Handtekening bewindspersoon

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rijksoverheid

Aanbiedingsformulier voor MCF

Aanbieding

Van 1 *	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mede namens 2	N.v.t.
Type voorstel *	Overig

Titel en inhoud

Titel *	Businesscase huisbezoeken adresfraude
Inhoud en doelstelling van het voorstel *	Op basis van een businesscase is berekend dat het opsporen van adres(gerelateerde)fraude waarbij organisaties samenwerken en onderling actief informatie delen, zeer lonend is. Voor het efficient en effectief opsporen en oplossen van adres(gerelateerde)fraude moet een samenwerkingsverband worden ingericht die kan zorgen voor gerichte huisbezoeken en op basis daarvan het opsporen van adresfraudeurs. De verhouding kosten-baten is € 13 miljoen- € 42 miljoen (conservatieve ramingen). Voor 2015 zijn de kosten en baten minder omdat 2015 als een groei-model wordt gebruikt om de samenwerking verder vorm te geven. De voorgestelde risicogerichte aanpak heeft zich bewezen in pilots in 2013 en 2014 bij respectievelijk 60 en 90 gemeenten. Interdepartementaal is er inhoudelijk overeenstemming; over de kostenverdeling wordt een besluit van de MCF gevraagd. Hiervoor zijn twee opties: 1. De baten aan de inkomstenkant worden niet meegerekend (conform de IRF-richtlijnen) en er wordt gewerkt met een kasschuif; 2. de kosten worden in 2015 verdeeld naar rato van de totale baten en vanaf 2016 en verder naar rato van de baten aan de uitgavenkant. De businesscase is aangekondigd in de MCF van september jl. en wordt - afhankelijk van de uitkomst in deze MCF - opgenomen in de voortgangsrapportage over de rijksbrede aanpak fraude voor de Tweede Kamer die in de MCF van november is geaccordeerd.
Voorgesteld besluit *	Anders nl.
Eigen formulering	1.Akkoord gaan met de businesscase huisbezoeken adresfraude. 2.Een besluit nemen over de kostenverdeling. Hiervoor zijn twee opties. 3.Akkoord gaan met de tekst over de businesscase voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de rijksbrede aanpak fraude. Zie voor 1 en 2 de oplegnotitie waarin ook de essentie van de businesscase staat beschreven.

Behandeltraject

Datum aanbieding *	9 december 2014
Kenmerk *	2014-0000068869
Hamerstuk *	☐ Ja ☒ Nee
Voorgaande behandeling *	☐ Ja ☒ Nee

Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting *	☒ Ja	☐ Nee			
Gevolgen voor regeldruk *	☐ Ja	☒ Nee			
Overeenstemming met VenJ inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	☐ Ja	☐ Nee, met bijlage	☐ Nee, zonder bijlage	☒ N.v.t.	
Aan EU Notificatie voldaan *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.		
Verplichting Int. verdragen en/of Europese regelgeving*	☐ Ja	☒ Nee			

Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.				
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	☐ Ja	☐ Nee	☒ N.v.t.				
Ambtelijk afgestemd *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.	in	DGO Fraude 4 december 2014		
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	☒ Ja	☐ Nee	☐ N.v.t.				
Overeenstemming bereikt met	☒ AZ	☒ BZK	☐ EZ	☐ IenM	☒ SZW	☒ VWS	☒ W&R
	☐ BZ	☐ Def	☒ Fin	☒ OCW	☒ VenJ	☐ BH&OS	
Omschrijving geschilpunten	n.v.t.						

Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *		
Afdeling *	Identiteit	Identiteit
Telefoonnummer *		
E-mailadres *	@minbzk.nl	@minbzk.nl

Begroting sectie A (uitgaven)

Budgetdisciplinesector * ☐ Budgettair Kader Zorg ☐ Sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid ☒ Rijksbegroting in enge zin ☐ N.v.t.

Initiële jaar *	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale uitgaven							

Begroting sectie A (ontvangsten)

Initiële jaar *	2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale ontvangsten							
Saldo uitgaven en ontvangsten		0	0	0	0	0	0

Toelichting

Afhankelijk van het besluit in de MCF zal verwerking in de desbetreffende departementale begrotingen bij voorjaarsnota plaatsvinden.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministeriele Commissie Fraude
16 december 2014

[redacted]
Directie Burgerschap en Informatiebeleid
Contactpersoon
[redacted]
T [redacted]

Datum
11 december 2014

memo

Oplegnotitie businesscase huisbezoeken adresfraude

Aanleiding:
Het kabinet heeft fraudebestrijding hoog op de prioriteitenlijst staan met als belangrijk onderdeel de bestrijding van adresfraude. Veel regelingen en uitkeringen zijn afhankelijk van het woonadres van personen. Het kan daarom lonend zijn je ergens anders in te schrijven dan waar je daadwerkelijk woont of jezelf onvindbaar te maken.

In april 2014 heeft ICTU in opdracht van de minister van BZK een kosten-batenanalyse opgesteld voor adresonderzoeken en huisbezoeken als middel tegen adresgerelateerde fraude. Adresonderzoek en huisbezoeken zijn onderdeel van repressief beleid met als doel personen op te sporen die adresfraude plegen om adresgerelateerde fraude te kunnen plegen: een financieel gewin halen uit incorrecte adresgegevens.

Uit de KBA blijkt dat het uitvoeren van adresonderzoek en huisbezoeken zeer lonend is. Ook het onderling delen van informatie van huisbezoeken die door verschillende overheden (soms massaal) worden uitgevoerd blijkt zeer effectief. Daarom is in de zomer van 2014 een businesscase opgesteld om te onderzoeken hoe de baten gerealiseerd kunnen worden en of een landelijk samenwerkingsverband voor de bestrijding van adres(gerelateerde) fraude lonend is. De uitkomst van deze businesscase laat zien dat een investering van € 13 miljoen per jaar € 42 miljoen per jaar aan baten oplevert. In 2015 is de investering € 10 miljoen[1] en zijn de baten € 21 miljoen (dit omdat 2015 een groeimodel is).

De businesscase is opgesteld volgens de richtlijnen van de IRF. De methodiek en de onderliggende aannames waarop de bedragen zijn gebaseerd zijn in orde bevonden door de IRF.
Alle bedragen zijn tevens afgestemd met dan wel overgenomen van de stakeholders. Daar waar verschillen van inzicht bestaan wordt dat expliciet vermeld.

[1] De € 10 miljoen bevat een eenmalige investering van € 3.2 miljoen voor de inrichting van het samenwerkingsverband.

Advies aan de Ministeriele Commissie Fraudebestrijding van 16 december 2014 is om

Datum
11 december 2014

1. Akkoord te gaan met het voorstel van BZK om extra adresfraude op te sporen door middel van het delen van informatie over woonadressen tussen overheden en het afleggen van extra huisbezoeken gericht op adresfraude, inclusief het starten van een structureel samenwerkingsverband voor de bestrijding van adresfraude en adresgerelateerde fraude en inclusief een evaluatiemoment aan het einde van 2015 (zie de bijgevoegde *Businesscase huisbezoeken adresfraude* en *Plan van aanpak samenwerkingsverband adresfraude*).

2. De verdeling van de benodigde investeringskosten voor 2015 vast te stellen. De verdeelsleutel om de kosten te dekken kan op twee manieren worden gerealiseerd. Dit wordt toegelicht in de bijlage (vanaf pagina 5).

3. Akkoord te gaan met de volgende tekstpassage over de businesscase voor de voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de resultaten van de rijksbrede aanpak fraude:*'De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een businesscase laten opstellen waaruit blijkt dat de risicogerichte aanpak van adresfraude lonend is. Een investering van € 13 miljoen op jaarbasis levert € 42 miljoen aan baten vanwege opgespoorde fraude. In 2015 wordt deze methodiek breed ingevoerd en wordt er een samenwerkingsverband ingericht – waarin alle stakeholders participeren - voor het faciliteren van de opsporing van adres- en adresgerelateerde fraude'.*

Toelichting op de businesscase:

1. Onderbouwing en methodiek van de businesscase

Bij het vaststellen van de potentiële baten is een conservatieve benadering gevolgd. Resultaten die door andere businesscases zijn ingeboekt, zijn niet meegenomen om dubbeltellingen te voorkomen. Om die reden zijn bijvoorbeeld de baten voor het opsporen van fraude met toeslagen met 80% verlaagd. Voor het opsporen van studiefinancieringsfraude is dit zelfs meer dan 95%. Ook is bij alle opgespoorde fraudes een 'incasso korting' van 50% (bij de bijstand zelfs 85%) gehanteerd omdat niet alle fraudeurs in alle gevallen hun schulden kunnen aflossen. Eventuele boetes en opslagen bij geconstateerde fraude zijn niet meegerekend. Voor een meer gedetailleerde onderbouwing wordt verwezen naar de *bijlage G: methodiek en verantwoording cijfers (Q&A)* in de businesscase.

2. Het samenwerkingsverband (Verband) en de te verrichten activiteiten

Alle betrokken departementen hebben zich uitgesproken voor deelname aan en

het inrichten en verder uitwerken van een samenwerkingsverband om de adres(gerelateerde)fraude op te sporen. BZK zal een voorstel uitwerken voor het opdrachtgeverschap voor het Verband. Voor de aansturing wordt een beperkte en slagvaardige stuurgroep geformeerd. Waarbij nadrukkelijk wordt gekeken dat alle stakeholders (SZW, Financiën, OCW, V&J, VWS, BZK-WB, belastingdienst, RCF, Kenniscentrum Handhaving, SVB, UWV, CJIB, OM, Nationale Politie, gerechtsdeurwaarders, het Inlichtingenbureau en de gemeenten) goed vertegenwoordigd zijn/kunnen worden. Het is daarbij van groot belang dat afstemming en coördinatie met andere projecten (zowel op adresfraude gericht, als op de kwaliteit van de BRP gericht) zeker gesteld worden.

Deze vertegenwoordiging brengt een actieve rol mee van de leden van de stuurgroep. Afhankelijk van de agenda kunnen andere stakeholders worden uitgenodigd een stuurgroep-bijeenkomst bij te wonen.

De projectleiding stemt de dagelijkse operationele samenwerking af met managers van alle betrokken stakeholders (Operationele Overleg). Dat houdt in dat onder andere de inrichting van het model voor leadgeneratie, de te hanteren criteria voor selecties, de methode om gebruik te maken van de kennis van lokale functionarissen, afspraken over de communicatie, het juridisch kader, stimulering van opvolging van leads, monitoring van resultaten, uitwerking van de opzet van de entiteit, etc. met hen besproken en afgestemd worden.

Het Verband voert twee hoofdactiviteiten uit:

- Het zodanig faciliteren van de opsporing van **adresfraude** (iemand schrijft zich niet of fraudeleus in in de BRP) dat op basis hiervan gerichte huisbezoeken kunnen worden afgelegd die kunnen resulteren in opgespoorde fraudeurs (hits). De kosten van de huisbezoeken (nieuwe en/of uitgebreider dan al plaatsvindt) zullen worden vergoed aan degenen die ze uitvoeren. Uiteraard wordt bij deze activiteiten zoveel mogelijk operationeel aangesloten bij organisaties die soortgelijke activiteiten uitvoeren. Dat geldt ook voor vraagstukken op het gebied van ICT-infrastructuur en privacy. Het Verband zal niet proberen het wiel opnieuw uit te vinden.
- Het pro-actief delen van relevante gegevens rondom opgespoorde adresfraude aan de stakeholders (partijen die adresgerelateerde fraude bestrijden). Daardoor kunnen stakeholders makkelijker de concrete fraude die op hun specifieke regeling gepleegd wordt opsporen, constateren en bewijzen. Het Verband draagt daarmee bij aan de opsporing van de **'adresgerelateerde fraude'**.

3. Relatie met andere initiatieven

Alle organisaties die een adresafhankelijke regeling uitvoeren worden met fraude geconfronteerd. Hun fraudebestrijding richt zich vooral op het bestrijden van fraude op die enkele regeling of dat enkele beleidsterrein.
Daarnaast bestaan er regionale, gemeentelijke en wijkgerichte vormen van fraudebestrijding. Deze meer geografische aanpak gaat dikwijls over regelingen heen, maar beperkt zich weer tot één gebied (bijvoorbeeld een wijkgerichte aanpak).
In de businesscase wordt een entiteit adresfraudeur-bestrijding voorgesteld die opereert op **nationale schaal** en **alle regelingen en beleidsterreinen** dekt. Dat komt de efficiency en de effectiviteit van het opsporingsproces zeer ten goede. Een adresfraudeur beperkt zich immers over het algemeen niet alleen tot één regeling. Ook is het pro-actief en op fraude gericht uitwisselen van informatie over geconstateerde onregelmatigheden van de ene organisatie aan de andere van groot belang. Het is nu zo dat dit maar weinig en niet structureel gebeurt. Dat komt omdat er geen platform is dat dit organiseert en de processen die er zijn om informatie uit te wisselen (zoals bijvoorbeeld terugmelden) niet ingericht zijn (en ook niet geschikt) om fraude te bestrijden. Door de grotere schaal waarop de voorgestelde entiteit activiteiten ontplooit kan de fraudebestrijding substantieel goedkoper (50%) en effectiever uitgevoerd worden.
Deze businesscase is daarmee aanvullend en komt niet in plaats van alle activiteiten die al plaatsvinden. De cijfers zijn hier, in afstemming met de partijen, op afgestemd.

Kosten-baten Business Case adressenfraude
In onderstaande tabel worden de kosten en baten van de businesscase weergegeven:

	2015	2016	2017 e.v
inkomstenkant	*14,3*	*28,6*	*28,6*
uitgavenkant	6,7	13,4	13,4
verwachte baten	21,0	42,0	42,0
operationele kosten	6,5	13,1	13,1
inrichtingskosten[2]	3,2	0,0	0,0
totale kosten	9,7	13,1	13,1
resultaat	11,3	28,9	28,9
resultaat (uitgavenkant)	-3,0	0,4	0,4

Dekkingsvoorstel

- De businesscase loopt (meerjarig) rond bij de uitgaven, dat wil zeggen dat de verminderde uitgaven gebruikt kunnen worden ter financiering van de kosten. Het ligt dan voor de hand om de kosten naar rato van de verminderde uitgaven toe te delen:

	bijdrage per departement			baten per departement			saldo per departement		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
SZW	4,3	8,7	8,7	4,3	8,7	8,7	0,0	0,0	0,0
WenR	1,8	3,6	3,6	1,8	3,6	3,6	0,0	0,0	0,0
OCW	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
V&J	0,5	1,1	1,1	0,5	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0
Kasschuif BZK*	3,0	-0,4	-0,4				-3,0	0,4	0,4
	9,7	13,1	13,1	6,8	13,5	13,5	-3,0	0,4	0,4

* In 2015 zijn de baten aan de uitgavenkant ontoereikend om de kosten helemaal te dekken; het verschil van 3 mln. wordt gefaciliteerd d.m.v. een kasschuif over 8 jaar waarbij toekomstige baten naar voren worden gehaald.

Discussie

- In deze businesscase is ook sprake van opbrengsten aan de inkomstenkant van de begroting. Normaliter worden die niet gebruikt om de kosten te dekken. Bij de bespreking van de algemene lijn bij businesscases ten aanzien van fraude is evenwel de mogelijkheid open gehouden om dat in voorkomende gevallen toch te doen. Als we dat – ondanks dat de uitgaven meerjarig de kosten dekken - toepassen voor het jaar 2015 leidt dat tot de volgende kostenverdeling:

	bijdrage per departement			baten per departement			saldo per departement		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
SZW	2,0	8,4	8,4	4,3	8,7	8,7	2,3	0,3	0,3
WenR	0,8	3,5	3,5	1,8	3,6	3,6	1,0	0,1	0,1
OCW	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,01	0,01
V&J	0,2	1,0	1,0	0,5	1,1	1,1	0,3	0,03	0,03
FIN**	5,5			11,9					
VWS**	1,1			2,4					
	9,7	13,1	13,1	21,0	13,5	13,5	11,3	0,4	0,4

**bijdrage wordt betaald uit de extra inkomsten die door de businesscase worden gegenereerd (extra belastinginkomsten en minder uitgaven zorgtoeslag).

[2] Stelpost 2,4 mln voor 2015 is geschrapt conform bespreking in DGO.

- In totaal zou dan in 2015 voor 6,6 mln. aan inkomsten worden gebruikt ter dekking van de businesscase. In 2016 e.v. worden de kosten verdeeld naar rato van de baten aan de uitgavenkant.

Begrotingstechnische verwerking

- De bekostiging verloopt via de begroting van BZK. De daartoe te verrichten interdepartementale overboekingen worden na besluitvorming in de MCF in gang gezet met het oog op formele verwerking bij Voorjaarsnota 2015.
- Alternatieve mogelijkheid is een post bij Financiën om discussies over eventuele bijdragen in kosten van uit de inkomsten te kunnen beslechten. Zo'n post kan bij de voorjaarsbesluitvorming worden gecreëerd, maar moet natuurlijk wel op een één of andere manier worden 'gevuld'.

ICTU

Businesscase huisbezoeken adresfraude

Vervolg op de KBA Adresonderzoeken en Huisbezoeken
Versie Ministeriële Commissie Fraude 16 december 2014

Auteur	Projectteam adresfraude
Documentnr	
Versie	MCF 16 dec 2014
Datum	8 december 2014
Omvang	40 pagina's

Documentbeheer

Documenthistorie

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
12/08/2014	V015		Concept rapportage BZK
18/08/2014	V018		Feedback BZK verwerkt
20/08/2014	V019		Verspreid onder betrokkenen input
05/09/2014	V027		Feedback stakeholders verwerkt
05/09/2014	V028		Feedback BZK FEZ verwerkt
10/09/2014	V030		Feedback IRF, BD, OCW en CJIB verwerkt en laatste check
06/10/2014	V032		Verwerking gemeentecijfers
07/10/2014	V034		Bijlages methodiek + verantwoording
24/10/2014	V036		Feedback SZW, OCW + bijlage verdeelsleutel
28/10/2014	V037		Bijlage verdeelsleutel verwijderd
29/10/2014	V038		Stelpost toegevoegd
29/10/2014	V039		Meeste recente SZW cijfers verwerkt
08/12/2014	MCF		Allen bottom-up baten, geen stelpost

Goedkeuring

Datum	Versie	Goedgekeurd/besproken	Opmerking
17/07	V002	BZK Outline goedgekeurd	Eerste revisie Outline
06/08	V010	BZK Concept V010 besproken	Eerste revisie concept
13/08	V015	BZK Concept V015 besproken	Tweede revisie concept
15/08	V017	BZK Concept V017 besproken	Derde revisie concept
19/08	V018	BZK feedback besproken	Vierde revisie concept
11/09	V031	Feedback hoofden	Verstuurd naar hoofdenoverleg
27/10	V036	Feedback hoofden	Verstuurd naar hoofdenoverleg
28/10	V039		Verstuurd naar
08/12	MCF		Verstuurd naar MCF

Gerelateerde documenten

- KBA huisbezoeken, concept v0.99.11

Inhoudsopgave pag.

