

ANALYSE CASUS ‘ONVERWACHT UITGESCHREVEN’

‘Iemand moest Esther belasterd hebben, want zonder dat zij iets kwaads had gedaan, werd zij op een morgen uitgeschreven.’

De persoonsregistratie door de overheid kent een lange geschiedenis. Begin 2014 werd een nieuw hoofdstuk in die geschiedenis ingeluid met de totstandkoming van de BRP, de Basisregistratie Personen. Hiermee worden tal van overheidsorganisaties en publieke dienstverleners, zoals Kamer van Koophandel, Belastingdienst, DUO en zorgverzekeraars, gekoppeld aan één registratiesysteem. Deze manier van werken verhoogt de efficiëntie en de kwaliteit in vergelijking tot het verleden, toen elke organisatie haar eigen registratie bijhield. Toch kent ook de werking van de BRP zo zijn problemen, zoals is gebleken uit de casus ‘onverwacht uitgeschreven’. Er kleven grote gevolgen aan de BRP voor iedereen die niet past in het systeem. En het toegenomen belang van de BRP voor publieke dienstverlening trekt een zware wissel op de fraudebestrijding door de overheid.

Hoe gaan we om met mensen die niet in de ‘happy flow’ van de BRP passen, maar die ook niet tot de groep evidente fraudeurs behoren? Dit is een vraag naar de ‘publieke waarde’ die de wet BRP beoogt te realiseren. Om te kunnen beoordelen hoe het daarmee is gesteld heeft de Kafkabrigade gesprekken gevoerd met in totaal 19 relevante spelers in de casus ‘onverwacht uitgeschreven’, waaronder gemeenten, NVVB, Kamer van Koophandel en Belastingdienst. Op basis van die gesprekken is de navolgende analyse van de werking van de BRP opgesteld. Die analyse is gestructureerd aan de hand van de rol van vier belangrijke protagonisten, vier hoofdrolspelers. Elk van deze (f)actoren heeft op zijn eigen manier bijgedragen aan de ontstane situatie. De onderlinge wisselwerking is cruciaal om te kunnen verklaren wat er is gebeurd. In het navolgende bespreken we achtereenvolgens de kenmerken en dilemma’s rond de basisregistratie personen (BRP), gemeenten en de praktijk van adresonderzoeken, gebruikers van de BRP, en de rol van burgers zelf.

1. Basisregistratie Personen

Een kleine geschiedenis

Moderne staten zijn in grote mate afhankelijk van de registratie van burgers voor de uitoefening van hun taken. Vrijwel welke staatstaak – van bestraffing tot belastingheffing en van subsidiëring tot dienstverlening – valt of staat met de mate waarin autoriteiten beschikken over de correcte gegevens van hun burgers. Registratie is dus allesbehalve ‘neutraal’, maar is juist het vertrekpunt voor het toekennen van rechten en plichten. Pas door registratie is een bevolking ook echt ‘bestuurbaar’.

In Nederland houden gemeenten al sinds 1850 structureel de registratie van hun inwoners bij in een bevolkingsregister. Tienjaarlijkse volkstellingen vormden een belangrijke controle op de juistheid en volledigheid van de gegevens. In 1994 volgde de digitalisering van dit systeem in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). En sinds 2014 is de GBA omgevormd tot de Basisregistratie Personen (BRP). Dit betekent dat persoonsgegevens ook door andere overheden of geautoriseerde organisaties, zoals de

Belastingdienst, de Kamer van Koophandel en zorgverzekeraars, gebruikt kunnen worden voor de uitoefening van hun taken. Door een basisregistratie wordt de kwaliteit en efficiency van registraties vergroot: de betrouwbaarheid van de BRP is zeer groot en andere organisaties hoeven geen eigen registraties meer bij te houden. De BRP werkt volgens het principe ‘eenmalige registratie, meervoudig gebruik’.

Het belang van de BRP voor burgers en overheid

Opvallend is dat aan de BRP zelf geen rechten op plichten kunnen worden ontleend. De BRP is ‘enkel’ een registratie-instrument. Hoewel gebruikers met deze registratie allerlei doelen nastreven, is de BRP zelf dus doelloos. Het enige ‘doel’ van de registratie is het registreren van de adressen waar burgers verblijven – en wel zo correct en volledig mogelijk. Zowel voor overheid als voor burgers krijgt de basisregistratie een toenemend belang. Voor burgers is dat evident: zonder correcte registratie is er geen toegang tot een grote hoeveelheid rechten, waaronder hypotheekrenteaftrek, huur- en gezinstoeslagen, zorgverzekering, studiefinanciering, AOW-recht, stemrecht en bevolkingsonderzoeken. De voorwaarde om toegang te krijgen tot rechten en diensten is dat je jezelf vindbaar maakt voor de overheid.

Maar ook voor overheden neemt het belang van een correcte registratie toe. Hoewel de belastingdienst voor het heffen van belasting gebruik maakt van een eigenstandige registratie kleeft er een groot financieel risico aan een incorrecte registratie van persoonsgegevens. Denk aan mensen die onterecht toegang krijgen tot allerlei voorzieningen. Maar denk ook aan tal van bijzondere belastingen – wegenbelasting, gemeentelijke belasting, waterschapsbelasting – die worden opgelegd op basis van in de BRP bekende gegevens over woonplaats en omvang van het huishouden.

