting.

5. Methodiek en opzet

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid worden vanuit de volgende invalshoeken benaderd:

5.1 Syntheseonderzoek

Er wordt een syntheseonderzoek gedaan en dat wordt gebaseerd op onderliggende evaluaties van individuele beleidsonderdelen. De volgende evaluaties zijn beschikbaar (in chronologische volgorde):

- *Gemeentebalie Schiphol; toekomst balie van de gemeente Haarlemmermeer op Schiphol voor reisdocumenten en DigiD's voor Nederlanders die in het buitenland wonen* (Berenschot 2015)
- *Samen sterk tegen adresfraude; de aanpak van adresfraude door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens en gemeenten* (2015)
- *Evaluatie proeftuin bezorgen reisdocumenten* (Ecorys, maart 2016)
- *Uitvoeringstechnische tussenevaluatie wet BRP* (Berenschot, april 2016)

³ Kamerstuk 27 859, nr. 113

⁴ Zie voor de opdracht aan de Commissie BRP, kamerstuk 27 859, nr. 115

⁵ Kamerstuk 27 859, nr. 124

- *Nulmeting van de kwaliteit van basisregistraties in samenhang* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014)
- *Eénmeting van de kwaliteit van basisregistraties in samenhang* (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016)
- *Adreskwaliteit 2016* (Centraal Bureau voor de Statistiek 2017)
- *Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit* (2017)
- *Evaluatie convenanten RNI-loketten* (2017)
- *Niet te stoppen. Onderzoeksrapport over de aansturing en besluitvorming omtrent de operatie Basisregistratie Personen (BRP)*, (Commissie BRP 2018)
- *Onderzoek REVA; Registratie Eerste Verblijfsadres* (2018)
- *Adreskwaliteit 2018* (Centraal Bureau voor de Statistiek, verwacht juni 2019)
- *Jaarlijkse zelfevaluaties BRP en reisdocumenten gemeenten*

5.2 Literatuuronderzoek

Wellicht dat de voornoemde evaluaties niet volledig representatief zijn voor het gehele beleidsterrein. Daarom zal nog een opdracht voor aanvullend literatuuronderzoek worden uitgezet om eventuele hiaten op te sporen. In geval van wezenlijke hiaten wordt daarin alsnog voorzien door gericht aanvullend onderzoek.

5.3 Interviews met gebruikers van de BRP

De Basisregistratie Personen is primair bedoeld om gegevens te verstrekken aan overheidsorganen die daarmee hun dienstverlening aan de burger efficiënter kunnen inrichten. Daarom wordt ook een (representatief) aantal gebruikers van de BRP gevraagd in hoeverre hun dienstverlening op basis van de BRP efficiënter is geworden en ook om dat eventueel kwantitatief te onderbouwen. Een aantal bureaus zal worden gevraagd om een voorstel te doen voor een opzet van de interviews. Op basis hiervan wordt een keuze gemaakt voor de daadwerkelijke interviews.

5.4 Onderzoek onder burgers

Behalve een efficiënte dienstverlening door overheidsorganisaties, was ook de vermindering van administratieve lasten voor de burger een beoogde doelstelling van de wet BRP. Dit vanwege het principe 'eenmalige verstrekking, meervoudig gebruik'. Er is geen nulmeting beschikbaar die als referentiepunt kan dienen. Daarom moet nog worden onderzocht of en hoe kan worden vastgesteld dat de doelstelling van verminderde lasten voor de burger is gerealiseerd. Hierbij zal het

ministerie zich onder andere laten adviseren door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR).

6. Organisatie

Voor de begeleiding van de beleidsdoorlichting artikel 6.5 is een commissie ingesteld die de voortgang en kwaliteit van de doorlichting bewaakt. Ook bewaakt de commissie dat alle relevante belanghebbenden bij de beleidsdoorlichting worden betrokken. Deze commissie bestaat uit:

- Een vertegenwoordiger van een Gebruikerspartij van de BRP.
- Een lid van DG Rijksbegroting, IRF, ministerie van Financiën.
- Een lid van de directie FEZ, ministerie van BZK.
- Twee leden van Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, ministerie van BZK.
- Twee leden van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, ministerie van BZK.
- Een onafhankelijk deskundige die vooral de onderzoeksmethodiek bewaakt en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting zal beoordelen.

De onafhankelijk deskundige waaraan in de laatste bullit wordt gerefereerd is Prof. dr. P.H.M. van Hoesel, emeritus-hoogleraar bestuurskunde. Professor Van Hoesel heeft dit plan van aanpak mede beoordeeld en zijn beoordeling van de beleidsdoorlichting zal een integraal onderdeel vormen van de beleidsdoorlichting. Professor Van Hoesel is ook als onafhankelijk deskundige, betrokken geweest bij diverse andere beleidsdoorlichtingen (BZK, Defensie, SZW).

7. Planning

De beleidsdoorlichting zal door de medewerkers van BZK worden opgesteld en uiterlijk eind 2019 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.