Managementsamenvatting 4

1. Inleiding 7
- 1.1. Aanleiding 7
- 1.2. Doelstellingen 8

2. Nulalternatief 11

3. Projectalternatief 13
- 3.1. Hoofdactiviteiten 13
- 3.2. Processen 13
- 3.3. Werkwijze 16
- 3.4. Prestatiemeting 17
- 3.5. Organisatie 17
  - 3.5.1. Structuur 17
  - 3.5.2. Governance en positionering 17
  - 3.5.3. Locatie 17
  - 3.5.4. Benodigde kennis 18

4. Samenwerking 18

5. Kosten 20

6. Baten 22
- 6.1. Kwantitatieve baten 22
- 6.2. Kwalitatieve baten 23
- 6.3. Randvoorwaarden 24

7. Conclusies en aanbevelingen 25

Bijlagen businesscase:

Bijlage A: voorbeelden van het creëren van leads door middel van bestandsvergelijkingen 26

Bijlage B: methodieken genereren leads 27

Bijlage C: prestatiemeting 29

Bijlage D: onderbouwing opstartkosten 30

Bijlage E: private gegevens 31

Bijlage F: incassokosten 32

Bijlagen naar aanleiding van vragen en opmerkingen:

Bijlage G: Questions & Answers 33

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 889 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL68RABO0525164641 | KvK 27198742

Managementsamenvatting

Het is lonend om fraude op te sporen door middel van het delen van informatie over woonadressen tussen overheden en het afleggen van extra huisbezoeken gericht op adresfraude.

BZK heeft ICTU de opdracht gegeven te onderzoeken of met een extra investering de adresfraude en de adresgerelateerde fraude[1] kan worden verminderd. Dit is mogelijk door een samenwerkingsverband die zorgt dat er gericht wordt samengewerkt tussen alle betrokken stakeholders. Zij delen informatie zodat adresfraude gericht wordt opgespoord, onder andere door middel van huisbezoeken. De verwachte opbrengsten en kosten die hiermee samenhangen zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

	2015	2016	2017	
verwachte baten	€ 21.000.000	€ 42.000.000	€ 42.000.000	
kosten leadgeneratie	€ 4.958.000	€ 9.916.000	€ 9.916.000	
kosten huisbezoek	€ 1.590.000	€ 3.180.000	€ 3.180.000	+
operationele kosten	€ 6.548.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
inrichtingskosten	€ 3.200.000	€ 0	€ 0	+
	€ 9.748.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
				-/-
verwacht resultaat	€ 11.252.000	€ 28.904.000	€ 28.904.000	

De verwachte baten komen tot stand door jaarlijks 15.000 gevallen van adresfraude op te sporen. Eén opgespoord adresfraudeur levert gemiddeld € 2.800 aan adresfraude gerelateerde baten op[2], in totaal €42 miljoen per jaar. Hiervoor levert het samenwerkingsverband maandelijks ruim 1.600 (=20.000[3] / 12 maanden) hoogwaardige leads op aan de gemeenten op basis waarvan zij een huisbezoek afleggen. Daarnaast leiden 5.000 leads die afkomstig zijn uit huisbezoeken reeds uitgevoerd door andere overheden[4], direct tot fraudedetectie.

De jaarlijkse baten zijn circa 3 x zo hoog als de kosten. In de toekomst kan er sprake zijn van afnemende meeropbrengsten[5], maar aangenomen is dat dit beperkt zal zijn omdat de potentiële baten conservatief zijn ingeschat[6].
De totale kosten van alle incidentele - en structurele kosten over drie jaar, worden in het begin van 2016 terugverdiend.

---

[1] Zie uitleg in kader einde paragraaf
[2] De €2.800 zijn geschatte baten door de uitvoeringsinstanties (bottom-up benadering). Wanneer ook rekening wordt gehouden met een top-down benadering zijn de gemiddelde geschatte baten €4.500 per opgespoorde fraudeur of te wel jaarlijks €67,5M i.p.v. €42M
[3] 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[4] Doelstelling 2
[5] Steeds lagere baten doordat de fraudeurs die jarenlang hebben gefraudeerd reeds zijn opgespoord
[6] Aangenomen is dat een fraudeur gemiddeld 1 jaar fraudeert. Het exacte omvang van de afnemende meeropbrengsten en het moment dat deze intreedt is onbekend

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823654841 | KvK 27198742

Bij het opstellen van de businesscase is gebruik gemaakt van de kosten-baten analyse[7] met cijfers afkomstig van de stakeholders. Voorzichtigheid is zowel bij de door de stakeholders aangeleverde cijfers, als bij de expertschattingen een belangrijk uitgangspunt geweest.

Aanbeveling 1:
Richt een samenwerkingsverband voor het bestrijden van adres- en adresgerelateerde fraude in. De initiële inrichtingskosten hiervoor bedragen €3,2 miljoen en de jaarlijkse structurele operationele kosten bedragen €13 miljoen[8].

Aanbeveling 2
Het samenwerkingsverband berust op de samenwerking tussen minimaal de volgende partijen: gemeenten, Belastingdienst, RCF Kenniscentrum Handhaving, SVB, Nationale Politie, gerechtsdeurwaarders en eventueel het Inlichtingenbureau. Andere stakeholders kunnen uiteraard naar behoefte aansluiten. Beleidsmatig zullen de volgende ministeries betrokken moeten zijn: BZK, V&J, SZW, Financiën en OCW. Partijen verplichten zich om proactief relevante informatie met het samenwerkingsverband te delen en omgekeerd. Belangrijk is daarbij dat de Nationale Politie de informatie en uitkomsten rond de 340.000 huisbezoeken die zij jaarlijks afleggen in het kader van incasseren van bekeuringen, beschikbaar stellen.

Aanbeveling 3:
Compenseer de gemeenten en andere overheden financieel voor de uitvoering van additionele huisbezoeken op basis van leads van het samenwerkingsverband.

Aanbeveling 4:
Het samenwerkingsverband dient verantwoording af te leggen over de volgende kerncijfers: het aantal gevallen van adresfraude, het aantal leads, de conversiepercentages van lead naar adresfraudegeval, de operationele kosten van leadgeneratie, de opgespoorde fraude naar aanleiding van geconstateerde adresfraude en de ingevorderde fraude (baten).

Aanbeveling 5:
Werk in 2015 de inrichting van het samenwerkingsverband verder uit en ontwikkel het model voor leadgeneratie en communicatie van de resultaten. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan op processen en systemen die soortgelijke doelstellingen hebben, zoals bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau voor gegevensverwerking, het SyRI instrument en de bijbehorende wetgeving. Werk in 2015 de regie, de locatie en de governance van het samenwerkingsverband verder uit. Probeer daarbij aan te sluiten op bestaande structuren en wetgeving c.q. afspraken met betrekking tot privacy aspecten, zodat zo min mogelijk vertraging ontstaat. Bouw eind 2015 een beslismoment in voor de gewenste voortzetting.

---

[7] KBA huisbezoeken
[8] Operationele kosten in 2015 bedragen €6,548M (50% productie)

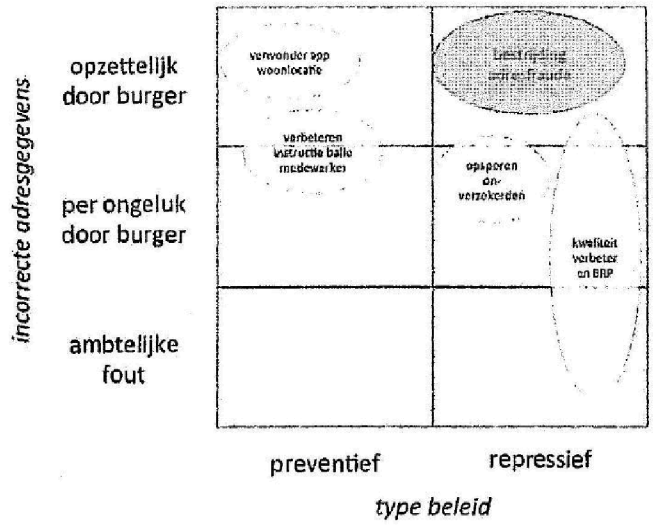
ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL98RABO0823164541 | KvK 27198742

Toelichting adresfraude en adresgerelateerde fraude
Veel regelingen en uitkeringen zijn afhankelijk van het woonadres van personen. Denk daarbij aan bijstand, AOW, huur- en zorgtoeslag, studiefinanciering, hypotheekrenteaftrek, etc. Vanwege de afhankelijkheid van het woonadres kan het lucratief zijn om adresfraude te plegen. Deze fraudeurs schrijven zich dan moedwillig ergens anders in, dan waar zij daadwerkelijk verblijven. Dat heet adresfraude. Doordat zij adresfraude plegen, kunnen zij vervolgens fraude plegen m.b.t. toeslagen, belastingen en uitkeringen, etc. Dat heet 'adresgerelateerde fraude'.

Ook loont het om onvindbaar te zijn, bijvoorbeeld bij het hebben van (belasting) schulden of als het CJIB, of de politie achter je aan zit. Een verkeerd of afwezig woonadres in de Basisregistratie Personen (BRP) helpt hierbij. Het niet kunnen incasseren van (belasting) schulden of het ontlopen van straffen valt ook onder de adresgerelateerde fraude.

Toelichting adres- en adresgerelateerde fraudebestrijding en de kwaliteit van de BRP
Opsporing van adresfraude leidt niet alleen tot tegengaan van fraude, maar ook tot verbetering van de kwaliteit van de BRP. Het is dus niet zo dat fraude plaatsvindt omdat de BRP niet klopt, maar omgekeerd: er wordt fraude gepleegd en daarvoor is het BRP-adres niet kloppend gemaakt door de fraudeur.

Onderstaand figuur geeft weer waar de effecten van de in de Businesscase beschreven samenwerkingsverband, voor de bestrijding van adresfraude, op gericht zijn.



Het projectvoorstel (het samenwerkingsverband) richt zich exclusief op repressief beleid, het opsporen van adresfraude en stopzetten van deze fraude. De initiatieven gericht op kwaliteitsverbetering aan de BRP hebben een veel breder kader. Zij zijn gericht op verbetering van adreskwaliteit ongeacht de oorzaak van incorrecte adresgegevens. Eventueel opgespoorde adresfraude is voor deze projecten 'slechts' bijvangst.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL68RABO0323164641 | KvK 27196742

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet heeft fraudebestrijding hoog op de prioriteitenlijst staan. Een belangrijk onderdeel van fraudebestrijding betreft 'adresfraude-bestrijding'. Veel regelingen en uitkeringen zijn afhankelijk van het woonadres van personen. Denk daarbij aan bijstand, AOW, huur- en zorgtoeslag, studiefinanciering, hypotheekrenteaftrek, etc.
Vanwege de afhankelijkheid van het woonadres kan het lucratief zijn om adresfraude te plegen. Deze fraudeurs schrijven zich dan moedwillig ergens anders in, dan waar zij daadwerkelijk verblijven. Dat heet adresfraude.
Doordat zij adresfraude plegen, kunnen zij vervolgens fraude plegen m.b.t. toeslagen, belastingen en uitkeringen, etc. Dat heet 'adresgerelateerde fraude'.

Ook loont het om onvindbaar te zijn, bijvoorbeeld bij het innen van boetes door het CJIB of het uitvoeren van een excutieopdracht door de politie. Een verkeerd of afwezig woonadres in de basisregistratie personen (BRP) helpt hierbij. Het niet kunnen incasseren van (belasting) schulden of het ontlopen van straffen valt ook onder de adresgerelateerde fraude.

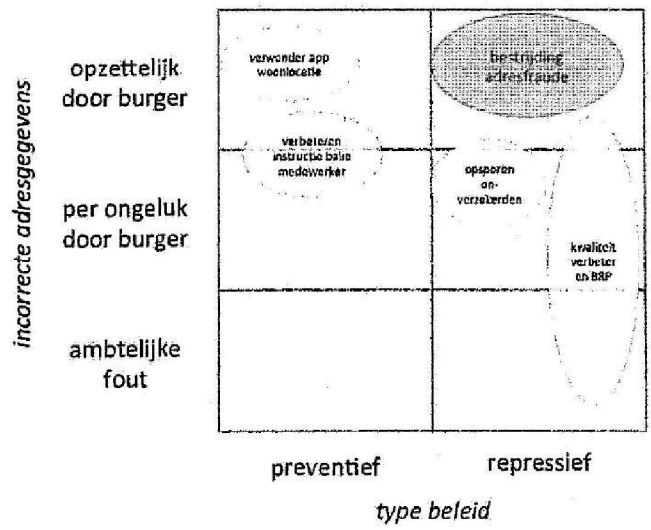
In april 2014 heeft de minister van BZK aan ICTU opdracht gegeven tot een kosten-batenanalyse (KBA) betreffende adresonderzoeken en huisbezoeken als middel tegen adresgerelateerde fraude. Adresonderzoek en huisbezoeken zijn onderdeel van repressief beleid met als doel personen op te sporen die adresfraude plegen om adresgerelateerde fraude te plegen; een financieel gewin halen uit incorrecte adresgegevens.

Begin juni heeft ICTU deze KBA afgerond. Uit dit onderzoek bleek dat het uitvoeren van huisbezoeken zeer lonend is. Ook is geconcludeerd dat het delen van informatie van huisbezoeken die door verschillende overheden (soms massaal) worden uitgevoerd met overige stakeholders zeer effectief kan zijn. Kortom: samenwerking op het gebied van het genereren van leads (verwonderingen) en het uitvoeren van huisbezoeken is een krachtig middel om adresgerelateerde fraude te bestrijden.

Vervolgens ontstond de vraag naar een verdere uitwerking voor een structurele aanpak van adressenonderzoek en huisbezoeken in het kader van fraudebestrijding. Deze uitwerking moet input zijn voor een op te stellen Businesscase volgens de richtlijnen van het IRF.

Het ministerie van BZK heeft ICTU vervolgens opdracht gegeven een Businesscase op te stellen voor een structurele aanpak voor het delen en koppelen van gegevens van overheidspartijen met belanghebbenden met als doel samen beter gebruik te maken van reeds bestaande informatie om adresgerelateerde fraude op te sporen.
Een mogelijke vorm om dit te bereiken is om een samenwerkingsverband in te richten. Deze samenwerkingsverband richt zich op repressief beleid in het kader van adresfraudebestrijding.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL69RABO0323164643 | KvK 27195742



Bovenstaand figuur geeft weer waar de effecten van de in de Businesscase beschreven samenwerkingsverband, voor de bestrijding van adresfraude, op gericht zijn. Het samenwerkingsverband richt zich op repressief beleid, het opsporen van adresfraude en stopzetten van deze fraude. De focus van initiatieven gericht op kwaliteitsverbetering van de BRP hebben bijvoorbeeld een veel breder kader. Zij zijn gericht op verbetering van adreskwaliteit ongeacht het motief van de burger voor incorrecte opname van adresgegevens in de BRP. Eventueel opgespoorde adresfraude is 'slechts' bijvangst. Een vroegtijdig signalering bij een adreswijziging van een ongewoon hoog aantal bewoners, is een voorbeeld van preventief beleid om toekomstige adresfraude te voorkomen.