Het ingezetenen criterium

Registratie in de BRP is niet gekoppeld aan Nederlanderschap, maar aan adresgegevens. Ook buitenlanders die hier wonen kunnen worden geregistreerd als ‘ingezetene’ en in het buitenland woonachtige Nederlanders worden juist als ‘niet-ingezetene’ geregistreerd. Het ‘adres’ is bepalend voor registratie: dat is de plaats waar mensen vindbaar en bereikbaar zijn voor de overheid. Er bestaan in de BRP twee soorten adressen: het woonadres en het briefadres. Dat laatste adres wordt geregistreerd als een persoon tijdelijk niet te bereiken is op zijn woonadres, bij voorbeeld omdat hij in een instelling of tijdelijk in het buitenland verblijft. Het briefadres is gevestigd op het woonadres van een andere burger, die zich akkoord verklaart met het doorsturen van overheidspost. Is er geen woonadres of briefadres dan wordt iemand die wel bekend is bij de overheid – bij voorbeeld omdat hij hier ooit ingeschreven stond of omdat hij Nederlander is – ingeschreven in het Register Niet-Ingezetenen (onderdeel van de BRP). Nederlanders waarvan het adres onbekend is krijgen de status ‘vertrokken onbekend waarheen’ (VOW-status).

Het ‘ingezetenen criterium’ speelt een centrale rol in de registratie van burgers in de BRP. Alleen burgers met een woon- of briefadres hebben in de regel toegang tot de rechten en plichten die de gebruikers van de BRP hanteren. Iemand wordt ingeschreven als ingezetene als hij gedurende een half jaar tenminste vier maanden ergens woont. Iemand wordt uitgeschreven als ingezetene indien hij gedurende een jaar minder dan vier maanden op het opgegeven adres verblijft (artikel 2.43 BRP). Dat criterium is gebaseerd op de verwachting dat iemand binnen vier maanden met de overheid in aanraking komt (en dus ingezetene is) en dat iemand die hier minder dan vier maanden

is in het buitenland woonachtig is (en dus niet-ingezetene is). De enige wettelijke uitzondering hierop zijn zeelieden die onder Nederlandse vlag varen: indien zij een adres aan wal hebben mogen zijn gedurende twee jaar van huis zijn voordat zij hun status als ‘ingezetene’ verliezen.

Dilemma's rond de werking van de BRP

Ten aanzien van de werking van de BRP kunnen de volgende dilemma's worden benoemd:

- *De betekenis van de BRP is impliciet:* uit de Wet BRP valt niet af te leiden waartoe de registratie wordt gebruikt. Dat is terug te vinden in nadere wetgeving of algemene maatregelen van bestuur over het gebruik door organisaties zoals belastingdienst, Kamer van Koophandel en zorgverzekeraars (zie artikel 3.1 BRP). Hieruit volgt ook dat de consequenties van een mutatie van BRP-gegevens niet op voorhand te overzien zijn door burgers. Dit is problematisch met het oog op de rechtszekerheid van burgers. Onderschatting van de belangen die op het spel staan kan een burger duur komen te staan. Zijn er manieren denkbaar om burgers (en gemeenten) inzicht te geven in de betekenis van de BRP voor hun eigen leven?
- *Het adres en het ingezetenen criterium zijn archaische middelen voor vindbaarheid:* het doel van een persoonsregistratie is het kunnen vinden van personen. Hiervoor is in een ver verleden bepaald dat een woonadres de meest geschikte manier is om de verblijflocatie van een burger vast te stellen. Tegenwoordig kent de BRP slechts drie smaken: woonadres, briefadres en vertrokken onbekend waarheen. Ook is lang geleden bepaald dat iemand geen ingezetene meer is als hij minder dan vier maanden in een jaar op dat adres verblijft. Voor de meeste burgers klopt dat nog steeds. Maar in de loop der jaren zijn veel burgers echter internationaal mobiel geworden. De vraag is of een woonadres nog wel de meest geschikte manier is om hen te vinden. En of het ingezetenen criterium nog wel een valide indicator is om hun verblijfplaats vast te stellen. Zou de BRP niet tegemoet moeten komen aan de maatschappelijke variëteit? Bij voorbeeld door meerdere adrescategorieën te maken (die niet afhankelijk zijn van het ingezetenen criterium) of door meerdere uitzonderingsgroepen (naast zeelieden) te definiëren? Her en der gebeurt dit al, ook al voorziet de BRP er niet in. Zo geven gemeenten soms een zogeheten ‘puntadres’ aan dak- en thuislozen – letterlijk een punt in plaats van een uitgeschreven adres – om hen in staat te stellen een bankrekening of zorgverzekering aan te vragen. Dit dwingt gebruikers te kijken naar de feitelijke situatie.

2. Gemeenten

De handhavingsrol van de gemeente

Al sinds 1850 zijn gemeenten belast met het registreren van inwoners. De gedachte hierachter is dat voor zowel overheid als burger een vorm van ‘nabijheid’ het meest praktisch is in de onderlinge relatie. Voor burgers, omdat tal van basisdiensten – zoals de verstrekking van paspoorten en stempassen – door gemeenten worden verstrekt. En voor gemeenten, omdat wordt verondersteld dat burgers het best te lokaliseren zijn door

hun verblijfplaats en de controle daarop zo specifiek mogelijk te maken. Maar daarnaast is deze taak van gemeenten ook het product van een bepaalde tijd – een tijd waarin de mobiliteit van mensen gering was en ze veelal hun hele leven in dezelfde gemeenschap bleven wonen.

Vóór de komst van de BRP was de controle op volledigheid en juistheid van de registraties zelden een gemeentelijke prioriteit. Onder druk van de basisregistratie is dat de afgelopen jaren echter veranderd. Waar de gemeentelijke basisadministratie slechts werd gebruikt voor een beperkt aantal gemeentelijke taken, zoals het verstrekken van paspoorten, daar is de BRP de basis voor de activiteiten van een groot aantal gebruikers. Incorrecte gegevens hebben grote consequenties en fraudebestrijding krijgt veel aandacht. Met name het briefadres is kwetsbaar voor fraude: zolang de ontvanger van de brieven de geadresseerde blijft ‘dekken’ behoudt hij de toegang tot tal van rechten, maar is hij de facto onvindbaar. Bovendien mogen gemeenten volgens de wet een briefadres niet weigeren.