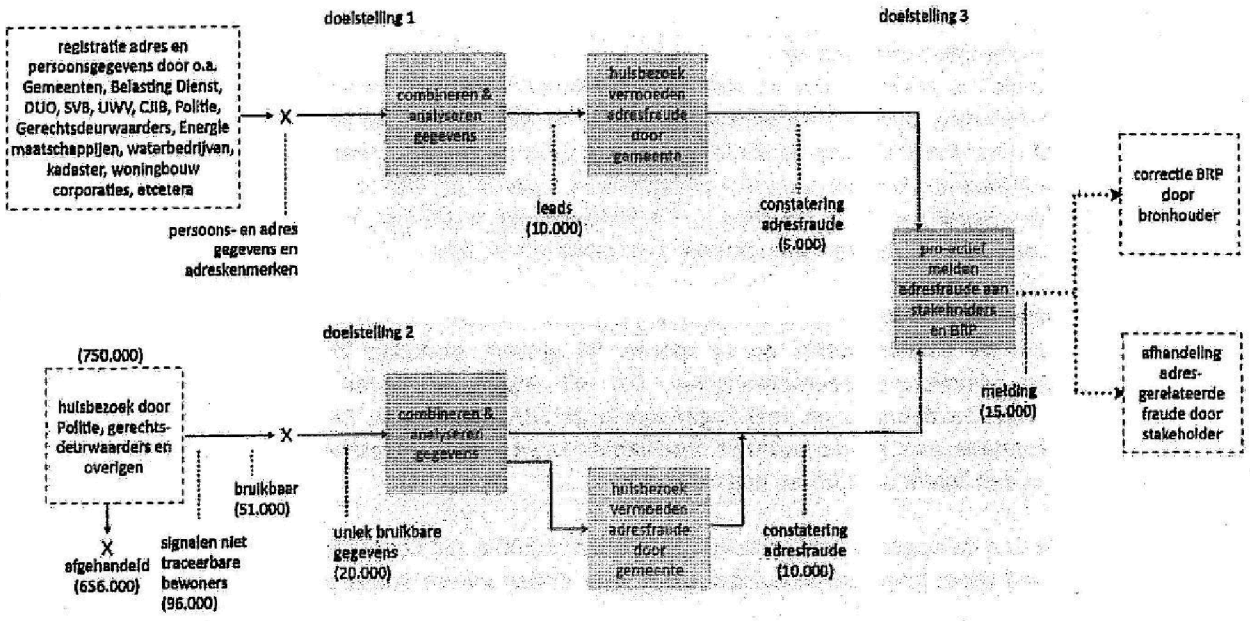
1.2 Doelstellingen

Het samenwerkingsverband streeft de volgende doelstellingen na:

1. *Het samenwerkingsverband zorgt jaarlijks voor **5.000 opgespoorde gevallen** van adresfraude op basis van leads. Hiervoor genereert zij 10.000 leads van hoogwaardige kwaliteit, welke leiden tot evenveel adresfraude huisbezoeken uitgevoerd door gemeenten, die daarvoor een vergoeding krijgen. Uitgegaan wordt dat 50% van de leads / huisbezoeken leidt tot de opsporing van adresfraude.*
2. *Het samenwerkingsverband zorgt jaarlijks voor **10.000 opgespoorde gevallen** van adresfraude op basis van constateringen bij reeds uitgevoerde huisbezoeken door overheden (Politie, gerechtsdeurwaarders en overheidspartijen)[9]. Hiervoor analyseert zij de gegevens van 20.000 constateringen waar een vermoeden van adresfraude uit voortkomt. Uitgegaan wordt dat 50% van de leads / huisbezoeken leidt tot de opsporing van adresfraude.*
3. *Alle **15.000 opgespoorde adresfraudegevallen** worden doorgeven aan de gemeente die de correcties doorvoert in de BRP. De onderbouwing behorende bij de adresfraude wordt beschikbaar gesteld aan stakeholders voor opsporing van adresgerelateerde fraude.*

[9] Het doel is hier (bijvoorbeeld) een achterstallige boete te innen of om een betrokken te arresteren, het middel is een huisbezoek

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL69RABO0323164643 | KvK 27198762



Creëer leads voor effectieve gemeentelijke huisbezoeken

In het bovenste proces worden adres- en persoonsgegevens, afkomstig van overheden, private[10] en openbare bronnen op een slimme manier gecombineerd. Het resultaat hiervan zijn leads die op adresfraude duiden. Deze leads, ook wel verwonderingen, genoemd, worden opgevolgd door een huisbezoek. Het huisbezoek wordt uitgevoerd door de gemeente (of soms een andere overheid) en is bedoeld om te onderzoeken of de lead daadwerkelijk adresfraude betreft. In het geval van incorrecte registratie worden de gegevens in de BRP door gemeente gecorrigeerd. Indien er tevens sprake is van adresfraude wordt dit kenbaar gemaakt aan de stakeholders. Daarnaast wordt de onderbouwing behorende bij de constatering van adresfraude direct beschikbaar gemaakt voor de stakeholders. De constatering van adresfraude is voor de stakeholder een signaal voor mogelijke adresgerelateerde fraude.

Gebruik constateringen van uitgevoerde huisbezoeken door derden

Het onderste proces richt zich op de informatie afkomstig uit huisbezoeken uitgevoerd door andere overheidsorganen of instellingen anders dan gemeenten. Het betreffen hier huisbezoeken van de Politie (ca. 340.000[11]), gerechtsdeurwaarders (ca. 400.000) en overige overheden zoals uitvoeringsorganisatie (ca. 10.000) met bijvoorbeeld als doel een achterstallige boete te innen of om een betrokken te arresteren, maar die niet tot het gewenste resultaat leiden omdat de betrokken persoon er niet blijkt te wonen (ca. 40.000). Dit duidt op mogelijke adresfraude. De adres- en persoonsgegevens en de bijbehorende onderbouwing van de constatering worden geverifieerd op bruikbaarheid (ca. 20.000). Indien noodzakelijk wordt er een aanvullend huisbezoek door de gemeente uitgevoerd (ca. 10.000). In het geval van incorrecte registratie worden de gegevens in de BRP gecorrigeerd. Indien er tevens sprake is van adresfraude wordt dit kenbaar gemaakt aan de stakeholders. Daarnaast wordt de onderbouwing behorende bij de constatering van adresfraude direct beschikbaar gemaakt aan de stakeholders. De constatering van adresfraude is voor de stakeholder een signaal voor mogelijke adresgerelateerde fraude.

---

[10] Zie bijlage E: private gegevens

[11] Bron: KBA huisbezoeken, tabel 2

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823164641 | KvK 27199742

Onderbouwing cijfers doelstelling
Uit onderzoek[12] is gebleken dat er met circa 2,3 procent van het aantal inwoners in Nederland kwaliteitsproblemen zijn met de adresgegevens in de BRP, een totaal van 390.000. Daarnaast is bekend dat circa 4 procent van de Nederlandse populatie fraudeert[13]. Omdat het aannemelijk is dat deze (adres)fraudeurs bewust incorrect geregistreerd staan in de BRP zal dit percentage hoger zijn. Aangenomen wordt dat dit 2x zo hoog is. Dit betekent dat er 8% van de 390.000 incorrecte adres gegevens toe te wijzen zijn aan adresfraude, een totaal van 32.000.

Het adresfraudeprojectteam acht het aannemelijk om met de beschreven aanpak circa de helft (15.000) van de adresfraudeurs op te sporen. Bij grotere aantallen krijgt men te maken met progressieve afnemende meeropbrengsten. Dat wil zeggen de kosten om 'de laatste moeilijk grijpbare' adresfraudeurs zullen veel hoger zijn in de KBA beschreven. Dit komt doordat er steeds minder informatie met goede kwaliteit beschikbaar komt om de adresfraudeurs op te sporen. Dit resulteert in een lagere pakkans en hogere kosten.

Tweederde van de opgespoorde adresfraudegevallen (10.000) zal worden gegenereerd door gebruik te maken van reeds uitgevoerde huisbezoeken door onder andere Politie en gerechtsdeurwaarders. Het restant (5.000) moet worden gegenereerd door op een slimme manier informatie van uitvoeringsorganisaties te combineren.

Reeds uitgevoerde huisbezoeken
Politie, gerechtsdeurwaarders en gemeente voeren jaarlijks tezamen ruim 750.000 huisbezoeken uit[14]. De Politie voert jaarlijks 340.000 executie huisbezoeken[15] uit in het kader van het betekenen van dagvaardingen in de civiele procedure. 44.000 (13%) hiervan kan niet worden uitgevoerd omdat de uit de BRP afkomstige adresgegevens niet overeenkomen met de situatie ter plekke. Met andere woorden: de gezochte persoon is niet aanwezig omdat hij er niet woont. Gerechtsdeurwaarders voeren jaarlijks circa 400.000 executie huisbezoeken[16] uit. Daarnaast voeren gerechtsdeurwaarders huisbezoeken uit ten behoeve de betekening van dwangbevelen in bestuurlijke procedures. Tevens doet de gerechtsdeurwaarder veel huisbezoeken in de executiefase in zowel civiele als bestuurlijke zaken[17]. Het percentage onuitvoerbaar door gerechtsdeurwaarders is onbekend. Aangenomen is dat de verhouding van de gerechtsdeurwaarders vergelijkbaar is aan die van de Politie. Dit betekent dat circa 52.000 huisbezoeken van het de gerechtsdeurwaarders niet uitvoerbaar zijn. Politie en gerechtsdeurwaarders tezamen 96.000.

Het niet kunnen uitvoeren van executie huisbezoeken betekent niet automatisch dat er voldoende informatie is om adresfraude te kunnen concluderen. Het samenwerkingsverband stelt zich tot doel de kwaliteit omtrent adres- en persoonsinformatie vergaring en het vastleggen van deze informatie na een huisbezoek, zodanig te verbeteren dat 35% bruikbaar is als lead voor verder gebruik. Dit

---

[12] Bron: rapportage project "adresonderzoek; samen leren". Hierin wordt vermeld dat 97,7% van alle personen op het correcte adres zijn ingeschreven.
[13] Rapportage onderzoek "naar een fraudebeeld Nederland" van PriceWaterhouseCoopers, december 2013
[14] Dienst Werk en Inkomen (Gemeenten), de afdeling Bijzonder Onderzoek van de SVB en andere uitvoeringinstanties doen gezamenlijk naar schatting nog eens 5.000 – 10.000 huisbezoeken. Voor de berekening zijn deze cijfers niet apart meegenomen.
[15] Bron: Interview met [redacted] landelijk Functioneel Beheer Opsporing Politie.
[16] Bron: Interview met [redacted] Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG).
[17] Bron: Interview met [redacted] Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG).

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823164641 | KvK 27398742

betekent 15.000 bruikbare gegevens van de Politie en 18.000 van gerechtsdeurwaarders, een totaal van 51.000.

Omdat de Politie en gerechtsdeurwaarders onafhankelijk van elkaar opereren is het aannemelijk dat er overlap is tussen de beschikbare gegevens van de Politie en van gerechtsdeurwaarders. Het unieke aantal ligt tussen 18.000 en 33.000. Er is een zeer conservatieve aanname gedaan dat er slechts 20.000 unieke gegevens zijn. Dit zijn de leads waarmee het samenwerkingsverband aan de slag kan.

Het percentage dat adresfraude pleegt, de zogenaamde pakkans, is geschat op 50%.
Uit ervaringscijfers van enkele grote gemeenten[18] blijkt dat bij het verwerken van grote aantallen op basis van risicoprofielen er een gemiddelde pakkans van 68% is. Dit percentage is zo groot omdat er bij veel gemeenten 'streng' aan de poort wordt geselecteerd waardoor er een klein aantal hoogwaardige leads (met een grote pakkans) ontstaat. Het doel is echter grote aantallen leads te creëren. Dit verlaagt echter de pakkans. In de businesscase gaan we daarom uit van een pakkans van 50%. Dit betekent dat 20.000 leads leiden tot 10.000 hits.

2 Nulalternatief

In het nulalternatief, de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder nieuw beleid of nieuw project, vindt er geen structurele, landelijke samenwerking plaats waarbij alle relevante stakeholders zijn betrokken met als doel adresfraude op te sporen. Belemmeringen die een succesvolle samenwerking momenteel in de weg staan zijn:

- Kosten (van bijvoorbeeld huisbezoeken) vallen ergens anders dan de baten.
- Bevoegdheden van stakeholders om informatie voor dit doel te delen zijn onduidelijk.
- Mechanismes en afspraken ontbreken om informatie te delen.
- Bevoegdheden van gedupeerde stakeholders om de aanvullende informatie bij constatering van adresfraude te gebruiken in vervolgstappen om adresgerelateerde fraude aan te pakken zijn onduidelijk.

Relevante projecten en initiatieven in het nulalternatief zijn kwaliteitstrajecten rondom terugmelding op de BRP en het RCF Kenniscentrum Handhaving binnen de LSI-structuur.

Basisregistratie Personen (BRP) , kwaliteitstrajecten en terugmelden
In het nulalternatief wordt er bij vermoeden van adresfraude geen proactieve, op fraude gerichte melding gemaakt bij de gedupeerde stakeholders. Een aanpassing of correctie[19] in de BRP wordt voldoende geacht voor de gedupeerde stakeholders om verdere acties te ondernemen. Voor het effectief bestrijden van fraude is echter meer informatie relevant dan alleen het gegeven dat er een gegeven gewijzigd is of in onderzoek staat. Voor fraudebestrijding zijn dikwijls aanvullende gegevens nodig, die vaak wel bij huisbezoeken worden ingewonnen, maar voor terugmelden strikt genomen niet nodig zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan (aanvullende) informatie die de buren hebben verstrekt als iemand niet verblijft op het adres waar hij staat ingeschreven.

[18] Bron: KBA huisbezoeken
[19] Bijvoorbeeld in onderzoek plaatsen, of ambtelijke wijziging in VOW

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL98RABO0323264641 | KvK 27198742

RCF (Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding) Kenniscentrum Handhaving
Het RCF Kenniscentrum handhaving binnen de LSI-structuur is een samenwerkingsverband en richt zich onder andere op de verbetering van de leefbaarheid en veiligheid in wijken. Het RCF Kenniscentrum Handhaving kent een integrale aanpak van fraude in het sociale domein, onder andere door het uitvoeren van projecten gericht op verbetering van leefbaarheid in de wijk. Het RCF Kenniscentrum Handhaving is succesvol in het tot stand brengen van samenwerking tussen verschillende stakeholders zoals: Openbaar Ministerie (OM), Ministerie van SZW, Belastingdienst, UWV, de SVB, de Inspectie SZW (als onderdeel van SZW en gemeenten) en de Politie[20]. Her RCF Kenniscentrum Handhaving ondersteunt in dit proces het belang van gemeenten.

De projecten die het RCF Kenniscentrum Handhaving, binnen het convenant uitvoeren, impliceren dat gedupeerde stakeholders naast de gemeente direct betrokken zijn bij het huisbezoek voor de opsporing van fraude. Een van de redenen hiervoor is dat zij alleen de informatie gebruiken wanneer eigen medewerkers de fraude constateren. In 2015 staan er 15 adresgerelateerde projecten gepland door het RCF[21]. Dit staat gelijk aan circa 750 gevallen van opgespoorde adresgerelateerde fraude zaken[22]. Het RCF wordt reactief ingezet afhankelijk van de lokale prioriteit. Het gaat om een kleinschalige activiteit.

Interessant is het proces hoe informatie bijeen wordt gebracht en geanalyseerd. Vanuit privacy overwegingen is de informatieverwerking neergelegd bij het 'Inlichtingenbureau', die informatie bij de verschillende stakeholders verzamelt en op basis van een fraude-signaal-model bewerkt. Daaruit ontstaan leads die door een analist worden beoordeeld en vervolgens bij projecten worden benut. Hiervoor is inmiddels een wettelijke basis in het leven geroepen, die mogelijk ook voor grootschaligere fraudebestrijdingsactiviteiten zou kunnen worden toegepast (zie ook hoofdstuk privacy).

Overige repressieve maatregelen
Er zijn verschillende initiatieven die bijvoorbeeld door gemeenten of individuele stakeholders worden genomen. Daarnaast spelen de RIEC's, (Regionale Inlichtingen en Expertise Centra t.b.v. de Politie) een rol bij fraudebestrijding in algemene zin. Deze initiatieven hebben meestal een geografisch beperkte reikwijdte of concentreren zich op één enkel aspect van overheidshandelen.

Bovendien wordt informatie over opgespoorde fraude, waarbij adresfraude een rol speelt, niet proactief gedeeld met andere stakeholders die wellicht ook gedupeerd zijn.

---

[20] Bronnen: Samen sterker, de grens tussen wens en werkelijkheid & interview [redacted] (RCF)
[21] Bron: Interview [redacted] RCF Zuidoost Nederland
[22] Bron: KBA huisbezoeken, bijlage 4. In de KBA is te lezen dat de projecten van het RCF in Utrecht en Eindhoven resulteerden in respectievelijk 75 en 56 opgespoorde zaken. Om enigszins behoudend te rekenen is hier als schatting 50 zaken per project genomen: 15 x 50 = 750 opgespoorde zaken.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL68RABO0223846401 | KvK 27156742

3 Projectalternatief

In onderstaande paragrafen staat het projectalternatief beschreven. Het projectalternatief bestaat uit het organiseren van een samenwerkingsverband door middel van de inrichting van een samenwerkingsverband.

3.1 Hoofdactiviteiten

I. Creëer leads voor effectieve gemeentelijke huisbezoeken

- Het lokaliseren van persoons-, adres- en relevante referentiegegevens afkomstig van overheids-, private[23] en openbare bronnen; de zogenaamde signalen.
- Het op een slimme manier combineren van deze signalen zodat inzichtelijk wordt wie mogelijk adresfraude pleegt; de zogenaamde leads.
- Het organiseren van effectieve huisbezoeken[24] op basis van de leads om adresfraude vast te stellen.
- Het ondersteunen van de gemeente en andere overheden/overheidsorganen bij het gerichter op adresfraude uitvoeren van huisbezoeken zodat voldoende relevante informatie wordt verzameld en op de juiste manier wordt vastgelegd[25].
- Zorgdragen dat de gemeenten die op deze wijze huisbezoeken uitvoeren hiervoor een vergoeding ontvangen.
- Het doorgeven van relevante informatie aan de (bronhouders van de) BRP en het proactief informeren van de stakeholders van de geconstateerde adresfraude en de bijbehorende onderbouwing van de conclusie en/of aanvullende informatie.

II. Gebruik constateringen van uitgevoerde huisbezoeken door (andere) overheden

- Het verzamelen van informatie en bewerken daarvan uit afgelegde huisbezoeken door Politie en gerechtsdeurwaarders die niet succesvol kunnen worden uitgevoerd, omdat de beschikbare adresgegevens van de gezochte persoon in de BRP niet overeenkomen met de situatie ter plaatse, de zogenaamde constateringen.
- Het doorgeven van adrescorrecties aan de BRP en het proactief informeren over de geconstateerde adresfraude en de bijbehorende onderbouwing van de conclusie, aan stakeholders.
- Het ondersteunen van overheden/overheidsorganen bij het gerichter op adresfraude uitvoeren van huisbezoeken zodat voldoende relevante informatie wordt verzameld en op de juiste manier wordt vastgelegd.
- Het beoordelen of er bij de constateringen sprake is van adresfraude.

3.2 Processen

De primaire processen van de te ontwerpen samenwerkingsverband, met als doel de adresfraude te bestrijden, zijn:

- Creëer leads voor effectieve huisbezoeken
- Gebruik constateringen van uitgevoerde huisbezoeken door (andere) overheden
- Meld proactief informatie aan stakeholders en BRP

---

[23] Zie bijlage E: private gegevens

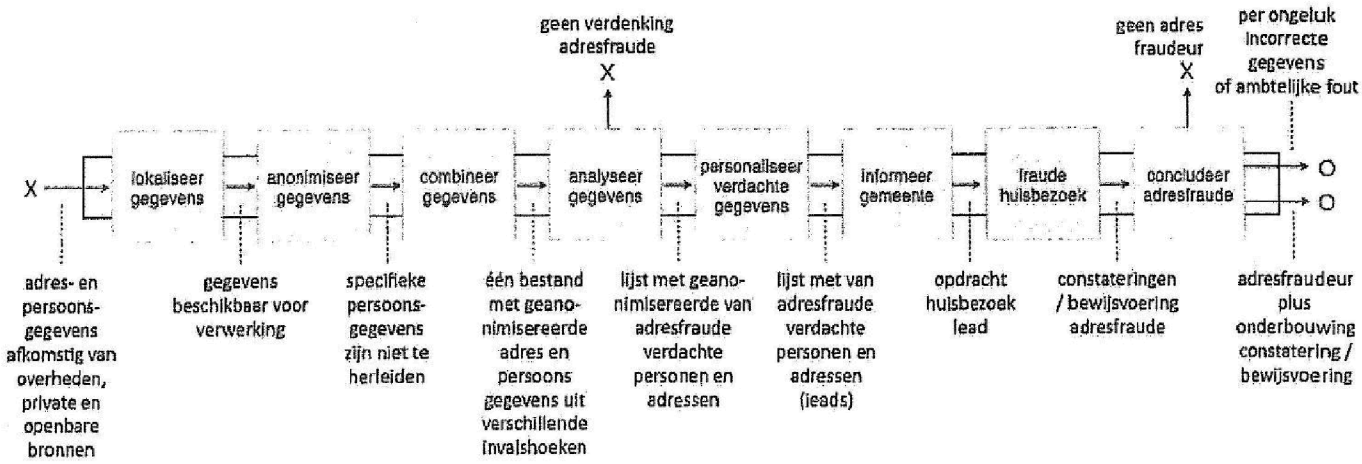
[24] Huisbezoeken waarbij er op basis van de leads een hoge pakkans is op adresfraude

[25] Wanneer men huisbezoek let dan op X, Y, Z., vraag naar identiteit, informeer bij de buren, etc.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0328164643 | KvK 27156742

Creëer leads voor effectieve gemeentelijke huisbezoeken

De basisgedachte voor dit proces is dat je beter instaat bent adresfraude te detecteren wanneer je informatie bij elkaar brengt en als één geheel beschouwt. In de bijlage[26] staan enkele voorbeelden beschreven.



De gegevens afkomstig belangrijke stakeholders zoals de Belastingdienst, de SVB, Agentschap BPR, Politie en de gerechtsdeurwaarders, etc. worden gelokaliseerd, geanonimiseerd[27] en gecombineerd. Zo ontstaat een bestand waaruit de leads worden gedestilleerd. Na analyse van de anonieme gegevens wordt bepaald welke combinatie van gegevens wellicht adresfraude betreffen, de zogenaamde leads (verwonderingen). Anonieme gegevens waar geen sprake is van verdenking van adresfraude worden verwijderd. De anonieme gegevens van mogelijke adresfraudeurs worden vervolgens weer gepersonaliseerd waarna een opdracht tot een huisbezoek volgt om dit valideren. Deze processen hebben een continu karakter. Dat wil zeggen dat er op maandelijkse basis per gemeente een lijst met leads aanleveren om adresfraude te controleren. Na het huisbezoek door de gemeente kunnen drie conclusies volgen:

a) Adresfraude
b) Incorrect geregistreerd staan zonder verkeerde bijbedoelingen of een ambtelijke fout
c) De werkelijkheid komt overeen met de registratie in BRP

Vervolgens wordt de geconstateerde adresfraude proactief kenbaar gemaakt aan de stakeholders. Dit staat beschreven in het proces 'meld proactief informatie'[28].

---

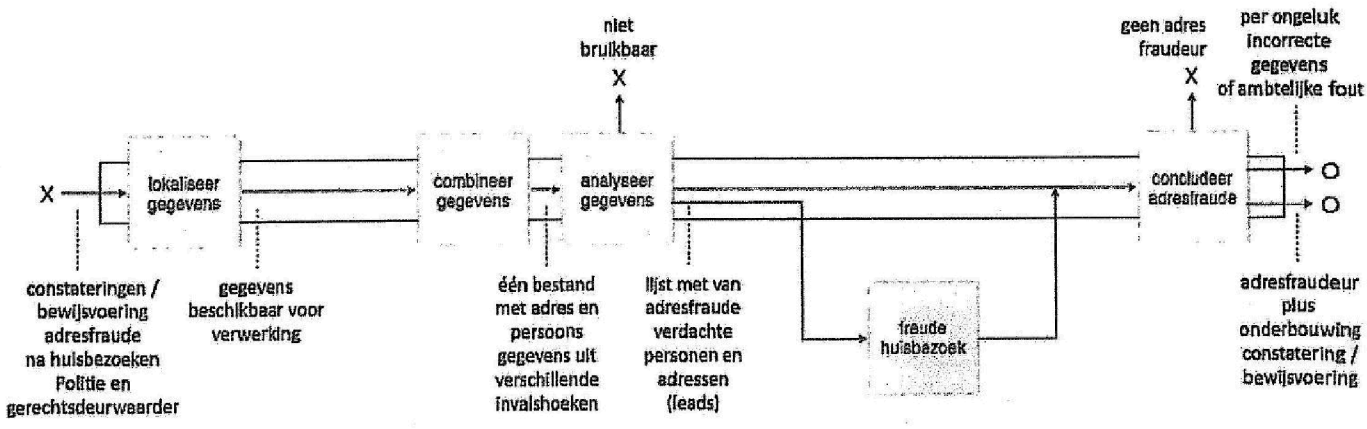
[26] Zie bijlage A: voorbeelden van het creëren van leads door middel van bestandsvergelijkingen

[27] Voordat gegevens worden geanalyseerd worden persoonsgegevens eerst anoniem gemaakt. Alleen de gegevens van adresfraude verdachte personen worden weer gepersonaliseerd voor verder gebruik.

[28] De O in het processchema geeft aan dat het volgend proces wordt gestart, namelijk het proactief melden. Een X in het processchema geeft de 'buitenwereld' die verder niet beschreven is.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 889 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0322164641 | KvK 27198742

Gebruik constateringen van uitgevoerde huisbezoeken door (andere) overheden
De basisgedachte voor dit proces is meer en beter gebruik te maken van reeds uitgevoerde huisbezoeken door overheden.



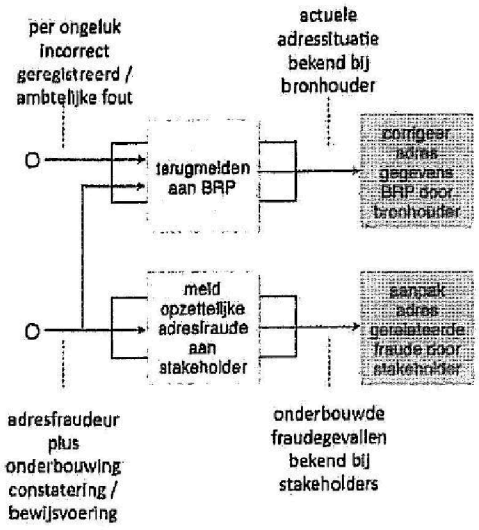
Politie en gerechtsdeurwaarders voeren in het kader van executie van boetes, gijzelingen, innen vorderingen, betekenen exploten, etc. eigen huisbezoeken uit. In 10-15% van de gevallen keert men onverrichter zake weer terug, omdat de betrokken niet wordt aangetroffen of niet blijkt te wonen op de plek waar hij staat ingeschreven. Informatie van voldoende kwaliteit over deze gevallen, de zogenaamde 'constateringen' worden verzameld. De gegevens worden gecombineerd met referentiebestanden om constateringen te ontdubbelen. Na analyse is bepaald welke van de constateringen niet bruikbaar zijn en welke personen verdacht zijn van adresfraude en welke gegevens moeten worden opgevolgd door een aanvullend huisbezoek door de gemeente. Vervolgens wordt geconcludeerd of er adresfraude heeft plaatsgevonden of dat er sprake is van onopzettelijke incorrecte registratie. Na analyse en een mogelijk aanvullend huisbezoek door de gemeente kunnen drie conclusies volgen:

a) Adresfraude
b) Incorrect geregistreerd staan zonder verkeerde bijbedoelingen of een ambtelijke fout
c) De werkelijkheid komt overeen met de registratie in BRP

De geconstateerde adresfraude wordt doorgegeven aan stakeholders en bronhouders van de BRP. Dit staat beschreven in het proces 'meld proactief informatie'.

IETU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ietu.nl | (W) www.ietu.nl | (B) NL68RABO0323164643 | KvK 27198742

Meld proactief informatie
De basisgedachte van dit proces is dat relevante gegevens, die helpen bij het opsporen van adresgerelateerde fraude, duidelijk en tijdig kenbaar worden gemaakt bij de stakeholders die mogelijk financiële schade hierdoor leiden.



Bij onopzettelijk verkeerd geregistreerd staan, worden de meeste actuele accurate adresgegevens, teruggekoppeld aan de BRP, waarna er een correctie door de gemeente plaatsvindt. Bij adresfraude worden ook de meeste actuele accurate adresgegevens teruggekoppeld aan de BRP en wordt aan de stakeholders kenbaar gemaakt dat het om adresfraude gaat en waarom deze is geconcludeerd. Zij gaan hiermee aan de slag en zijn verantwoordelijk voor het opsporen en stopzetten van mogelijke adresgerelateerde fraude. Een mechanisme dat in dergelijke gevallen kan worden ingezet is het stopzetten van toeslagen en uitkeringen.

3.3 Werkwijze

Om tot voldoende kwalitatief hoogstaande leads te komen worden lijsten opgesteld op basis van expertkennis en lijsten op basis van statistische modellen. In de bijlage[29] staat in detail beschreven hoe de twee benaderingen zich tot elkaar verhouden en wat de voor- en nadelen zijn.

De leads worden op maandelijkse basis gegenereerd en doorgegeven aan de gemeente die vervolgens binnen afzienbare tijd een huisbezoek aflegt. Zodra dit heeft plaatsgevonden worden de resultaten van huisbezoeken met het samenwerkingsverband gedeeld zodat deze weer beschikbaar kunnen worden gemaakt aan de stakeholders. De gemeente neemt zelf actie voor eventuele aanpassing van de BRP.

[29] Zie bijlage B: methodieken genereren leads

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 96011 2509 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323164641 | KvK 27196742

3.4 Prestatiemeting

De prestatie wordt gemeten door maandelijks te rapporteren over een evenwichtige set indicatoren van zowel eind- als tussenproducten. Dit zijn indicatoren die zowel het resultaat, de inspanning als de kwaliteit van het proces monitoren. Om de geplande baten te monitoren wordt er gerapporteerd over het opgespoorde fraudebedrag op basis van door het samenwerkingsverband aangeleverde leads.

De belangrijkste indicatoren zijn:
- Het aantal gevallen van adresfraude
- Het aantal leads
- De conversiepercentages van lead naar adresfraudegeval
- De operationele kosten van leadgeneratie
- De opgespoorde fraude (baten) na aanleiding van geconstateerd adresfraude

In de bijlage staat een uitgebreide lijst van de indicatoren om de prestaties van het samenwerkingsverband te monitoren

3.5 Organisatie

3.5.1 Structuur

Uit het oogpunt van efficiency dienen taken, daar waar mogelijk, centraal te worden uitgevoerd. Voor het samenwerkingsverband betekent dit dat activiteiten als het verzamelen, koppelen, analyseren en het proactief doorgeven van de resultaten, centraal moeten worden geregeld. Alleen het uitvoeren van een huisbezoek is een lokale aangelegenheid. Huisbezoeken worden reeds uitgevoerd door gemeenten in het kader van adreskwaliteit.

Om de privacy van burgers te waarborgen is het wenselijk gegevens daar waar mogelijk te anonimiseren. Daarom is gekozen een scheiding te maken tussen taken gericht op het beschermen van de privacy van de burgers en taken gericht op de opsporing van adresfraudeurs.

Nader onderzocht moet worden of de werkwijze van de RCF Kenniscentrum Handhaving en het Inlichtingenbureau kan worden benut. En of de SyRI (Systeem Risico Inventarisatie) wetgeving kan worden toegepast.

3.5.2 Governance en positionering

De aansturing en positionering van het samenwerkingsverband is out of scope.

3.5.3 Locatie

Het zou handig kunnen zijn om de locatie van het samenwerkingsverband te kiezen op een plek waar al beveiligde infrastructuur is. Ook zou dan wellicht gebruik gemaakt kunnen worden van toegang tot bepaalde data en systemen waar al autorisatie voor is.

IETU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 020 888 7777 | (E) info@ietu.nl | (W) www.ietu.nl | (B) NL99RABO0323164561 | KvK 27198742

3.5.4 Benodigde kennis

Om modellen te ontwikkelen die grote aantallen leads met een hoge pakkans genereren is expertkennis nodig over adresfraude en kennis over het ontwikkelen van statistische modellen.

Analisten van het samenwerkingsverband die de adresfraudemodellen ontwikkelen moeten expertkennis opbouwen. Zij kunnen en moeten leren van anderen, zoals de Inspectie SZW (voormalige analisten SIOD) die voor RCF Kenniscentrum Handhaving vergelijkbare projecten op dit gebied heeft uitgevoerd, maar ook door veldwerk te verrichten door samen met medewerkers van de gemeente huisbezoeken af te leggen om te kijken hoe de leads worden opgevolgd. Deze kennis helpt om betere modellen te ontwikkelen.

Om modellen te ontwikkelen die grote aantallen leads met een hoge pakkans genereren is kennis nodig van statistiek en data mining technieken. Zeker wanneer het gaat om fraudemodellen waar het niet alleen draait om 'zo veel mogelijk opsporen', maar ook privacy en transparantie. Deze analisten hebben vaak een achtergrond in wiskunde, statistiek, econometrie of een vergelijkbare studie. Daarnaast is kennis nodig van de software waarin de modellen worden ontwikkeld.

De benodigde gegevens moeten op een veilige manier worden gelokaliseerd, geanonimiseerd en gecombineerd. Hiervoor is kennis nodig over architectuur en datatransformatie. Tevens dient er kennis te zijn van de soft- en hardware die zal worden ingezet. Dit zijn rollen die worden ingevuld door een architect en business intelligence experts.

Het projectteam dient te worden aangevuld met medewerkers die er voor zorgen dat het project een succes wordt. Succes wil zeggen dat de resultaten door alle betrokken worden gebruikt om adresfraude en adresgerelateerde fraude te bestrijden en te incasseren. Hiervoor zijn nodig een projectleider die zorgt dat het 'beloofde' binnen budget, tijd en met de gewenste kwaliteit wordt opgeleverd. Maar ook medewerkers die zich bezig houden alle stakeholders 'aan boord' te krijgen en te houden. Een aanpak gericht op "batenmanagement" is daarbij van groot belang.

4 Samenwerking

De basisgedachte is dat samen meer weten dan één. Het is daarom belangrijk dat relevante gegevens worden gedeeld in het kader van fraudebestrijding. Hoe meer partijen een bijdrage leveren aan het opsporen van adresfraude hoe beter de opsporing kan plaatsvinden.

Instanties zullen meewerken wanneer zij (financieel) profijt hebben van het delen van informatie en wanneer zij weten dat er zorgvuldig met de informatie wordt omgesprongen. De kosten van instanties die geen of slechts beperkt profijt hebben van hun inspanning (zoals bijvoorbeeld huisbezoeken door gemeenten) maar die wel van groot belang zijn voor anderen, kunnen worden vergoed.

In een aantal gevallen zou het samenwerkingsverband ook namens of in opdracht van de gemeenten en stakeholders moeten kunnen handelen. Denk bijvoorbeeld aan de bijdrage die het samenwerkingsverband aan de gemeenten kan leveren in het kader van de handhaving van de kwaliteit van de BRP.

Een noodzakelijke voorwaarde om tot samenwerking te komen is dat er duidelijke afspraken zijn wie

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL98RABO0323164641 | Kvk 27198742

welke activiteiten uitvoert. En welke informatie moet worden verzameld en gedeeld c.q. welke informatie die er al is, kan worden gedeeld.

Dit betekent dat:
- Het samenwerkingsverband moet bevoegd zijn om (namens of in opdracht van stakeholders en gemeenten) gegevens te verzamelen.
- Het samenwerkingsverband moet bevoegd zijn om gegevens te koppelen met als doel adres- en adresgerelateerde fraude op te sporen.
- Het samenwerkingsverband moet bevoegd zijn om gegevens te analyseren met als doel een verwonderlijst met leads op te stellen waarop actie wordt ondernomen.

Om er voor te zorgen dat leads worden gecontroleerd op mogelijke adresfraude moet het samenwerkingsverband er voor zorgen dat:
- Gemeenten, door middel van huisbezoeken controleren of de leads daadwerkelijk duiden op adresfraude of
- Dat overheden die al huisbezoeken uitvoeren, deze verrijken met additionele, voor fraude relevante, gegevens.

Om er voor te zorgen dat adresgerelateerde fraude, die plaatsvindt op basis van de door de gemeente geconstateerde adresfraude, wordt beëindigd, moet er voor worden gezorgd dat:
- Het samenwerkingsverband de constatering van adresfraude en de bijbehorende bewijslast mag doorgeven aan de mogelijk financieel gedupeerde instanties.
- En dat de instanties de bewijslast van adresfraude, verzameld door de gemeente en/of andere overheden, mogen gebruiken voor verdere stappen.

Juridisch kader en privacy

Omdat het samenwerkingsverband persoonsgegevens uit verschillende bronnen combineert en daaruit onder andere leads genereert die wijzen op adresfraude en adresgerelateerde fraude moet de juridische basis in orde zijn en moet aan de privacy wetgeving voldaan worden. Een eerste quick scan op dit gebied heeft uitgewezen dat er in beginsel geen onoverkomelijke belemmeringen zijn om de aangegeven activiteiten uit te mogen voeren.