De voordelen voor fraudeurs en de kosten voor de gebruikers van de BRP (en indirect voor de belastingbetaler) kunnen immers groot zijn. Wie zichzelf onterecht uitschrijft of onterecht een briefadres aanvraagt heeft weliswaar geen toegang tot voorzieningen, maar is ook onvindbaar voor schuldeisers en autoriteiten – zie bij voorbeeld het fenomeen ‘spookjongeren’. Wie in het buitenland woont maar in Nederland ingeschreven staat blijft AOW ontvangen. Wie een woonadres heeft kan huurtoeslag aanvragen en zijn woning illegaal onderverhuren (en zelf ‘ongeregistreerd’ elders gaan wonen). En wie zich als uitwonend registreert maar nog bij zijn ouders woont, ontvangt wel een uitwonende studiebeurs.

Adresonderzoeken

Dé manier waarop gemeenten de registraties in de BRP controleren is via een ‘adresonderzoek’. De wet BRP zegt zelf niet zoveel over de wijze waarop dat moet gebeuren. Het is een discretionaire bevoegdheid van gemeenten. In de praktijk treedt er echter wel uniformering op. Om te voorkomen dat fraudeurs gaan ‘shoppen’ naar de meest lakse gemeente ontstaat er druk om handhavingstaken te standaardiseren. Zo is er, onder aanvoering van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), een protocol opgesteld voor adresonderzoeken, waarmee gemeenten de juistheid van een woonadres controleren. En zo worden in tal van gemeenten de eisen voor het verkrijgen van een briefadres aangescherpt.

Gemeenten kunnen een briefadres niet weigeren, maar wel ontmoedigen. Bij voorbeeld door een maximumduur van 6 maanden, waarna de betreffende burgers het briefadres actief moeten verlengen. Of door het stellen van een maximum van twee briefadressen per woonadres. Ook organiseren gemeenten (op basis van signalen) acties om illegale onderverhuur tegen te gaan. En tenslotte worden de gegevens van frauderende burgers doorgegeven aan andere instanties, zoals politie, belastingdienst, UWV, DUO, woningcorporatie en omliggende gemeenten.

In de praktijk van adresonderzoeken spelen tenminste twee belangrijke interpretatiekwesaties. Ten eerste mag een adresonderzoek alleen plaatsvinden op basis van een ‘signaal’ dat er iets niet in de haak is. Dat kan een ‘ambtshalve’ signaal zijn – dat wil zeggen: door de gemeente zelf geconstateerd – maar ook een signaal van andere partijen. In dat laatste geval wordt gesproken van ‘vrije derden’, die de gemeente zelf

per verordening aanwijst. Vaak gaat het om een zeer gevarieerde groep van organisaties, zoals bibliotheken, buitenlandse overheden, crematoria en begraafplaatsen, fondsenwervende organisaties, GGZ, jeugdzorg en kerken. Maar wat precies als 'signaal' geldt, is niet gedefinieerd. Het kan dus ook zo zijn dat een gemeente actief op zoek gaat naar zo'n signaal, bij voorbeeld door potentiële fraudeurs op te sporen door het opstellen van risicoprofielen van burgers (zoals: geen inkomen, maar wel een dure auto op je naam).

Ten tweede is het vaststellen van bewoning en van het voldoen aan het ingezetenen criterium door een adresonderzoek ingewikkeld. Hoe ga je als gemeente controleren of iemand daadwerkelijk minstens vier maanden per jaar in Nederland verblijft op het opgegeven adres? Hoe ga je controleren of iemand niet vaker op een ander adres in Nederland overnacht (en daardoor bij voorbeeld met iemand samenwoont)? Dit informatietekort dringt een gemeente terug door mensen aan te schrijven met de vraag of ze hun woonadres kunnen bevestigen, maar ook door huisbezoeken af te leggen om te zien of iemand daadwerkelijk 'thuis' is. Uiteindelijk gaat het echter bijna altijd om een interpretatie van de vraag of iemand 'naar redelijke verwachting' op het opgegeven adres woont. Zo'n verwachting kan mede voortkomen uit verklaringen van de bewoner of medebewoners.

Dilemma's rond de rol van gemeenten

Ten aanzien van de rol van gemeenten kunnen de volgende dilemma's worden benoemd:

- *Adresonderzoeken zijn contrair aan de doelstelling van de BRP*: de wet BRP beoogt een zo werkelijkheidsgetrouwe registratie van ingezetenen te realiseren, opdat burgers bereikbaar zijn voor de diverse overheidsdiensten. Adresonderzoeken zijn echter gericht op het vaststellen dat iemand niet op het opgegeven adres woont. Zou het doel niet juist moeten zijn het vaststellen waar de burger wél woont? De casus 'onverwacht uitgeschreven' laat zien dat adresonderzoeken burgers zelfs minder bereikbaar kunnen maken: hoewel de feitelijke situatie van Esther niet is veranderd heeft ze in plaats van een woon- of briefadres nu de status 'vertrokken onbekend waarheen'. Had de gemeente vanuit het belang van vindbaarheid Esther niet ingeschreven moeten laten staan, ook als ze niet voldoet aan het ingezetenen criterium? Adresonderzoeken functioneren niet als middel om burgers te vinden, maar als poortwachter voor de toegang tot de voorzieningen van BRP-gebruikers, die niet vindbaarheid, maar toegang tot voorzieningen als belang hebben.
- *Adresonderzoeken zijn onzuiver in het vaststellen van verblijf*: de BRP-criteria zijn lastig te controleren door middel van een adresonderzoek, omdat onder andere het vaststellen van bewoning gedurende minstens vier maanden per jaar enkel op basis van 'redelijke verwachting' kan geschieden. Hoe streng een gemeente daarin is, hangt af van interpretatie door betrokken ambtenaren en van de inrichting van de procedure voor een adresonderzoek. Om de verblijfplaats van burgers vast te stellen zijn er ook andere methoden denkbaar, zoals het op metaniveau analyseren van elektronisch betaalgedrag, reisgedrag en belgedrag. Kan het gebruik van dergelijke gegevens niet zuiverder zijn dan een adresonderzoek? Zijn dergelijke methoden een minder zware inbreuk op de privacy van burgers – mits het gebruik strikt wordt ingekaderd in voorwaarden, zoals toestemming, redelijk vermoeden, binding aan het handhavingsdoel en de

mogelijkheid voor de burger dit anders te verklaren? En kun je daarmee geen betere uitspraken doen over de vraag waar iemand wél verblijft?

3. Gebruikers

Het gebruik van de BRP

Vóór de basisregistratie hield elke dienstverlenende instantie haar eigen klantregistratie bij. Met de komst van de basisregistratie hoeven de gebruikers van de BRP nog slechts in beperkte mate een eigen registratie te voeren. Het bijhouden en controleren van gegevens is ‘uitbesteed’ aan gemeenten. Gebruikers zijn hierdoor weliswaar een deel van de controle over de registratie van hun cliënten kwijt, maar er staan veel voordelen tegenover. Een eenduidige en kwalitatief hoogstaande registratie dient de efficiency en kwaliteit van de dienstverlening. Ook kan fraude effectiever bestreden worden, door de handhaving in één hand – de gemeente – te organiseren.

Sinds 2000 zijn geleidelijk steeds meer organisaties aangesloten op de GBA/BRP. Hieronder zijn zorgverzekeraars, de belastingdienst, de Kamer van Koophandel, pensioenfonds, DUO, waterschappen en de SVB. Als aan bepaalde juridische, technische en organisatorische eisen is voldaan kunnen ook andere organisaties zich aansluiten. Een wettelijke gebruikersverplichting regelt dat organisaties, als ze eenmaal op de basisregistratie zijn aangesloten, de BRP als uitgangspunt van hun dienstverlening moeten nemen. Die gebruikersverplichting moet echter niet verward worden met een ‘automatische’ toepassing van de BRP voor het toekennen van rechten of opleggen van plichten. Zoals eerder beschreven kunnen aan de BRP zelf geen rechten of plichten worden ontleend. De verantwoordelijkheid daarvoor berust altijd bij de gebruikers van de gegevens. Zij dienen een eigenstandig oordeel over de feitelijke situatie te vellen; ze kunnen zich niet automatisch beroepen op de BRP.

Afwijking van de gebruiksverplichting

Behalve een gebruikersverplichting hebben gebruikers dus ook een verantwoordelijkheid om bij twijfel de juistheid van een registratie na te gaan en om een eigenstandige afweging te maken over het eventueel stopzetten van dienstverlening. In de wet BRP worden vier gronden genoemd op basis waarvan een organisatie niet de BRP-gegevens hoeft te gebruiken. Dit zijn:

- Eigen wetgeving schrijft afwijking voor: dit is bij voorbeeld het geval bij de Belastingdienst die voor het opleggen van aanslagen geen gebruik maakt van de BRP, maar van het adresbegrip uit de Algemene Wet op de Rijksbelastingen. Voor het toekennen van toeslagen maakt de Belastingdienst wel gebruik van de BRP.
- Gegeven staat in onderzoek: hierbij gaat het meestal om een adres dat de gemeente momenteel in adresonderzoek heeft. Gebruikers kunnen overgaan tot opschorting van gebruik van deze gegevens.
- Gereede twijfel over juistheid gegevens: behalve een gebruiksverplichting hebben gebruikers ook een meldplicht naar gemeenten als zij vermoeden dat bestaande gegevens onjuist zijn. Gemeenten kunnen dan een adresonderzoek instellen.
- Belang van de eigen bedrijfsvoering: sommige organisaties hanteren meerdere adresbegrippen dan degene die in de BRP zijn genoemd. Zo kent de Kamer van Koophandel ook het ‘vestigingsadres’, waar een bedrijf gevestigd is.

De praktijk van gebruik: drie voorbeelden

De hierboven genoemde uitzonderingsgronden worden echter niet door elke gebruiker even vaak aangesproken. En als ze worden gebruikt is dat niet in alle gevallen om de burger ten dienste te zijn. Ter illustratie hiervan bespreken we de manier waarop drie organisaties omgaan met de mogelijkheid om uitzonderingen te maken.

Laten we als eerste kijken naar zorgverzekeraars. Voor hen spitst het gebruik zich toe op de vraag of iemand verzekeringsplichtig is en of – daardoor – ook een wettelijke acceptatieplicht voor een zorgverzekeraar ontstaat. In de wettelijke systematiek is de verzekeringsplicht gekoppeld aan het AWBZ-recht: elke burger die via zijn werk voor bijzondere ziektekosten is verzekerd is automatisch ook verzekeringsplichtig voor een zorgverzekering. De Sociale Verzekeringsbank controleert op de AWBZ-status door een inschatting te maken van de vraag of iemand in Nederland inkomen heeft – een vraag die overigens gemakkelijker te beantwoorden is voor iemand met een vast dienstverband dan iemand met een eenmansbedrijf. Iemand kan dus ook verzekeringsplichtig zijn als hij niet in Nederland woont, maar hier wel werkt. Zorgverzekeraars volgen dus in principe het oordeel van de SVB.

Als een burger geen inkomen uit werk heeft, dan is inschrijving als ingezetene in de BRP leidend voor de vraag of iemand verzekeringsplichtig is. Momenteel kan een verzekeraar ook niet-ingezetenen accepteren in het geval van een VOW-status ('vertrokken onbekend waarheen'). Een voorgenomen wetswijziging beoogt daar een eind aan te maken: met het oog op fraudebestrijding mogen zorgverzekeraars dan alleen nog klanten accepteren als ze een woonadres in de BRP hebben of zelf een woonadres in het buitenland opgeven (en hier inkomen uit werk hebben). In de praktijk maken zorgverzekeraars ook nu slechts mondjesmaat gebruik van de mogelijkheid om een niet-ingezetene als klant te accepteren. Zij vullen hun eigen verantwoordelijkheid veelal in door het sturen van een brief naar het laatst bekende woonadres van een burger. Volgt daarop na enkele waarschuwingen geen reactie of blijkt er geen sprake meer te zijn van ingezetenschap, dan volgt er uitschrijving.