Uiteraard moet er dan wel aan een aantal randvoorwaarden voldaan zijn. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het anonimiseren van persoonsgegevens en het scheiden van analyse- en bewerkingsentiteit van gegevens en/of locatie. De wettelijke grondslagen om genoemde activiteiten te mogen uitvoeren zijn gelegen in de wettelijke plicht om de juistheid van de BRP te bewaken en te handhaven en in de regelgeving in het opsporen van fraude (bijvoorbeeld de nieuwe wet SUWI, waar in artikel 64 en 65 het uitwisselen van overheidsgegevens wordt toegestaan en het SyRI instrument wordt geregeld)

Een en ander zal nader uitgewerkt moeten worden volgens het 'privacy by design' principe

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323164641 | KvK 27198742

5 Kosten

In dit hoofdstuk wordt de marginale kosten benadering gevolgd. Dat wil zeggen dat alleen de kosten voor het projectalternatief worden geïnventariseerd die in het nulalternatief niet optreden.

De kosten voor het realiseren van de doelstellingen bestaan uit jaarlijks terugkerende operationele kosten (afhankelijk van de productieaantallen) afkomstig uit de KBA en uit eenmalige inrichtings- en oprichtingskosten van het samenwerkingsverband. De geschatte benodigde tijd voor de projectfase bedraagt 'netto' 9 maanden[30].

Uitgangspunten

- Kwaliteitsverbeteringen bij het registeren van mogelijke adresfraude naar aanleiding van huisbezoeken door bijvoorbeeld Politie zijn lopende ontwikkeling. Kosten hieraan verbonden vallen onder het nulalternatief.
- Opvolging (zoals het stopzetten en/of terugvorderen van bijvoorbeeld uitkeringen) bij constatering van adresfraude, door gedupeerde stakeholders, zijn reeds bestaande taken van gedupeerde stakeholders. Kosten gepaard bij deze taak vallen onder het nulalternatief.
- Bij de bepaling van de kosten van het projectalternatief nemen we als uitgangspunt dat er in het nulalternatief de benodigde IT infrastructuur beschikbaar is.

Operationele kosten

Naast eenmalige kosten zijn er jaarlijks terugkerende bedrijfsvoeringskosten. Dit zijn de structurele of operationele kosten. Wij hebben daarbij de kosten uit de KBA als leidend genomen[31] zijnde €48 voor het verzamelen van signalen, €1.004 voor het genereren van een lead en €159 voor het uitvoeren van een huisbezoek. Omdat er in het projectalternatief grootschalig leads worden gegeneerd zal er door schaalvoordelen een efficiency van 50% worden behaald voor leadgeneratie, zijnde €502 per lead. De kosten voor het genereren van leads en het uitvoeren van huisbezoeken uit de KBA zijn vermenigvuldigd met het geplande aantal leads die gegenereerd moeten worden en het aantal huisbezoeken dat extra moet worden uitgevoerd.

Doelstelling 1:
Op basis van signalen worden 10.000 leads gegenereerd, op basis waarvan 10.000 huisbezoeken worden afgelegd. Deze leads moeten leiden tot 5.000 hits.

Kosten leadgeneratie (50% €1.004)	€ 502	x 10.000 =	€ 5.020.000
Kosten huisbezoeken	€ 159	x 10.000 =	€ 1.590.000 +
Kosten doelstelling 1			€ 6.610.000

[30] De geschatte doorlooptijd van de projectfase is 12 maanden waarvan enkele maanden overlap is met de operationele fase, d.w.z. dat het project in 2015 wordt uitgevoerd
[31] KBA huisbezoeken, tabel 3

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL98RABO0823164641 | KvK 27198742

Doelstelling 2:
Jaarlijkse worden door Politie, gerechtsdeurwaarders en andere overheden 755.000 huisbezoeken afgelegd. In 51.000 gevallen zijn de gezochte personen niet aanwezig zijn op het adres waar men in het BRP staat geregistreerd. Uit de 51.000 signalen worden 20.000 bruikbare constateringen van adresfraude gegenereerd. Deze 51.000 signalen worden als hoogwaardig geclassificeerd. De kosten om deze signalen te analyseren zijn daarom lager dan bij een reguliere analyse (€502) maar hoger dan bij alleen het verzamelen van de signalen (€48). Aangenomen is dat de kosten van verzamelen en analyseren twee maal zo hoog zijn als alleen het verzamelen (2 x €48 = €96). 50% (10.000) van de constateringen heeft na de analyse geen eenduidig resultaat en heeft daarom een aanvullend huisbezoek nodig (€159). De 20.000 constateringen tezamen moeten leiden tot 10.000 hits.

Kosten verzamelen signalen (2 x € 48)	€ 96	x 51.000 = € 4.896.000
Kosten huisbezoeken	€ 159	x 10.000 = € 1.590.000 +
Kosten doelstelling 2		€ 6.486.000

Totaal operationele kosten

Doelstelling 1	€ 6.610.000
Doelstelling 2	€ 6.486.000 +
Totale operationele kosten	€13.096.000

De totale operationele kosten zijn afhankelijk van de geplande productieaantallen. In het batenoverzicht staat de kostenontwikkeling voor de komende jaren.

Opstartkosten

De kosten voor het opstarten en inrichten van het projectalternatief bestaan uit initiële personeelskosten gerelateerd aan het opzetten van het samenwerkingsverband, de inrichting en ontwikkeling van de lead-generatie-modellen en 'out of pocket' kosten voor communicatie zoals workshops, voorlichtingssessies, materiaal, filmpjes, roadshows. etc. Benodigde huisvesting, ICT en andere 'investeringen' zijn inbegrepen in de operationele kosten. De initiële inrichtingskosten bedragen in totaal € 3,2 miljoen[32].

Deze kosten dienen volgens de IRF richtlijnen over 3 jaar te worden verdeeld, zijnde € 1,066 miljoen[33] per jaar.

Investeringskosten per jaar	€ 1.066.667

[32] Zie bijlage D onderbouwing opstartkosten
[33] €3,2M / 3 jaar = €1,067 M

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323164641 | KvK 27198702

6 Baten

6.1 Kwantitatieve baten

De baten per hit bedragen € 2.800[34]. In totaal € 42 miljoen per jaar. In het eerste jaar (2015) zal geen volledige productie plaatsvinden, maar een productie van 50%. Dit betekent de helft minder baten en de helft minder operationele kosten voor 2015.

	2015	2016	2017	
Aantal kaarten	15.000	30.000	30.000	
aantal hits	7.500	15.000	15.000	
baten per hit	€ 2.800	€ 2.800	€ 2.800	
baten	€ 21.000.000	€ 42.000.000	€ 42.000.000	
operatie	€ 6.548.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
opstartkosten	€ 1.100.000	€ 1.050.000	€ 1.050.000	+
kosten	€ 7.648.000	€ 14.146.000	€ 14.146.000	
				-/-
resultaat	€ 13.352.000	€ 27.854.000	€ 27.854.000	

De verhouding tussen kosten en baten is 1:3[35].
Het break-even point om de totale kosten terug te verdienen is 12.836 hits[36] in een periode van 3 jaar. De kosten van alle incidentele - en structurele kosten over drie jaar, worden in het twee jaar terugverdiend.
In de toekomst kan er sprake zijn van afnemende meeropbrengsten[37], maar aangenomen is dat dit beperkt zal zijn omdat de potentiële baten conservatief zijn ingeschat[38].

[34] KBA huisbezoeken, pag. 11, tabel 4
[35] Verhouding kosten-baten = totale kosten (2015-2017) / totale opbrengsten (2015-2017)
[36] Break-even point = (totale kosten 2015-2017 (€35.94M) / baten per hit (€2.800))= 12.836 hits
[37] Steeds lagere baten doordat de fraudeurs die jarenlang hebben gefraudeerd reeds zijn opgespoord
[38] Aangenomen is dat een fraudeur gemiddeld 1 jaar fraudeert. Het exacte omvang van de afnemende meer-opbrengsten en het moment dat deze intreedt is onbekend

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823164641 | PvK 27198742

Kasstromen
De kasstromen zien er als volgt uit:

	2015	2016	2017	
verwachte baten	€ 21.000.000	€ 42.000.000	€ 42.000.000	
kosten leadgeneratie	€ 4.958.000	€ 9.916.000	€ 9.916.000	
kosten huisbezoek	€ 1.590.000	€ 3.180.000	€ 3.180.000	+
operationele kosten	€ 6.548.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
inrichtingskosten	€ 3.200.000	€ 0	€ 0	+
	€ 9.748.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
				-/-
verwacht resultaat	€ 11.252.000	€ 28.904.000	€ 28.904.000	

De verwachte baten komen tot stand door jaarlijks 15.000 gevallen van adresfraude op te sporen. Eén opgespoord adresfraudeur levert gemiddeld € 2.800 aan adresfraude gerelateerde baten op, in totaal €42 miljoen per jaar. Hiervoor levert het samenwerkingsverband maandelijks ruim 1.600 (=20.000[39] / 12 maanden) hoogwaardige leads op aan de gemeenten op basis waarvan zij een huisbezoek afleggen. Daarnaast leiden 5.000 leads die afkomstig zijn uit huisbezoeken reeds uitgevoerd door andere overheden, direct tot fraude-detectie.

In 2015 worden 10.000[40] leads gecreëerd die leiden tot 10.000 huisbezoeken à €159 per bezoek (= €1.590.000). In de volgende jaren wordt de productie van 50% naar 100% verhoogd wat leidt tot 20.000 huisbezoeken en een verdubbeling van de kosten (= €3.180.000). De kosten van leadgeneratie bedragen 5.000[41] leads à €502 plus 25.500[42] signalen à €96 (=€4.958.000) voor 2015 welke verdubbelen voor de jaren 2016 en 2017 (= € 9.916.000).

6.2 Kwalitatieve baten

Het projectalternatief kent de volgende kwalitatieve baten:
- Door het verbeteren van de kwaliteit van adresgegevens in de BRP worden toekomstige adresgerelateerde fouten vermeden en daarmee gepaarde kosten verminderd.
- Door het verstrekken van de bewijslast aan de gedupeerde stakeholders van adresfraude wordt het eenvoudigere (efficiënter) om adresgerelateerde fraude op te sporen.
- Een toekomstige verhoging aan de inkomstenkant, door bijvoorbeeld opgespoorde hypotheekrenteaftrekfraude, welke volgens de IRF richtlijnen niet als baten mag worden meegeteld, maar het effect kan wel degelijk interessant zijn.

[39] 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[40] 50% van 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 50% van 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[41] 50% van 10.000 leads doelstelling 1
[42] 50% van 51.000 signalen doelstelling 2

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823164641 | KvK 27198742

Voor burgers en bedrijven zijn maatschappelijke effecten te verwachten. De belangrijkste effecten zijn de volgende:

- Het rechtvaardigheidsgevoel van burgers wordt versterkt doordat er meer fraudeurs worden gepakt.
- Het vertrouwen van de burger in de overheid als schatkistbewaarder van belastinggeld wordt vergroot.
- De kwaliteit van de BRP stijgt door opgespoorde adresfraude. Fouten en daarmee gepaarde efficiencyverliezen worden minder door een verbeterde kwaliteit van de BRP.

6.3 Randvoorwaarden

Om de beschreven baten en maatschappelijke effecten te behalen dienen de volgende randvoorwaarden te worden ingevuld:

- Voldoende stakeholders dienen een bijdrage te leveren aan het samenwerkingsverband door persoons- en adres- en andere relevante gegevens te delen. Deelname van de Belastingdienst, Politie, gerechtsdeurwaarders, één of meerdere uitvoeringsorganisaties en gemeenten is cruciaal.
- Waar nodig wordt gebruik gemaakt van bestaande wet- en regelgeving in het kader van fraude opsporing anders dient deze wellicht aangepast te worden.
- Alle opgespoorde zaken waar adresfraude is geconstateerd worden opgepakt en verder onderzocht op adresgerelateerde fraude en afgehandeld door de gedupeerde stakeholders.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823164641 | KvK 27156742

7 Conclusies en Aanbevelingen

Het loont om samen te werken om zo nog betere leads te genereren om huisbezoeken af te leggen met een hoge pakkans om adresfraude op te sporen. Ook het benutten van informatie uit huisbezoeken die andere overheden (overheidsorganen) dan gemeenten uitvoeren is lucratief.

De businesscase is positief. De jaarlijkse baten (inclusief de afschrijving van de initiële investering in drie jaar) zijn circa 3x zo hoog als de kosten. De kosten van alle incidentiele - en structurele kosten over drie jaar, worden in het tweede jaar, 2016, terugverdiend. Dat de businesscase nog positiever is dan de KBA rond huisbezoeken, is gelegen in schaalvoordelen en in de hoge kwaliteit van de signaalinformatie uit het grote aantal huisbezoeken dat toch al door de Politie en gerechtsdeurwaarders wordt uitgevoerd, en nu ook beschikbaar komt voor fraudebestrijding door het samenwerkingsverband en alle stakeholders.

De volgende aanbevelingen worden voorgesteld:

- Neem een beginselbesluit om een samenwerkingsverband in te richten om adres- en adresgerelateerde fraude te bestrijden. Het samenwerkingsverband berust op de samenwerking tussen minimaal de volgende partijen: gemeenten, Belastingdienst, RCF Kenniscentrum Handhaving, SVB, Nationale Politie, gerechtsdeurwaarders en eventueel het Inlichtingenbureau. Andere stakeholders kunnen uiteraard naar behoefte aansluiten. Beleidsmatig zullen de volgende ministeries betrokken moeten zijn: BZK, V&J, SZW, Financiën en OCW.
- De samenwerking berust op het, proactief delen van zowel bestaande informatie als het laten uitvoeren van huisbezoeken door gemeenten op basis van 'hot leads'. Hoewel er bij de meeste stakeholders een positieve basishouding is om informatie te delen en samen te werken, hebben zij (nog) niet allemaal toegezegd, dit ook daadwerkelijk te gaan doen. Met name de deelname van de Nationale Politie v.w.b. het delen van de informatie uit de 340.000 huisbezoeken die zij jaarlijks afleggen wordt nog niet gedeeld met stakeholders of gemeenten.
- Compenseer de gemeenten en andere overheden financieel voor de uitvoering van additionele of verrijkte huisbezoeken op basis van leads van het samenwerkingsverband.
- Werk de inrichting van het samenwerkingsverband verder uit en ontwikkel het model voor leadgeneratie en communicatie van de resultaten. Sluit daarbij zoveel mogelijk aan op processen en systemen die soortgelijke doelstellingen hebben, zoals bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau voor gegevensverwerking, het SyRI instrument en de bijbehorende wetgeving.
- Werk de regie, de locatie en de governance van het samenwerkingsverband verder uit.
- Probeer aan te sluiten op bestaande structuren en wetgeving c.q. afspraken m.b.t. privacy aspecten, zodat zo min mogelijk vertraging ontstaat.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323164641 | KvK 27198742

Bijlage A: voorbeelden van het creëren van leads door middel van bestandsvergelijkingen

Effectieve signalen (% incorrect)

- Adressen waarop een briefadres is gevestigd 50,6%
- Adressen met administratieve leegstand 45,7%
- Wel ingeschreven, niet woonachtig gebaseerd op politie waarneming van CJIB 32,8%
- Adressen met een indicatie van overbewoning (van SVB) 17,3%
- Adressen waarbij personen die studiefinanciering aanvroegen door DUO worden aangemerkt als 'licht verdacht' op basis van hun eigen risico-model 14,6%
- Adressen waarbij een bewoner vertrokken is met onbekende bestemming (VOW) 13,3%
- Eigenaar van het adres is langer dan 5 jaar geleden overleden (van Kadaster) 4,2%

Het combineren van gegevens van verschillende instanties

- *Bestandsvergelijkingen tussen de BRP en energie- en waterleveringsbedrijven.* Op het moment dat er een leveringscontract loopt op een adres betekent dit dat op het adres gebruik gemaakt wordt van energie/water, en het adres hoogstwaarschijnlijk wordt bewoond. Wanneer deze adressen vergeleken worden met de adressen in de BRP met kwalificatie 'leegstand', zijn de leads interessant.
- *Bestandsvergelijkingen tussen de BRP en woningbouwcorporaties.* Woningbouwcorporaties zijn zowel bouwer, beheerder als verhuurder van de woning, en weten zodoende veel over de verblijfplaats van personen. De BRP voorziet echter enkel in het adres en het aantal ingezetenen. De bestanden van woningbouwcorporaties kunnen de BRP dus aanvullen met meer informatie wat mogelijk helpt bij het opsporen van de persoon en/of de fraude.
- *Informatie van POST NL/Cendris.* Sommige personen wonen niet op een bepaald adres, maar zijn daar (bewust) wel ingeschreven. Dit heeft echter als nadeel dat ze hun post niet ontvangen. Via Cendris kunnen ze, tegen betaling, de post door laten sturen naar een ander adres of een andere postbus. Mogelijk geeft dit een mooie lead naar waar deze personen dan wél huisvesten. In eerdere projecten bleek dit overigens nog niet een heel effectieve lead.

Gebruiken en delen van risicoprofielen

Gemeenten maken soms reeds gebruik van het hanteren van risicoprofielen. Dit houdt in dat bij de inschrijvingen gelet wordt op een aantal factoren die zouden kunnen duiden op adresfraude, bijvoorbeeld als iemand zich in komt schrijven op een adres met een beperkt aantal m2 waar ook al tien andere namen op staan ingeschreven. Een dergelijk signaal kan aanleiding geven tot een gericht huisbezoek. Hoewel meerdere partijen met risicoprofielen werken, verschilt vaak de definitie van wat een risico is.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 24011 2502 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL68RABO0123164641 | KvK 27190742

Bijlage B: methodieken genereren leads

Er zijn twee benaderingen om tot een lijst met leads te komen. De klassieke, relatief eenvoudige, manier is gebruik te maken van expertkennis. Daarnaast is het mogelijk om met statistische modellen, door middel van onderscheidende kenmerken van adresfraudeurs, de leads te creëren. Dit levert betere resultaten op (meer leads met een grotere pakkans). Maar voor een statistisch model is ook aanvullende data over gepakte fraudeurs nodig en aanvullende kennis over het bouwen en gebruiken van deze statistische modellen nodig.