Een tweede voorbeeld van BRP-gebruik komt van de Kamer van Koophandel. Van belang is hier het onderscheid tussen rechtspersonen en natuurlijke personen. Ondernemingen bestaande uit rechtspersonen worden in het handelsregister (NHR) opgenomen op basis van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Voor natuurlijke personen, zoals zzp'ers, wordt de BRP gevolgd. Op het moment dat iemand de status 'vertrokken onbekend waarheen' krijgt dient de Kamer van Koophandel zich af te vragen of er nog sprake is van een onderneming in Nederland. Daartoe wordt in de praktijk eerst actief contact gezocht met de onderneming (telefonisch, via e-mail of per post). Er volgt pas uitschrijving uit het handelsregister als er geen reactie komt of als er redelijkerwijs geen activiteiten van de onderneming in Nederland meer te verwachten zijn.

Het kan echter ook zo zijn dat iemand in het buitenland woont, maar nog wel een onderneming in Nederland heeft. Voor die gevallen houdt de Kamer van Koophandel een eigen adresregistratie bij, waarbij gebruik wordt gemaakt van een zogenaamd 'vestigingsadres'. In het belang van de eigen bedrijfsvoering kan de Kamer van Koophandel uitzonderingen maken, bij voorbeeld door een zzp-onderneming op een briefadres in te schrijven of op een woonadres ingeschreven te laten staan ook al is de

ondernemer daar volgens de BRP niet meer woonachtig. Tegelijkertijd is men hier zeer terughoudend mee. Het doel van het handelsregister is uiteindelijk ook dat ondernemingen vindbaar zijn, bij voorbeeld voor eventuele schuldeisers. Soms vraagt die vindbaarheid om afwijking van de BRP, maar in de meeste gevallen niet.

Een derde en laatste voorbeeld is het gebruik van de BRP door de Belastingdienst. De belastingdienst kent drie grote bedrijfsonderdelen: douane ('groen', geregeld in de wet ADW), belastingen ('blauw', geregeld in de wet AWR) en toeslagen ('rood', geregeld in de wet AWIR). Enkel ten aanzien van de toeslagen kent de belastingdienst een gebruikersverplichting van de BRP. Voor de belastingheffing is die verplichting er niet. De belastingdienst maakt wel gebruik van de BRP als indicatie voor de vraag of iemand belastingplichtig is, maar kan er ook 'duurzaam van afwijken' op basis van het adresbegrip uit de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen. Hiertoe wordt een eigen klantregistratie bijgehouden.

Voor het bepalen van het 'fiscaal woonadres' – ter onderscheid van het woonadres en het briefadres uit de BRP – hanteert de Belastingdienst eigen criteria. Het adresbegrip uit de AWR is een zogeheten 'open norm'. Dat wil zeggen dat de belastingdienst dit begrip eigenstandig mag definiëren. Hiervoor is een lijst toetsingscriteria opgesteld die de vraag moeten beantwoorden of iemand een belastbaar inkomen of eigendom in Nederland heeft. Hoeveel iemand in Nederland verdient en met wie hij samenwoont zijn daarbij belangrijkere vragen dan waar iemand woont. Zo kan iemand dus in het buitenland wonen maar op basis van zijn fiscale situatie in Nederland belastingplichtig zijn. Anders verwoord: iemand kan dus op grond van de BRP 'onvindbaar' zijn voor de overheid en tegelijkertijd op grond van de AWR wel degelijk 'vindbaar' zijn. Praktisch betekent dit dat iemand geen recht heeft op toeslagen, maar wel belastingplichtig is.

Dilemma's rond de rol van gebruikers

Ten aanzien van de rol van gebruikers kunnen de volgende dilemma's worden benoemd:

- *Het gebruik van de BRP kent geen doelbinding*: de Wet BRP stelt dat aan gebruikers inzicht in de registratie wordt gegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken (zie artikel 3.2 lid 3 BRP). Deze vraag naar wat precies noodzakelijk is wordt echter in veel organisaties niet meer gesteld. De registratiecriteria van de BRP zijn automatisch ook de criteria van de gebruikers, aangezien zij een gebruiksverplichting hebben en alleen onder bepaalde omstandigheden daarvan mogen afwijken: one size fits all. Gebruikers beschikken bovendien niet meer over hun eigen registratie en vertrouwen op de kwaliteit van de BRP. Daarmee verliest het gebruik van de BRP zijn doelbinding: hebben alle gebruikers wel een woon- of briefadres nodig, of kan ook worden volstaan met andere vormen van bereikbaarheid (via telefoon of e-mail) of is meer of andere vindbaarheid noodzakelijk (via bankrekening of andere vormen van inkomens- of vermogensbeslag)? En is het ingezetenen criterium werkelijk van belang voor alle gebruikers?
- *Organisatiebelangen en strategisch gedrag spelen een grote rol in het gebruik*: de eigenstandige verantwoordelijkheid van organisaties om te bepalen of iemand bepaalde rechten of plichten kent wordt voor een belangrijk deel bepaald door de belangen van de gebruikers, en niet door de belangen van burgers. Dat leidt ertoe dat bij sommige gebruikers de BRP de facto een automatische doorwerking heeft, in plaats van dat ze zelf naar de feitelijke situatie kijken. Een beoogde

wetswijziging beoogt dit automatisme zelfs juridisch vast te leggen voor het gebruik door zorgverzekeraars: ze mogen niet eens meer afwijken van de BRP. Maar ook elders vertonen gebruikers strategisch of calculerend gedrag. Zo heeft de wetgever de Belastingdienst meer discretionaire ruimte gegeven om burgers plichten (aanslagen) op te leggen dan om burgers rechten (toeslagen) toe te kennen. Het kijken naar de feitelijke situatie wordt niet alleen bemoeilijkt door de gebruiksverplichting of door het gebrek aan doelbinding in de BRP, maar ook doordat het gebruik van uitzonderingsgronden sterk wordt bepaald door de belangen van gebruikers zelf.