1. Leads op basis van expertkennis
De klassieke manier om leads te creëren is de praktijkervaringen van (fraude) experts te vertalen in beslisregels[43]. Experts, bijvoorbeeld medewerkers van het RCF Kenniscentrum Handhaving of balie medewerkers van Gemeenten, weten uit ervaring welke signalen duiden op adresfraude. Deze kennis wordt omgezet in beslisregels waarmee een verwonderlijst met leads kan worden opgesteld. Vervolgens wordt de benodigde data verzameld en gekoppeld, waarna de regels worden toegepast. Het resultaat is een lijst met leads.

Kenmerkend voor de lijst is dat het volledig transparant is volgens welke regels een 'persoon/adres' combinatie op de verwonderlijst is gekomen.

2. Leads op basis van adresfraudekenmerken (statistisch model)
Een andere manier om beslisregels te creëren is door, in plaats van de beslisregels te bepalen op basis van praktijkkennis van experts, de regels te generen door middel van een statistisch model. Dit kan als volgt.

Bestaande gevallen van adresfraude worden verzameld. Deze gegevens worden aangevuld met kenmerken van de fraudeurs en kenmerken van de adressen waarop fraude is gepleegd. De gedachtegang is dat de combinatie 'fraudeurs/fraudeadressen' onderscheidende kenmerken hebben ten opzichte van de combinatie van personen die geen adresfraude plegen en adressen waarop geen adresfraude wordt gepleegd. Deze onderscheidende kenmerken worden bepaald op basis van statistische relaties. Met behulp van deze statistische relaties worden beslisregels gecreëerd en vastgelegd in een model. Het model met de beslisregels wordt vervolgens toegepast op nieuwe mogelijke fraude gevallen, zodat de verwonderlijst ontstaat.

Voordeel statistische modellen
Een voordeel van deze manier van werken is dat je vooraf kunt testen hoe goed het model presteert. Dit doe je door vooraf de bestaande beschikbare data op te splitsen in twee datasets. De ene helft van de dataset gebruik je om je model mee te ontwikkelen, de andere helft van de dataset om de prestaties van het model te testen. Door vooraf te testen kun je zien hoe vaak het model een goede voorspelling[44] doet, maar ook hoe vaak het model een verkeerde voorspelling doet[45]. Juist bij fraude is het belangrijk het aantal mensen dat onterechte wordt geclassificeerd als fraudeur zo klein

[43] Bijvoorbeeld: Personen die bij verschillende instanties onder meerdere adressen staan geregistreerd. Of adressen waar meer personen staan ingeschreven dan op basis van de woonomstandigheden mag worden verwacht.
[44] Goede voorspelling = het model voorspelt fraude en er is sprake van fraude (True Positive) of het model voorspelt geen-fraude en er is geen sprake van fraude (True Negative)
[45] Verkeerde voorspelling = het model voorspelt fraude maar er is geen sprake van fraude (False Positive) of het model voorspelt geen-fraude maar er is wel sprake van fraude (False Negative)

IETU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 90801 2509 LA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ietu.nl | (W) www.ietu.nl | (B) NL98RABO0332164641 | KvK 27198742

mogelijk te houden. De kunst is om een model te creëren dat zoveel mogelijk adresfraudeurs opspoort en daarbij zo min mogelijk mensen onterecht classificeert als adresfraudeur.

Het creëren van leads op basis statistische relaties levert naast de voorspelling adresfraudeur of geen adresfraudeur ook een berekende statistische pakkans op. Zo kun je prioriteit geven aan de leads met de grootste pakkans.

Verwonderlijsten die tot stand zijn gekomen op basis van statische modellen zijn van betere kwaliteit dan verwonderlijsten op basis van kennis van experts, mits er vooraf voldoende informatie beschikbaar is over de adresfraudeurs en de bijbehorende kenmerken om de modellen te maken. Dit betekent overigens niet dat kennis van (fraude) experts niet noodzakelijk is. Hoe meer kennis van het probleem hoe betere modellen je kunt ontwikkelen.

Nadeel statistische modellen
Er zitten echter ook nadelen aan het gebruik van statistische modellen. Uit de praktijk blijkt dat best voorspellende modellen ook vaak de minst transparante modellen zijn. Dat wil zeggen modellen die heel goed in staat om adresfraude te voorspellen, niet kunnen worden vertaald in heldere leesbare beslisregels. In de praktijk zijn daarom niet alle beschikbare modellen geschikt voor fraude[46].

Daarnaast komen in statistische modellen in principe alle persoons- en adreskenmerken in aanmerking om adresfraudeurs van niet-adresfraudeurs te onderscheiden. Dit kunnen ook kenmerken zijn waarop wellicht niet mag worden gediscrimineerd zoals herkomst (Bulgaar) of geslacht (man). Indien dit niet wenselijk dient hier gedurende modelbouw fase rekening mee te worden gehouden. Uiteraard gaat dit ten koste van de prestaties van het model.

Samenvatting paragraaf
- Leads gecreëerd op basis van statistische modellen presteren beter dan leads gecreëerd op basis van ervaringen van experts, mits er voldoende historische informatie is over kenmerken van fraudeurs.
- Een statistisch model kun je zodanig inrichten dat je vooraf kunt sturen op het pakken van zoveel mogelijk fraudeurs en tegelijkertijd het zo min mogelijk mensen onterecht classificeren als adresfraudeur.
- Beslisregels van statistische modellen zijn moeilijker leesbaar dan beslisregels van experts.
- Van de best presterende modellen zijn beslisregels niet transparant.
- Statistische modellen maken gebruiken, mits anders ingegeven, van alle beschikbare onderscheidende kenmerken. Wellicht ook kenmerken waarop niet mag worden gediscrimineerd.

[46] Neurale netwerken en Random Forrest modellen behoren bijvoorbeeld tot de best presterende modellen maar zijn 'black-box' modellen waardoor ze voor fraude opsporing wellicht minder geschikt zijn.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL65RABO0323164641 | KvK 27198742

Bijlage C: prestatiemeting

Om de beraamde baten en kosten te periodiek in beeld te krijgen dienen de onderliggende factoren te worden gemonitord. Deze factoren kunnen worden geclassificeerd naar (tussen)resultaat, inspanning en kwaliteit. Door maandelijks te rapporteren over de prestaties wordt vroegtijdig inzichtelijk of er dient te worden bijgestuurd zodat geplande prestaties worden behaald.

Resultaat
De resultaten kunnen worden gemonitord door:
- Het aantal adresfraudeurs
- Het aantal terugmelding aan de BRP

De baten kunnen worden gemonitord door:
- Het opgespoorde fraudebedrag gerelateerd aan adresfraude
- Het ingevorderde fraudebedrag gerelateerd aan adresfraude
- Het bespaarde bedrag door het stopzetten van fraude gerelateerd aan adresfraude

De tussenresultaten kunnen worden gemonitord door:
- Het aantal van adresfraude verdachte personen
- Het aantal van adresfraude verdachte adressen
- Het aantal beschikbare leads

Kwaliteit
De kwaliteit kan worden gemeten door te kijken naar conversiepercentages:
- Het aantal adresfraudeurs ten opzichte van het aantal uitgevoerde huisbezoeken (in het bovenste proces) zegt iets over hoe goed het samenwerkingsverband in staat is hoogwaardige leads te genereren.
- Het aantal adresfraudeurs ten opzichte van het aantal verdachte personen (in het onderste proces) zegt iets over hoe goed het samenwerkingsverband in staat is de informatie afkomstig uit executiehuisbezoeken te vertalen in bruikbare leads.
- Het aantal niet bruikbare gegevens ten opzichte van het aantal unieke verdachte personen (in het onderste proces) zegt iets over de kwaliteit van de aangeleverde informatie afkomstig uit executiehuisbezoeken.
- Het aantal gemelde fraudezaken ten opzichte van het totaal aantal opgespoorde adresfraudeurs (in het rechter proces) zegt iets over de kwaliteit van proactief melden van adresfraude door het samenwerkingsverband.
- Het aantal zaken waarin de fraude (deels) geïnd is ten opzichte van aantal gemelde fraudezaken (in het rechter proces) zegt iets over de kwaliteit van het innen van adresfraude.
- De tijd tussen het creëren van een verwondering en het proactief melden dat deze verwondering adresfraude betreft, zegt iets over de doorlooptijd waarmee actie wordt ondernomen door het samenwerkingsverband.

Inspanning
De inspanning kan worden gemeten door te kijken naar:
- Het aantal bestede uren door het samenwerkingsverband ten opzichte van het gebudgetteerd aantal uren om het samenwerkingsverband volgens planning te laten opereren.
- Het aantal uitgevoerde huisbezoeken ten opzichte van het gepland aantal huisbezoeken om het samenwerkingsverband volgens planning te laten opereren

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 889 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0823264641 | KvK 27196702

Bijlage D: onderbouwing opstartkosten

Inrichting organisatie	Schaal	kostendek kend tarief per uur	totale kosten per jaar per FTE (1375 uur)	FTE	totale loonkosten 9 maanden
Projectleider	17	155	213.125	1	159.800
Senior business consultant	14	128	176.000	1	132.000
Medior business consultant	12	108	148.500	2	222.800
Junior business consultant	11	98	134.750	1	101.100
Accountmanager stakeholders	13	118	162.250	1,5	182.500
Accountmanager gemeenten	13	118	162.250	1,5	182.500
Projectsecretaris	10	90	123.750	1	92.800
Communicatie specialist	12	108	148.500	0,5	55.700
Financieel specialist	14	128	176.000	1	132.000
Senior batenmanager	14	128	176.000	1	132.000
Juridisch adviseur	14	128	176.000	0,5	66.000
					1.459.200

Inrichting ICT	Schaal	kostendek kend tarief per uur	totale kosten per jaar per FTE (1375 uur)	FTE	totale loonkosten 9 maanden
Projectleider ICT	16	146	200.750	1	150.600
Senior business intelligence consultant	14	128	176.000	2	264.000
Medior business intelligence consultant	12	108	148.500	2	222.800
Junior business intelligence consultant	10	90	123.750	1,5	139.200
Senior architect	14	128	176.000	1	132.000
Medior architect infrastructuur	12	108	148.500	1	111.400
Senior data scientist	16	146	200.750	2	301.100
Specialist beveiliging en encryptie	14	128	176.000	1	132.000
					1.453.100

Incidentele inhuur specialisten	200.000
Out of pocket kosten	88.000 +
	€3.200.000

Bron: handleiding overheidstarieven 2014, tabel paragraaf 2.2

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0325164641 | KvK 27158742

Bijlage E: private gegevens

Het toevoegen van private gegevens kan helpen om nog beter adresfraude op te sporen. Denk bijvoorbeeld aan de uitwisseling van bewonersgegevens van woningcorporaties aan de gemeente. Ook het benutten van gegevens van nutsbedrijven kunnen inzicht verstrekken. Het leveren van energie of water aan woningen waar niemand ingeschreven staat is een signaal van bewoning. Ook postorderbedrijven die goederen leveren aan personen op heel andere adressen dan waar ze staan ingeschreven. Financiële instellingen beschikken hoogstwaarschijnlijk over gegevens die in combinatie met overheidsgegevens zeer bruikbaar kunnen zijn voor lead generatie.

Te denken valt aan bijvoorbeeld:
- gegevens van woningcorporaties,
- gegevens van energie netbeheerders
- Overige nutsbedrijven
- Adresgegevens van bijvoorbeeld postorderbedrijven
- Financiële instellingen
- Etc.

Het toevoegen van private gegevens aan overheidsgegevens heeft juridische consequenties en dient verder te worden uitgezocht. De kosten en baten van private gegevens zijn geen onderdeel van het projectalternatief.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL08RABO0823164641 | KvK 27198742

Bijlage F: incassokosten

Een discussie heeft plaatsgevonden of incassokosten en/of de incasso-kans al dan niet moeten worden meegenomen in de businesscase. Het projectteam is van mening dat dit niet het geval zou moeten zijn. Immers, het handhaven heeft een maatschappelijk belang dat uitstijgt boven de incassokosten. Als iemand zijn boetes niet betaalt kan hij gegijzeld worden en als alternatief gevangenisstraf krijgen, de kosten van deze straf zouden de hypothetische businesscase van 'boetes toekennen' negatief maken. Aan de andere kant wordt bepleit dat het van een kale kip slecht veren plukken is. In die redenering zouden we baten die niet of moeilijk geïncasseerd kunnen worden, niet op mogen voeren. Ook hier is het projectteam een andere mening toegedaan. In dat kader is ook de suggestie gedaan om een clearing house constructie toe te passen, waarin financiële rechten en plichten met elkaar kunnen worden verrekend, zoals de Belastingdienst dat binnen hun domein ook al doet.

Uiteindelijk zijn de richtlijnen zoals de Belastingdienst die in hun eigen businesscase heeft gehanteerd overgenomen. Vooral ook vanwege eenheid van beleid en vergelijkbaarheid. Desondanks is het wellicht de moeite waard om over dit thema een meer principiële discussie te voeren.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL68RABO0233164641 | KvK 27198742

Bijlage G: Q&A rond 'samenwerkingsverband adresfraude' in relatie tot soortgelijke activiteiten die al op diverse plekken plaatsvinden

1. **Er gebeurt al van alles op het gebied van adresfraude bestrijding. Wat is de toegevoegde waarde om daar nog een activiteit aan toe te voegen?**

Als burgers een (substantieel) voordeel kunnen behalen door zich ergens anders in te schrijven dan waar zij werkelijk wonen, zal een deel van hen dat ook doen. Daarmee start het fraudeproces. Alle organisaties die regelingen uitvoeren die op één of andere wijze adres-gerelateerd zijn hebben daarom last van fraude. Al deze organisaties onderkennen dit uiteraard en ontplooien op één of andere manier dan ook activiteiten om dit tegen te gaan.

De fraudebestrijding die hierdoor ontstaat richt zich dan vooral op het bestrijden van die enkele regeling of dat enkele beleidsterrein. Daarnaast bestaan er regionale, gemeentelijke en wijkgerichte vormen van fraudebestrijding. Deze meer geografische aanpak gaat dikwijls over regelingen heen, maar beperkt zich weer tot één gebied (zoals bv de wijkgerichte aanpak).

In de businesscase wordt een samenwerkingsverband adresfraude-bestrijding voorgesteld die opereert op **nationale schaal** en **alle regelingen en beleidsterreinen** dekt. Dat komt de efficiency en de effectiviteit van het opsporingsproces zeer ten goede. Eén adresfraudeur beperkt zich immers niet alleen tot één regeling. Ook is het pro-actief en op fraude gericht uitwisselen van informatie over geconstateerde onregelmatigheden van de ene organisatie aan de andere van groot belang. Het is nu zo dat dit maar weinig gebeurt. Dat komt omdat er geen platform is dat dit organiseert en de processen die er zijn om informatie uit te wisselen (zoals bijvoorbeeld terugmelden) niet ingericht zijn (en ook niet geschikt zijn) om fraude te bestrijden. Door de grotere schaal waarop het voorgestelde samenwerkingsverband activiteiten ontplooit kan de fraudebestrijding substantieel goedkoper worden uitgevoerd. In de businesscase wordt met een 'efficiency-korting' van 50% gerekend.

2. **Moet de fraudebestrijding per regeling of regio dan stoppen?**

Neen! De businesscase voorziet in een additionele activiteit, waarin pro-actief relevante adres-fraude-informatie wordt verzameld en gedeeld en waar leads worden gegenereerd om gericht nader onderzoek uit te voeren naar adresfraude. De relevante informatie komt van en gaat naar alle deelnemers.

3. **Is er in de businesscase wel rekening gehouden dat er al aardig in de fraudevijver gevist wordt? Met andere woorden: zitten er nog wel genoeg vissen in voor een additionele visser?**

In de businesscase is uiteraard rekening gehouden met bestaande en nieuwe initiatieven van adres-fraudebestrijding. Zo zijn de potentiele baten voor het opsporen van adresfraude op het gebied van toeslagen met 80% verlaagd omdat in de 'businesscase intensivering toezicht toeslagen' ervan uitgegaan wordt dat 80% van deze fraude wordt opgespoord. Mede vanwege soortgelijke afwegingen is de kosten-batenanalyse en businesscase in nauw overleg met de IRF, conservatief opgesteld. Voor een uitgebreide toelichting hierover is een separaat document opgesteld welke is opgenomen in bijlage A.

Ook met voorgenomen veranderingen in de regelingen (zoals bijvoorbeeld bij de studiefinanciering, waar wordt overgestapt op een leenstelsel) is zoveel mogelijk rekening gehouden.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL89RABO0323164641 | KvK 27158742

Het aantal vissen in de vijver wordt door dergelijke ontwikkelingen kleiner, maar de vijver zit nog steeds behoorlijk vol! Niet voor niks schat PricewaterhouseCoopers[47] (PwC) dat de totale 'fiscale fraude" (incl. toeslagen en regelingen) in Nederland ruim 4 miljard bedraagt

4. Wat doet het samenwerkingsverband dan precies?

Het samenwerkingsverband voert twee hoofdactiviteiten uit. Als eerste hoofdactiviteit faciliteert het samenwerkingsverband de opsporing van **adresfraude** (iemand schrijft zich niet of fraudeleus in de BRP). Dit gebeurt door signalen te verzamelen en te vertalen in 'leads' (ernstige adresfraude verdenking). Leads worden opgevolgd door huisbezoeken, die op hun beurt weer kunnen resulteren in 'hits' (opgespoorde adresfraudeurs). De kosten van de huisbezoeken (nieuwe en/of uitgebreidere dan al plaatsvinden) zullen worden vergoed aan degenen die ze uitvoeren (bijvoorbeeld gemeenten). Door te investeren in het beter genereren van leads uit signalen en dit grootschalig uit te voeren, wordt de pakkans en het aantal opgespoorde fraudeurs aanzienlijk verhoogd.

Met de opgespoorde adresfraude kunnen de stakeholders de adres-gerelateerde fraude aanpakken. Het samenwerkingsverband houdt daarbij zoveel mogelijk rekening met de vereisten (zoals bewijslast) die de stakeholders nodig hebben om ten onrechte uitgekeerde bedragen terug te kunnen vorderen. In ieder geval kan de regeling per direct stopgezet worden zodra de adresfraude is geconstateerd en gecommuniceerd.