4. Burgers

Het belang van correcte registratie

De laatste belangrijke factor in de werking van de BRP zijn burgers zelf. Ze zijn niet alleen passief object van registratie, maar dragen ook actief bij aan de manier waarop deze registratie hun toegang tot rechten en diensten beïnvloed. Voor een belangrijk deel hebben burgers niets te vertellen over hun registratie door de overheid. Vrijwel iedereen die in Nederland verblijft staat geregistreerd. En voor iedereen geldt een legitimatieplicht. Maar burgers hebben wel de nodige invloed op de manier waarop ze geregistreerd staan.

Zoals eerder gezegd heeft de komst van de basisregistratie ervoor gezorgd dat burgers een toegenomen belang bij correcte registratie hebben. De BRP is immers de poort tot tal van sociale rechten en overheidsdiensten. Wie staat geregistreerd als niet-ingezetene zal van veel voorzieningen verstoken blijven. De belangrijkste prikkel in het systeem van de BRP is voor het overgrote deel van de burgers dus ‘compliance’: je wordt ‘beloond’ met rechten en diensten als je jezelf vindbaar en bereikbaar maakt en als je openheid over je woon- en gezinssituatie geeft.

Positieve en negatieve prikkels voor compliance

Het systeem kent echter ook een prikkel tot strategisch gedrag. Burgers kunnen voordeel behalen door een bewust onvolledige of onjuiste registratie. Op tal van manieren kunnen burgers proberen om wel de lusten, maar niet de lasten van de overheid krijgen. Bij voorbeeld door aan te geven dat je alleenwonend bent (en daardoor aanspraak op huurtoeslag te kunnen maken), door bepaalde inkomsten te verzwijgen (en daardoor minder loonbelasting te betalen) of door een vals adres op te geven (en daardoor onvindbaar te zijn voor schuldeisers).

De overheid kent een aantal instrumenten om dit strategisch gedrag tegen te gaan. Ten eerste is er de zojuist genoemde positieve prikkel tot compliance: burgers krijgen toegang tot voorzieningen. En ten tweede is er de negatieve prikkel van afschrikking: wie wordt betrapt op fraude moet rekening houden met forse consequenties, zoals bestraffing en uitsluiting van toegang tot allerlei diensten. Om die tweede prikkel kracht bij te zetten investeren overheden momenteel fors in de fraudebestrijding.

In principe dient een overheid zich te onthouden van een moreel oordeel over het gedrag van burgers. Van belang is alleen het technisch-juridische criterium of iemand correct staat geregistreerd in de BRP. Tegelijkertijd is het beleid ten aanzien van fraudebestrijding is ingegeven door de assumptie dat incorrect ingeschreven burgers bewust misbruik maken van het systeem. Twee belangrijke veronderstellingen liggen

hieraan ten grondslag: 1) opzet van burgers en 2) een heldere definitie van misbruik. Bij nader inzien is de stelligheid van deze veronderstellingen echter betwistbaar.

Eigen verantwoordelijkheid?

Wie onjuist staat geregistreerd in de BRP heeft dat bewust gedaan met het oogmerk voordeel te behalen tegenover één of meerdere gebruikers van de BRP. Deze veronderstelling van opzet achter een incorrecte BRP-registratie is betwistbaar. In de praktijk kunnen er tal van redenen zijn waarom iemand onjuist staat geregistreerd. Nog los van registratiefouten door autoriteiten zijn een gebrek aan kennis van regelgeving of een onderschatting van het belang van de BRP twee belangrijke verklaringen voor incorrecte registratie. Wie is er immers precies bekend met het ingezetenen criterium? Wie kent alle voorwaarden van zijn pensioenfonds of zorgverzekeraar? En wie weet er precies waarvoor de gegevens uit de BRP allemaal worden gebruikt? En welke burger controleert eigenlijk of hij wel correct in de BRP staat ingeschreven?

Hier kan tegenin worden gebracht dat elke burger wordt geacht de wet te kennen. Dat argument gaat echter slechts zeer ten dele op in het geval van de wet BRP. Zoals eerder besproken is de betekenis van de BRP niet af te leiden uit de wet BRP zelf, omdat het gebruik ervan in andere besluiten en maatregelen is geregeld. Dat maakt het zowel voor burgers als voor gemeenten zeer moeilijk om te achterhalen wat de feitelijke betekenis van de BRP is en welke consequenties aan een mutatie of incorrecte registratie zijn verbonden. Die gevolgen zijn voor elk individu verschillend en afhankelijk van zijn unieke persoonlijke situatie.

Iedereen in de 'happy flow'?

Ook de veronderstelling dat er een helder onderscheid tussen gebruik en misbruik is kan worden genuanceerd. Niet elke burger is volledig in het schema van de BRP te passen. Met name het ingezetenen criterium vormt een eenduidige juridische werkelijkheid, die niet per definitie aansluit op de gevarieerde maatschappelijke werkelijkheid. Sterker nog, terwijl de maatschappelijke variëteit en internationale mobiliteit toeneemt, neemt de bureaucratische ruimte om deze variëteit en mobiliteit te accommoderen af als gevolg van een actievere handhaving van de BRP. Het ingezetenen criterium was nauwelijks problematisch in een tijd waarin mensen hun gehele leven op één plaats verbleven.