Als tweede hoofdtaak is er de communicatie activiteit. Daarbij worden relevante gegevens rondom opgespoorde adresfraude doorgegeven aan de stakeholders (partijen die adresgerelateerde fraude bestrijden). Dat wordt gedaan met een fraude-bestrijdings-bril op. Daardoor kunnen stakeholders makkelijker de concrete fraude die op hun specifieke regeling gepleegd wordt opsporen, constateren en bewijzen. Het samenwerkingsverband draagt daarmee bij aan de opsporing van de **'adres-gerelateerde fraude'**.

Uiteraard wordt bij deze laatste activiteit zoveel mogelijk operationeel aangesloten bij organisaties die soortgelijke activiteiten uitvoeren. Dat geldt ook voor vraagstukken op het gebied rondom privacy. Het samenwerkingsverband zal niet proberen het wiel weer uit te vinden.

[47] rapport 'Naar een fraudebeeld in Nederland; Inzicht in fraude draagt bij aan bewustwording en effectieve prioriteitsstelling in de aanpak, 19 december 2013, PwC'

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 96810 2509 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL55RABO0823156441 | KvK 27195742

5. Blijft het samenwerkingsverband structureel bestaan?

De businesscase is opgesteld voor de jaren 2015 - 2017, waarbij het 1e halfjaar van 2015 vooral voorbereidings- en inrichtingstijd.

Ein 2015 zal een evaluatie van de businesscase plaatsvinden, zodat ruim op tijd op basis daarvan kan worden besloten of de stakeholders het zinvol vinden om al dan niet door te gaan met de operatie of misschien in aangepaste vorm. Mocht er vóór eind 2017 geen continueringsbesluit genomen zijn, dan eindigt de activiteit automatisch.

Bijlage A: methodiek en verantwoording cijfers

Om te beoordelen of het projectalternatief een voldoende positief kwantitatief financieel resultaat bereikt, wordt een schatting gemaakt van de totale kosten en de totale baten per jaar. Een verhouding tussen de kosten en de baten van één staat tot drie wordt beschouwd als een positief resultaat.

Baten

Voor het bepalen van de baten per opgespoorde adresfraudeur is zowel een 'top-down' en een 'bottom-up' aanpak gevolgd. De baten per opgespoorde adresfraudeur is het gemiddelde van beide methoden. De totale baten van het projectalternatief zijn de baten per opgespoorde adresfraudeur vermenigvuldigd met het verwacht aantal opgespoorde adresfraudeurs.

totale baten project	*= aantal opgespoorde adresfraudeurs x baten per adresfraudeur*
baten per adresfraudeur	*= (bottom-up benadering + top-down benadering) / 2*

In de definitieve versie van de businesscase is er voor gekozen alleen de meest conservatieve schatting te gebruiken, zijnde de bottom-up benadering of te wel gevalideerde cijfers afkomstig van uitvoeringsinstanties.

bottom-up benadering baten

In de IRF richtlijnen[48] is bepaald dat de baten bestaan uit twee componenten, te weten het ingevorderde fraudebedrag en de besparingen in de toekomst. Het ingevorderde bedrag is dat gedeelte van het gefraudeerde bedrag dat nog kan worden teruggehaald en heeft dus betrekking op het verleden. Besparingen hebben betrekking op toekomstige fraude die niet meer gepleegd doordat de fraudeur is gestopt. In de IRF richtlijnen is bepaald dat besparingen aan de inkomstenkant (bv belastingen) niet als baten mogen worden gerekend[49]. Besparingen zijn per definitie een aanname en worden berekend door het maandelijkse fraudebedrag te vermenigvuldigen met het verwacht aantal maanden dat iemand fraude gaat plegen.

[48] Toetsingskader Rijksbrede Fraude IRF BuCa interpretatie
[49] Regeling hypotheekrenteaftrek

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL69RABO0323164641 | KvK 27195742

baten (per regeling)	*= ingevorderde fraude + besparing*
ingevorderde fraude	*= totale fraude bedrag x invorderingspercentage*
besparing	*= maandelijks fraudebedrag x aantal maanden te plegen fraude*

Om de baten per regeling te berekenen moeten *het totale fraudebedrag, het invorderings-percentage, het maandelijks fraudebedrag en het aantal maanden te plegen fraude* worden bepaald. Waar de cijfers niet bekend, moeten aannames en schattingen worden gedaan. De baten dienen per regeling worden geschat omdat de cijfers per regeling kunnen verschillen.

De baten zijn waar mogelijk gerelateerd aan daadwerkelijk opgespoorde adresfraudeurs. Echter niet elke opgespoorde adresfraudeur fraudeert op alle afzonderlijke regelingen. Voor de berekening is het daarom wenselijk om vooraf, per regeling, exact aan te geven hoeveel adresgerelateerde fraudeurs er worden opgespoord door opgespoorde adresfraude. Echter in het projectalternatief is de opsporing van adresfraude generiek, dat wil zeggen adresfraude wordt opgespoord onafhankelijk van een specifieke regeling. Geconstateerde adresfraude wordt gedeeld met alle stakeholders. Zij doen de opsporing van adresgerelateerde fraude. Omdat het niet mogelijk is vooraf het exact aantal opgespoorde fraudeurs per regeling aan te geven, wordt er een gemiddelde fraudeur gecreëerd. Deze gemiddelde fraudeur pleegt fraude op alle onderzochte regelingen, echter niet voor de volle honderd procent maar slecht voor een gedeelte, het gebruikerspercentage. Dit percentage is gebaseerd op het percentage mensen dat gebruikt maakt van regeling[50].

baten (per adresfraudeur)	*= baten per regeling x gebruikerspercentage regeling*
gebruikerspercentage regeling	*= aantal gebruikers per regeling / totale bevolking*

Om de baten per fraudeur te berekenen moeten de *baten per regeling* (zie boven) en het *aantal per gebruikers regeling* worden bepaald. De baten van de UWV regelingen die niet direct adres-gerelateerd zijn worden op nul gesteld.

top-down benadering baten

Om de baten per fraudeur te berekenen is het totale geschatte jaarlijkse fraude bedrag, gerelateerd aan fiscale fraude, verdeelt over het geschat aantal adresfraudeurs. Het aantal adresfraudeurs is berekend door het aantal inwoners in Nederland te vermenigvuldigen met het percentage adresfraudeurs.

baten (per fraudeur)	*= totale fiscale fraudebedrag Nederland / aantal adresfraudeurs*
aantal adresfraudeurs	*= aantal inwoners Nederland x percentage adresfraudeurs*

Betrouwbaarheid baten cijfers

[50] Bijvoorbeeld: 17% van de bevolking maakt gebruik van huurtoeslag. Wanneer er een gemiddelde fraudeur wordt gepakt wordt er gerekend met 17% van de baten. In de praktijk heeft een adresfraudeur wel of niet fraude gepleegd met huurtoeslag. De kans hierop is 17%.

IETU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ietu.nl | (W) www.ietu.nl | (B) NL86RABO0323164641 | KvK 27198742

Daar waar mogelijk zijn feitelijke cijfers gebruikt afkomstig van de uitvoeringsinstanties of openbare bronnen. Om tot een behoedzame raming te komen zijn conservatieve neerwaartse bijstellingen gedaan van de cijfers.

- Hypotheekrenteaftrek: om het *totale fraude bedrag per regeling* te bepalen is het gemiddelde maandelijkse fiscale voordeel vermenigvuldigd met het aantal maanden dat de fraude heeft plaatsgevonden. Aangenomen is dat de gemiddelde fraudeur na één jaar wordt opgespoord en dat er dus slechts 12 maanden fraude wordt gepleegd. Gezien de aard van de fraude is in overleg met de Belastingdienst aannemelijk dat het hier om de hoogste inkomens gaat en is er gekozen voor gemiddelde maandelijkse fiscale voordeel dat de hoogste inkomensgroep geniet, zijnde €520.
- Huurtoeslag: in plaats van het werkelijk geconstateerde fraudebedrag van gemiddeld €5.993 te nemen is er gekozen de Belastingdienst te volgen en het *totale fraude bedrag per regeling* niet te baseren op de feitelijke constatering maar de meer conservatieve schatting. Het gemiddelde jaarlijkse uitgekeerde bedrag is daarom neerwaarts bijgesteld van een kleine € 6.000,- tot €2.000.
- Zorgtoeslag: in plaats van het geconstateerde fraudebedrag van €1.668 te nemen is er gekozen de Belastingdienst te volgen en het *totale fraude bedrag per regeling* niet te baseren op de feitelijke constatering maar de meer conservatieve schatting te weten: het gemiddelde jaarlijkse uitgekeerde bedrag, zijnde €600.
- Kinderopvangtoeslag: in plaats van het geconstateerde fraudebedrag van €20.002 te nemen is er gekozen de Belastingdienst te volgen en het *totale fraude bedrag per regeling* niet te baseren op de feitelijke constatering maar op de meer conservatieve schatting, het gemiddelde jaarlijkse uitgekeerde bedrag, zijnde €4.000.
- Kindgebonden budget: feitelijke gemiddelde terugvorderingscijfers afkomstig uit rapport Latus Spectare, zijnde €2.616.
- Innen verkeersboetes: om de *totale fraude bedrag per regeling* te bepalen is aangenomen dat een gemiddelde fraudeur slechts één openstaande boete heeft van gemiddeld €75. Na het niet betalen van de boete stijgt het bedrag naar €225. In werkelijkheid gaat het echter vrijwel altijd om meerdere openstaande boetes per fraudeur.
- Anw: het *totale fraude bedrag per regeling*, zijnde €9.555, en het *gebruikerspercentage*, zijnde 0,25%, is afkomstig van SVB
- AIO: het *totale fraude bedrag per regeling*, zijnde €2.947, en het *gebruikerspercentage*, zijnde 0,25%, is afkomstig van SVB
- AOW: het *totale fraude bedrag per regeling*, zijnde €3.455, en het *gebruikerspercentage*, zijnde 0,50%, is afkomstig van SVB, jaarverslag 2013, p.55. Door Intreding van de twee daken regeling is volgens het SZW de meest adresfraude gelegaliseerd. Hierdoor is het totaal bedrag van SZW regelingen (waar de AOW regeling het grootste aan bijdroeg) gereduceerd van €585 naar €73.
- Studiefinanciering: cijfers afkomstig van OCW, zijnde €1.000. Daarbij is rekening gehouden met het veranderen van de regeling naar een leenstelsel in september 2015
- Innen studieschuld: cijfers afkomstig van OCW, zijnde €1.200. Daarbij is rekening gehouden met fraude die reeds wordt opgespoord door OCW.
- Bijstand: feitelijke gemiddelde terugvorderingscijfers afkomstig uit rapport Latus Spectare, zijnde €16.612.
- Het invorderingspercentage (de fraudeur is opgespoord, maar kan niet betalen) is gesteld op 50% en geldt voor bijna alle regelingen. Dit percentage is afkomstig van de Belastingdienst en is relevant voor de toeslagen: de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. Voor andere regelingen is dit percentage onbekend. Aangenomen is voorzichtigheidshalve dat ook hier het percentage 50% bedraagt. Enkel bij de gemeentelijke bijstand is het percentage op 15% gesteld op basis van gegevens SZW-FEZ.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 90601 2509 AA Den Haag
(T) 070 889 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323154643 | KvK 27198763

- Het aantal maanden te plegen fraude is gesteld op 12 maanden voor alle regelingen. Aangenomen wordt dat adresfraudeur slechts twee jaar adresfraude pleegt. De gemiddelde opgespoorde fraudeur is gemiddeld op de helft van zijn 'carrière'. Dit betekent dat er slechts één jaar wordt bespaard doordat de fraude wordt stopgezet. Het aantal van 12 maanden is afkomstig van de Belastingdienst en is gevolgd bij alle (relevante) regelingen.
- Het aantal maanden te plegen fraude is gesteld op 3 maanden, voor de bijstandsregeling. SZW geeft aan dat personen na 3 maanden opnieuw een uitkering kunnen aanvragen.
- Er is rekening gehouden met andere reeds bestaande initiatieven ter bestrijding van fraude die toekomstige adresfraude voorkomen[51]. Hiervoor zijn de toekomstige *besparingen* van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget met 80% gereduceerd.
- Het aantal gebruikers per regeling zijn feitelijke cijfers afkomstig uit openbare bronnen.
- Het totale fraudebedrag Nederland is een schatting afkomstig uit het rapport 'Naar een fraudebeeld in Nederland; Inzicht in fraude draagt bij aan bewustwording en effectieve prioriteitsstelling in de aanpak, 19 december 2013, PWC'. Er is gekozen om het fiscale fraude van €4,2 miljard te gebruiken in plaats van het totale bedrag van €7,2 miljard.
- Het percentage adresfraudeurs, zijnde 4%, is geschat door het aantal opgespoorde fraudeurs (hits) te delen door het aantal signalen. Cijfers zijn afkomstig van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest.
- De gemiddelde baten per fraudeur, zijnde €4.500, zijn tot stand gekomen door de 'bottom-up' benadering (€2.791) en de 'top-down' benadering (€6.250) te middelen. De uitkomst €4.521 is voor rekeneenvoud afgerond naar €4.500.
- Het aantal opgespoorde adresfraudeurs, zijnde 15.000, bestaat uit twee componenten.
  - (i) Opsporing van adresfraudeurs (hits) naar aanleiding van informatie afkomstig van huisbezoeken afgelegd door overheidsorganen of instellingen anders dan gemeenten leidt jaarlijks tot 10.000 hits. Hiervoor leggen Politie en gerechtsdeurwaarders tezamen jaarlijks 750.000 huisbezoeken afgelegd, welke leiden tot 96.000 signalen van adresfraude. Rekening houdend met de kwaliteit van de informatie en overlap tussen gegevens van de Politie en de gerechtsdeurwaarders is een conservatieve inschatting gedaan dat er jaarlijks 20.000 hoogwaardige signalen beschikbaar zijn. Geschat wordt dat 50% van de signalen leidt tot een opsporing, zijnde 10.000. Aangenomen is dat op één adres slechts één fraudeur actief is.
  - (ii) Het combineren van meer algemenere gegevens van alle stakeholders leidt jaarlijks tot 5.000 opgespoorde gevallen van adresfraude. Dit aantal is mede gebaseerd op (lokale) ervaringen opgedaan door het RCF en gemeentes.
- Aangenomen is dat de *totale baten van projectalternatief* in het eerste jaar slechts 50% bedragen doordat de productieaantallen door de opstart slechts 50% bedragen.
- In de toekomst kan er sprake zijn van afnemende meeropbrengsten[52], maar aangenomen is dat dit beperkt zal zijn omdat de potentiële baten conservatief zijn ingeschat en zich niet zal voordoen in de eerste drie jaar de periode van de businesscase.

De behoedzame ramingen en de conservatieve neerwaartse bijstellingen leiden tot een kosten baten verhouding van circa 1:4. Een nog conservatieve benadering waarbij alleen met de baten van de 'bottom-up' benadering wordt gerekend, zijnde €2.791, leidt tot een verhouding van 1:3.

[51] Businesscase intensivering toezicht toeslagen

[52] Steeds lagere baten doordat de adresfraudeurs die jarenlang hebben gefraudeerd reeds zijn opgespoord

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323254641 | KvK 27198742

Kosten

De totale kosten van het projectalternatief voor de periode 2015-2017 bestaan uit eenmalige inrichtings- en opstartkosten en jaarlijks terugkerende operationele bedrijfsvoeringkosten.

operationele kosten

De operationele kosten zijn gebaseerd op ervaringscijfers van gemeenten bij het opsporen van adresfraude. Op basis van de gemeentelijke ervaringscijfers zijn drie gemiddelde kostprijzen berekend: de gemiddelde kostprijs voor het verzamelen van signalen, de gemiddelde kostprijs voor het genereren van leads en de gemiddelde kostprijs voor het afleggen huisbezoeken. Aangenomen wordt dat door de centralisatie en het grootschalig uitvoeren van de gerelateerde activiteiten op structurele basis er efficiencyvoordelen door het projectalternatief worden behaald voor het genereren van leads. Deze efficiencyvoordelen worden vertaald in een lagere gemiddelde kostprijs. De totale operationele kosten zijn afhankelijk van de geplande productieaantallen.

operationele kosten = (kostprijs verzamelen signalen x aantal verzamelde signalen) *+ (kostprijs genereren leads x aantal gegeneerde leads) x efficiencycoëfficiënt* *+ (kostprijs afleggen huisbezoek x aantal huisbezoeken)*

opstartkosten

De kosten voor het oprichten en inrichten van het projectalternatief bestaan uit personeelskosten (organisatie en ICT), incidentele inhuur van specialisten en 'out-of-pocket' kosten voor communicatie zoals workshops, voorlichtingssessies, materiaal, filmpjes, roadshows, etc. De kosten van het personeel zijn afhankelijk van de duur van de opstartfase en het benodigd aantal mensen.

opstartkosten = kosten personeel + incidentiele inhuur specialisten + out-of-pocket kosten *kosten personeel = kostprijs personeel x duur opstartfase x benodigd aantal FTE*

Opmerking: in het hoofdenoverleg van 28 oktober is besloten een stelpost op te nemen in 2015 voor additionele kosten aan stakeholders zijde.

Betrouwbaarheid kosten cijfers

Daar waar mogelijk zijn feitelijke cijfers gebruikt afkomstig van de uitvoeringsinstanties of openbare bronnen.

- Kostprijs verzamelen signalen, zijnde €48, is gebaseerd op de gemiddelde ervaringscijfers afkomstig van gemeente Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest.
- Kostprijs genereren leads, zijnde €1.004, is gebaseerd op de gemiddelde ervaringscijfers afkomstig van gemeente Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest. De beschikbare cijfers zijn inclusief de kosten van het verzamelen van signalen. In de berekening is hier rekening mee gehouden om dubbeltellingen te voorkomen.
- Kostprijs afleggen huisbezoeken, zijnde €159, is gebaseerd op de gemiddelde ervaringscijfers afkomstig van gemeente Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest.
- Er is voor gekozen om te rekenen met het gemiddelde in plaats van het gewogen gemiddelde om te voorkomen dat de gemeente Rotterdam, door haar aanpak en omvang, de cijfers volledig

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 96810 2509 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL08RABO0323584643 | KvK 27196742

domineert.