Dat criterium levert voor het overgrote deel van de burgers geen probleem op – zij zitten in de 'happy flow'. Tegenwoordig zijn er echter ook studenten die voor langere tijd in het buitenland studeren, zijn er kinderen die hun tijd verdelen tussen hun beide gescheiden wonende ouders, en zijn er zelfstandige ondernemers die zaken doen over de gehele wereld. Er is in de systematiek van de BRP geen rekening gehouden met deze 'moderne nomaden' – behoudens dan met zeelieden (zie boven). Zij passen niet in het systeem. Enerzijds bevordert de overheid dergelijke mobiliteit, anderzijds maakt de overheid het mensen met een bepaalde levensstijl moeilijk door de BRP-systematiek. Ook als je 'gewoon' belasting betaalt in Nederland of hier onroerend goed bezit heb je nog geen automatisch recht op toegang tot de diensten van BRP-gebruikers. Anders geformuleerd: ook mensen die niet frauderen worden geraakt door de BRP-systematiek en vormen de 'collateral damage' van een strengere handhaving.

Dilemma's rond de rol van burgers

Ten aanzien van de rol van burgers kunnen de volgende dilemma's worden benoemd:

- *De BRP treft sommige burgers disproportioneel*: burgers staan niet altijd foutief geregistreerd door bewuste fraude. Ook onwetendheid en naïviteit kunnen belangrijke oorzaken van onjuistheden zijn. De vraag is hoe laakbaar dat gebrek aan eigen verantwoordelijkheid is, aangezien de betekenis van de BRP niet uit de wet BRP zelf af te leiden is. De gevolgen zijn letterlijk niet te overzien – niet voor burgers, maar ook niet voor de overheid zelf. Ook op een ander punt is de werking van de BRP disproportioneel: de overheid maakt het mensen met een bepaalde levensstijl moeilijk door de BRP-systematiek. Het ingezetenen criterium is het product van een tijd waarin mensen een statisch level leiden. Tegenwoordig hebben steeds meer mensen echter een internationale leefstijl. Denk aan studeren of ondernemen in het buitenland. Voor die mensen wordt het leven echter niet gemakkelijker gemaakt door de BRP.
- *De BRP lokt strategisch gedrag van burgers uit*: aan een uitschrijving zijn zoveel nadelen verbonden dat burgers die zich daarvan bewust zijn soms liever de feitelijke situatie verzwijgen. Niet zozeer omdat het bewuste fraudeurs zijn, maar omdat het ‘gedoe’ van een uitschrijving vaak niet in verhouding staat tot het ‘vergreep’. Iemand die tien maanden in plaats van acht maanden wegblijft zal zich wel twee keer bedenken voordat hij zich uitschrijft en daardoor zijn studiefinanciering, huurtoeslag en zorgverzekering verliest. Als hij familieleden of vrienden slim inlicht is de kans dat de gemeente een ‘signaal’ ontvangt bovendien zeer klein. Dergelijk strategisch gedrag is begrijpelijk, maar uiteindelijk ook contrair aan de doelstelling van de BRP om een betrouwbare afspiegeling van de werkelijkheid te zijn.

ACTIEPLAN CASUS 'ONVERWACHT UITGESCHREVEN'

1. Samenvatting dilemma's

In het onderzoek naar de werking van de BRP is de rol van vier (f)actoren geanalyseerd: de systematiek van de BRP, de handhaving door gemeenten, het gedrag van gebruikers en de verantwoordelijkheid van burgers. Op basis van die analyse zijn de volgende dilemma's geformuleerd:

- *De betekenis van de BRP is impliciet:* uit de wet BRP is niet af te leiden door welke organisaties de gegevens worden gebruikt voor het toekennen van rechten en het opleggen van plichten; zowel voor burgers als overheid zijn de consequenties van een BRP-mutatie feitelijk onmogelijk te overzien.
- *Het adres en het ingezetenen criterium zijn archaische middelen voor vindbaarheid:* terwijl burgers steeds mobieler worden veronderstelt de BRP nog steeds dat burgers het best te lokaliseren zijn door middel van hun woonadres; bovendien komen ze enkel in aanmerking voor registratie van zo'n woonadres als ze daar minstens vier maanden per jaar overnachten.
- *Adresonderzoeken zijn contrair aan de doelstelling van de BRP:* adresonderzoeken zijn gericht op het vaststellen of iemand ergens niet meer woont, niet op het vaststellen waar iemand wél woont; adresonderzoeken functioneren dus niet als middel om burgers vindbaar te maken.
- *Adresonderzoeken zijn onzuiver in het vaststellen van verblijf:* de BRP-criteria zijn lastig te controleren door middel van een adresonderzoek, omdat onder andere het vaststellen van bewoning gedurende minstens vier maanden per jaar enkel op basis van 'redelijke verwachting' kan geschieden; er zijn meer betrouwbare methoden denkbaar om verblijf vast te stellen, zoals het op metaniveau analyseren van elektronisch betaalgedrag, reisgedrag en belgedrag.
- *Het gebruik van de BRP kent geen doelbinding:* de BRP-criteria zijn de facto ook de criteria voor gebruikers van de BRP, omdat zij een gebruiksverplichting hebben, veelal geen eigen registratie meer hanteren en slechts onder beperkte voorwaarden mogen afwijken van de BRP; de vraag of voor ieder gebruik het hebben van een woonadres noodzakelijk is wordt niet meer gesteld.
- *Organisatiebelangen en strategisch gedrag spelen een grote rol in het gebruik:* de eigenstandige verantwoordelijkheid van organisaties om te bepalen of iemand bepaalde rechten of plichten kent wordt voor een belangrijk deel bepaald door de belangen van de gebruikers; dat leidt ertoe dat bij sommige gebruikers de BRP de facto een automatische doorwerking heeft, in plaats van dat naar de feitelijke situatie wordt gekeken.
- *De BRP treft sommige burgers disproportioneel:* burgers die door onwetendheid of naïviteit foutief geregistreerd staan of burgers die door een internationale levensstijl niet voldoen aan het ingezetenen criterium worden op dezelfde manier

behandeld als bewuste fraudeurs.

- *De BRP lokt strategisch gedrag van burgers uit:* aan een uitschrijving zijn zoveel nadelen verbonden dat burgers die zich daarvan bewust zijn soms liever de feitelijke situatie verzwijgen.; niet zozeer omdat het bewuste fraudeurs zijn, maar omdat het ‘gedoe’ van een uitschrijving vaak niet in verhouding staat tot het ‘vergrijp’.

2. Analyse van mogelijke oplossingsrichtingen

Ten aanzien van elke (f)actor zijn er ook verbeterpunten of oplossingsrichtingen aan te reiken. Gezien de variëteit van problemen met de werking van de BRP ligt het voor de hand om een samenhangend pakket aan maatregelen voor te stellen. Dit pakket zou er als volgt uit kunnen zien:

- Registratie
 - *Inzicht in betekenis van de BRP:* faciliteer het bewustzijn over de feitelijke betekenis van de BRP door burgers beter inzicht te geven in hun BRP-registratie en in de organisaties die gebruik maken van die registratie. Dit stelt burgers meer dan nu in staat om eigen verantwoordelijkheid te nemen voor een correcte registratie.
 - *Herinterpretatie woonadres:* het woonbegrip uit de wet BRP moet worden geïnterpreteerd als de plek waar iemand het meest overnacht. De assumptie dat iemand zonder Nederlands woon- of briefadres in het buitenland verblijft klopt niet in alle gevallen. Moderne nomaden hebben geen enkel adres waar ze langer dan vier maanden per jaar verblijven. De huidige wetstekst biedt voor mensen die kunnen aantonen dat ze op meerdere adressen wonen de mogelijkheid tot een interpretatie waarin niet het ingezetenen criterium doorslaggevend is, maar de vraag waar iemand gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten (ook als is dat minder dan vier maanden per jaar). Een dergelijke interpretatie van het woonadres voorkomt dat gemeenten hun toevlucht moeten zoeken tot ‘vervuilende’ registraties zoals een ‘puntadres’, een ‘virtuele straat’ of onterechte briefadressen. Ook betekent dit dat het omwille van de vindbaarheid (de doelstelling van de BRP) in principe ongewenst is om burgers als ‘vertrokken onbekend waarheen’ te registreren.
 - *Uitbreiding zeelieden-uitzondering:* een andere mogelijkheid om moderne nomaden te registreren is de uitbreiding van de uitzonderingsclausule op het ingezetenen criterium. Deze clausule is momenteel alleen bestemd voor zeelieden, maar zou in de toekomst ook voor andere burgers kunnen gelden die gedurende langere periode van huis zijn maar in het buitenland geen woonadres aannemen.
- Handhaving
 - *Doelstelling van vindbaarheid:* een adresonderzoek moet mede gericht worden op het vinden van het adres waar iemand wel woont, of ten minste moet er een zekere mate van inspanning worden geleverd die

verder gaat dan twee brieven en drie huisbezoeken, gezien de grote consequenties voor de burger. Bij een adresonderzoek moet de burger ook via andere kanalen worden geïnformeerd over het adresonderzoek en de mogelijke consequenties daarvan.

- *Alternatieve inrichting van de handhaving:* gemeenten hebben momenteel een onevenredige handhavingslast en zijn bovendien niet geëquipeerd om op een betrouwbare manier het verblijf van burgers vast te stellen. Indien de handhaving bij gebruikers van de BRP gelegd zou worden gaat een deel van de efficiency die met de basisadministratie personen wordt bereikt verloren. Daarom zou het goed zijn als de handhaving minder onbeholpen en meer met moderne middelen gericht zou worden op de kernvraag: waar overnacht iemand het meest? Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgesteld met telefoongegevens, pintransacties of reistransacties. Om te voorkomen dat alle afnemers vrij gaan dataminen in gegevens die niet noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun taak, zou een gespecialiseerde organisatie antwoord kunnen geven op specifieke vragen van afnemers, die direct gerelateerd zijn aan hun taak. Bij voorbeeld: in welke gemeente verblijft de spookjongere? Woont de uitwonende student nog thuis bij zijn ouders? Heeft de wereldburger een adres buiten Nederland?

- Gebruik

- *Creëer doelbinding:* om het de facto automatisme in de toepassing van de BRP door gebruikers tegen te gaan kunnen verschillende maatregelen worden genomen. Gedacht kan worden aan de verplichting aan gebruikers om een gemotiveerd verzoek tot controle bij een onafhankelijke handhaver in te dienen. Ook zouden gebruikers kunnen worden gedwongen om te kijken naar de feitelijke woonsituatie van burgers door een strengere motiveringsplicht in het geval van uitschrijving. En tenslotte zouden burgers bij een onafhankelijke klachteninstantie in beroep moeten kunnen gaan tegen de besluiten van gebruikers, in plaats van enkel bij de gemeente.
- *Zorg voor wetsharmonisatie:* een eenduidig juridisch regime kan een calculerende overheid en calculerende gebruikers helpen voorkomen. Dit punt speelt met name bij de Belastingdienst en bij zorgverzekeraars. De Belastingdienst hanteert momenteel verschillende wetten voor het opleggen van aanslagen en het toekennen van toeslagen, hetgeen leidt tot de paradoxale situatie dat iemand enerzijds de status ‘vertrokken onbekend waarheen’ heeft en anderzijds wordt aangemerkt als belastingplichtig. Zorgverzekeraars hebben geen belang bij inclusiviteit van de verzekeringsplicht. Dat uit zich in de praktijk door een de facto automatische doorwerking van BRP-mutaties en SVB-verklaringen. Bovendien ligt er momenteel een wetsvoorstel om de acceptatieplicht direct te koppelen aan een woonadres in de BRP. Dit leidt tot de ongewenste situatie dat de BRP wordt misbruikt, zorgverzekeraars hun eigen verantwoordelijkheid ontlopen en het ontstaan van onverzekerden, die niet in de statistieken voorkomen.