- De efficiencycoëfficiënt, zijnde 50%, is een aanname van het projectteam.
- De kostprijs genereren leads op basis gegevens afkomstig van Politie en gerechtsdeurwaarders, zijnde €96, is niet gerekend met de gemiddelde kostprijs voor het genereren van leads zijnde, €1.004. De redenen hiervoor is dat de bruikbare signalen, afkomstig van Politie en gerechtsdeurwaarders, van hoogwaardige kwaliteit worden geacht doordat hier reeds in eerder stadium een huisbezoek is uitgevoerd. Hoewel deze huisbezoeken niet als doel hebben (adres)fraude op te sporen, wordt hier wel veel waardevolle relevante informatie vastgelegd. De beschikbare signalen hebben echter meer bewerking nodig dan alleen het verzamelen. Aangenomen is dat het verzamelen en het gereedmaken van deze signalen twee maal zo duur is als de kostprijs voor het alleen verzamelen van signalen, zijnde €48.
- Aangenomen is dat de *totale operationele kosten van projectalternatief* in het eerste jaar slechts 50% bedragen doordat de gewenste productieaantallen door de opstart slechts 50% bedragen.
- Voor de kostprijs personeel per FTE per schaal (businesscase huisbezoeken adresfraude, bijlage D) is gebruikgemaakt van het kostendekkend tarief maal het standaard aantal beschikbare uren, zijnde 1.375 uur, afkomstig uit de handleiding overheidstarieven 2014, tabel paragraaf 2.2.
- De duur van de opstart fase, zijnde 9 maanden, is gebaseerd op een expertschatting door het projectteam.
- Het benodigd aantal FTE per schaal (businesscase huisbezoeken adresfraude, bijlage D) is gebaseerd op een expertschatting door het projectteam.
- De incidentiele inhuur van specialisten, zijnde €200.000, is gebaseerd op een expertschatting door het projectteam.
- De out-of-pocket kosten, zijnde €88.000, is gebaseerd op een expertschatting door het projectteam.
- De totale opstartkosten, zijnde €3,2 miljoen, benodigd in 2015 zijn volgens de IRF richtlijnen verdeeld over 3 jaar voor de beoordeling van het projectalternatief.

ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0323164641 | KvK 27198742

ICTU

Versie Concept 0.99.11

Kosten-Batenanalyse huisbezoeken

Een onderzoek naar de kosten en baten van huisbezoeken in het kader van fraudebestrijding

Auteur	ICTU
Documentnr	
Versie	Versie Concept 0.99.11
Datum	30 oktober 2014
Omvang	28 pagina's

ICTU Wilhelmine van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl | (B) NL88RABO0523164641 | KvK 27198742

Inhoudsopgave

Management samenvatting 3

1 Inleiding 4

1.1 Aanleiding 4

1.2 Aanpak 4

2 Huidige situatie: kosten en baten 5

2.1 Kosten van huisbezoeken 5

2.1.1 Aantal huisbezoeken 5

2.1.2 Pakkans 7

2.1.3 Van signalen naar hits 7

2.1.4 Van hits naar fraude opsporing, preventie en incassering/terugvordering 8

2.1.5 Kosten voor het genereren van leads 8

2.1.6 Conclusie signalen en leads 8

2.2 Totaaloverzicht kosten huisbezoeken en leadgeneratie 8

2.3 Baten van huisbezoeken 10

2.4 Conclusies kosten en baten 13

2.5 Verbetermogelijkheden 14

3 Aanbevelingen 15

Bijlage 1 Deelnemers workshops en geïnterviewden 16

Bijlage 2 Berekenwijze kosten huisbezoeken 17

Bijlage 3 Berekenwijze kosten selectie adressen voor huisbezoeken 19

Bijlage 4 Bijlage Batenberekeningen 19

Bijlage 5 Berekenwijze percentage Gebruikersregelingen 21

Bijlage 6 Mogelijkheden kostenreductie, batenverhoging en het voorkomen van adresfraude 22

Bijlage 7 Incassokosten 25

Bijlage 8 Veranderingen tabel 4 t.o.v. versie 0.99.5 26

TABEL 1 KOSTEN PER GEMEENTE/UITVOERENDE INSTANTIE 5

TABEL 2 TRECHTERTABEL; VAN AANTAL (PRÉ)SIGNALEN NAAR AANTAL HITS. 6

TABEL 3 TOTALE KOSTEN VAN EEN HIT / ADRESMUTATIE MET BEHULP VAN HUISBEZOEKEN. 9

TABEL 4 KENGETALLEN ADRESGERELATEERDE FRAUDE PER REGELING 11

1910864 01817

Management samenvatting

In deze kosten-baten analyse zijn de kosten voor het doen van huisbezoeken ten behoeve van het oplossen van adresgerelateerde fraude naast de baten geplaatst. De kosten worden voornamelijk gemaakt door gemeenten en enkele uitvoeringsdiensten. De baten komen ten goede aan een 10-tal uitkeringen- en toeslagen verstrekkers en beheerders van adresgerelateerde regelingen (zie Tabel 4).

De totale kosten per hit (huisbezoek dat leidt tot het ontdekken dat een persoon niet woont op het adres dat in de BRP staat geregistreerd) bedragen gemiddeld € 1.361 (zie Tabel 3).

Deze kosten zijn opgebouwd uit de volgende componenten:
- Kosten voor het genereren van leads uit signalen die duiden op 'verdachte' situaties
- Kosten van het huisbezoek zelf
- Kosten van administratieve verwerking van het resultaat (zoals bv ambtelijke correctie in de BRP)
- De pakkans; het aantal huisbezoeken dat moet worden afgelegd om één geval van adresgerelateerde fraude te ontdekken.

De baten per 'hit', berekend over alle organisaties met adresgerelateerde regelingen, bedragen gemiddeld €4.600 per fraudegeval (zie ook paragraaf 2.3). De baten per hit laten relevante verschillen zien bij de onderzochte casussen. Dat komt omdat ze in belangrijke mate afhangen van de 'pakkans', die op zijn beurt weer afhangt van de kwaliteit van de lead die leidt tot een huisbezoek. De exacte pakkans is moeilijk vast te stellen. Daarom is naast de experimenteel, in de praktijk, vastgestelde pakkans van 68% ook een aantal scenario's in kaart gebracht waarbij de pakkans 20%, 35% of 50% is.

Pakkans	20%	35%	50%	68%
Baten	€ 4.500	€ 4.500	€ 4.500	€ 4.500
Kosten	€ 4.814	€ 2.751	€ 1.925	€ 1.361
Rendement	-€ 314	€ 1.749	€ 2.575	€ 3.139

Er zijn verschillende mogelijkheden om het rendement te optimaliseren. Door betere leads te genereren en informatie onderling uit te wisselen en aan te vullen is het in aanzienlijke mate mogelijk baten te verhogen en kosten te verlagen. Veel 'winst' is nog te behalen door de resultaten van alle huisbezoeken (wij schatten circa 450.000 tot 550.000 per jaar) die overheden uitvoeren, rechtstreeks met de stakeholders te delen. Niet alleen door 'formeel' terug te melden, zoals dat in de wetgeving vastgelegd is, maar door pro-actief gekwalificeerde informatie te delen en op handige wijze beschikbaar te stellen. Suggesties staan in Bijlage 6 .

Kortom, het loont om meer huisbezoeken uit te voeren. Daarbij is het wel belangrijk een balans te vinden tussen het investeren in kwalitatief goede leads en het daadwerkelijk verrichten van een huisbezoek. Zo is te zien dat de gemeente Amsterdam veel geld investeert in de leadgeneratie, en daarmee relatief dure leads heeft die relatief veel opleveren, terwijl de gemeente Rotterdam relatief weinig investeert in leadgeneratie, maar door substantieel meer huisbezoeken toch absoluut meer 'hits' heeft.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Kabinet heeft fraudebestrijding hoog op de prioriteitenlijst staan. Binnen fraudebestrijding is het verbeteren van de adreskwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP, voormalige GBA's) een belangrijk onderwerp. Deze kwaliteit is al dan niet direct verbonden met de mate waarin adresgerelateerde fraude plaats kan vinden (en vice versa) en heeft daarmee invloed op de uitkerende instanties. Een ministeriele commissie onder leiding van de MP geeft uitvoering aan het kabinetsbeleid om fraude aan te pakken. De Minister van BZK is lid van deze Commissie. In dat kader heeft de minister opdracht gegeven tot een KBA betreffende huisbezoeken.

Veel fraudegevallen zijn gebaseerd op het niet of vals opgeven van een woonadres in de BRP. Het uitvoeren van huisbezoeken is een belangrijk middel om adres- en adres gerelateerde fraude op te sporen. Hier is het goed om een verschil te maken tussen adresfraude en adresgerelateerde fraude. Adresfraude is het je foutief in laten schrijven in de BRP, adresgerelateerde fraude is de fraude die mogelijk is doordat een adres foutief geregistreerd is in de BRP.
Er zijn veel regelingen waar het woonadres van een persoon bepalend is voor de hoogte van een uitkering, toeslag, belastingaftrek, etc. In paragraaf 2.3 zijn de belangrijkste van dit soort regelingen opgenomen. Ook loont het om onvindbaar te zijn, bijvoorbeeld bij het hebben van (belasting) schulden of als het CJIB, of de politie achter je aan zit. Een verkeerd of afwezig woonadres in de BRP helpt hierbij.

De belangrijkste onderzoeksvraag is of het doen van extra investeringen in het uitvoeren van huisbezoeken ook leidt tot een positieve kosten-baten verhouding. Daarvoor is inzicht nodig in de kosten van huisbezoeken en de baten die daarbij door fraudeopsporing ontstaan. Daarbij hebben wij niet alleen naar de kosten en baten gekeken zoals die zich op dit moment voordoen, maar ook hoe het beter kan/wat de mogelijkheden zijn om kosten te verlagen en baten te verhogen. Daarbij is de ICTU-Batenmanagement aanpak gehanteerd. Dat wil zeggen, we hebben ook de mogelijkheden om kosten te kunnen verlagen onderzocht, bv door samenwerking en de baten te kunnen verhogen, bv. door huisbezoeken op basis van 'hot leads' uit te voeren. Met andere woorden: kan de pakkans van fraudeplegers worden verhoogd door huisbezoeken nog gerichter uit te voeren?

Naast het in kaart brengen van de kosten en de baten moet deze KBA input geven over informatie over adresonderzoeken als instrument om fraude te bestrijden dan wel de kwaliteit van de BRP te verhogen.

1.2 Aanpak

De aanpak van de Kosten-Batenanalyse is als volgt. Middels desk research, interviews en een workshop met gemeenten, stakeholders en betrokken instanties zijn de kosten van huisbezoeken achterhaald. De belangrijkste regelingen, zoals uitkeringen en toeslagen, die afhankelijk zijn van het woonadres en waarmee fraude gepleegd kan worden, zijn geïnventariseerd. Het betreft zo'n achttien relevante regelingen. Daarbij is gepoogd de baten in beeld te brengen van fraudeopsporing voor iedere regeling. Vervolgens is gekeken naar mechanismen die invloed hebben op de kosten en de baten van huisbezoeken. Manieren van optimaliseren zijn geïdentificeerd en getoetst in een workshop met de betrokken gemeenten en instanties. Deze workshop is tevens gebruikt om anderszins verkregen gegevens te valideren. Tot slot zijn conclusies en aanbevelingen opgesteld op basis van de gevonden resultaten.

Deze KBA is in zeer korte tijd opgesteld, beschrijft de huidige situatie, en maakt zoveel mogelijk gebruik van werkelijke ervaringscijfers.

1910864 01817

2 Huidige situatie: kosten en baten

In dit hoofdstuk brengen wij de kosten en baten van de huidige situatie in beeld. Eerst de kosten van een huisbezoek, dan het gemiddelde fraudebedrag per regeling per persoon, hetgeen zich vertaald in baten als de frauderende persoon gepakt wordt. Tenslotte confronteren wij deze getallen met elkaar.

2.1 Kosten van huisbezoeken

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de variabele kosten die gelden voor een huisbezoek[1]. De kosten van gemeentelijke huisbezoeken zijn gebaseerd op cijfers van de gemeenten, Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest. De kosten van huisbezoeken die de Politie aflegt zijn geschat. Deze wijken niet significant af van die van de grote gemeenten. De kosten van de Belastingdienst konden door de respondenten niet in kaart gebracht worden.
Tevens is weergegeven hoeveel procent van de huisbezoeken daadwerkelijk resulteert in een 'hit'. Een hit houdt in dat wordt geconstateerd dat de gezochte persoon niet woont op het adres dat in de BRP vermeld staat of dat de persoon die er wel woont niet op dat adres in de BRP ingeschreven staat.

Tabel 1 Kosten per gemeente/uitvoerende instantie

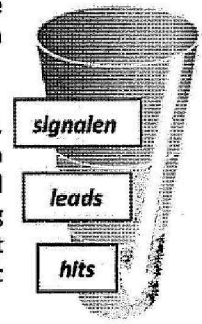
Uitvoerder huisbezoeken	Kosten per huisbezoek[2]
Gemeente Amsterdam	€ 143
Gemeente Rotterdam	€ 130[3]
Gemeente Amersfoort	€ 200
Gemeente Soest	€ 193
Politie in opdracht van CJIB	€ 150[4]
Belastingdienst	Onbekend
SVB, afdeling Bijzonder Onderzoek	€ 150[5]

Conclusie

- De kosten variëren van € 130 tot € 200 per huisbezoek. Wel is er enige afhankelijkheid (zie tabel 2) van de hoeveelheid huisbezoeken (economy of scale) die per organisatie worden afgelegd.

2.1.1 Aantal huisbezoeken

Het totaal aantal huisbezoeken dat in Nederland jaarlijks wordt afgelegd is hoger dan de 360.000 huisbezoeken die zijn weergegeven in tabel 2. Als ook de buitendiensten van andere gemeenten en van andere uitvoeringsorganisaties (zoals de RIECS als RCF's) en de overige huisbezoeken die de Politie uitvoert, bijvoorbeeld in het kader van de strafrechtketen, meegenomen worden, gaan we ervan uit de overheid 450.000 tot 550.000 huisbezoeken per jaar aflegt.



Huisbezoeken worden uitgevoerd op basis van signalen dat er mogelijk iets niet klopt. Deze signalen worden vervolgens geïnterpreteerd en geanalyseerd en leiden dan al dan niet tot leads. Leads worden altijd opgevolgd door een huisbezoek (en zijn in de tabel daarom gelijkgesteld). Veelal leidt het huisbezoek tot een constatering met betrekking tot het woonadres van een persoon ('hij woont er wel', dan wel 'hij woont er niet'). Niet in alle gevallen kan er uitsluitsel worden gegeven. Als er wel een constatering wordt

[1] Onder huisbezoek verstaan we niet het ene fysieke huisbezoek; men kan ook een aantal keer terug moeten komen. De meeste gemeenten hanteren een maximum aantal keren langsgaan van 2-3 keer, de Politie 3 keer. Daarna wordt het onderzoek afgesloten, onafhankelijk of er een 'constatering' is gedaan.
[2] Dit is inclusief administratieve afhandeling en meerdere keren langsgaan alvorens iemand thuis te treffen, doch exclusief kosten van vooronderzoek en leadgeneratie.
[3] Dit is een expertschatting vanuit de gemeente Rotterdam.
[4] Dit is een expertschatting vanuit het projectteam.
[5] Dit is een expertschatting van de SVB.

1910864 01817

gedaan noemen we dat een 'hit'.
De (pré-)signalen worden als het ware door een trechter omgezet tot een aantal constateringen. Op deze manier leiden een groot aantal signalen, naar een kleiner aantal huisbezoeken, wat weer leidt tot het aantal constateringen met betrekking tot de juistheid van de gegevens in de BRP. Het aantal constateringen ten aanzien van het aantal leads wordt gedefinieerd als 'de pakkans'. De constatering wordt een 'hit' genoemd.
In Amsterdam wordt als enige gemeente gesproken van pre-signalen. Er is namelijk gebleken dat binnen afzienbare tijd, veelal nog voordat het signaal 'in onderzoek wordt gezet', de ongeregeldheid zichzelf al heeft opgelost. Dit kan bijvoorbeeld doordat een verhuisbericht later is binnengekomen dan wel verwerkt.
In tabel 2 wordt weergegeven hoe gemeenten en uitvoeringsorganisaties daarmee omgaan.

***Tabel 2** Trechtertabel; van aantal (pré)signalen naar aantal hits.*

Uitvoerder huisbezoeken	Pré signalen	Signalen	Leads (leiden tot huisbezoek)	Hits	% Pakkans (% hits t.o.v. leads)[6]
Gemeente Amsterdam (obv 'overige signalen')	50.000	25.000	400 (1,6%)	300	75%
Gemeente Amsterdam (obv losse projecten)	-	-	450	Onbekend	Onbekend
Gemeente Rotterdam (obv van risico profielen)[7]	-	3.500	3.500 (100%)[8]	1.750	50%
Gemeente Rotterdam (obv 'overige signalen')[9]	-	16.000	200 (1,3%)	150 (aanname)	85%[10] (schatting)
Gemeente Rotterdam (obv 'wijkgerichte aanpak')	-	-	11.300	Onbekend	Onbekend
Gemeente Amersfoort	-	1.400	140 (10%)	70	50%
Gemeente Soest	-	290	20 (7%)	15	75-80%
Politie (i.o.v. CJIB)	-		340.000 [11]	44.200	13%[12]
SVB	-	7.897	2.406[13]	Onbekend	Onbekend

[6] De pakkans staat voor de kans dat een persoon niet woont op het adres waar diegene staat ingeschreven, wat zorgt voor een mutatie in de BRP; Bij de politie is dit echter anders. Omdat de politie maar zeer beperkt terug meldt naar de BRP leidt de pakkans, niet tot nauwelijks tot een mutatie in de BRP. Er is echter bij de Nationale Politie wel een project opgestart om dit landsbreed aan te gaan pakken..
[7] Rotterdam maakt, net als Amsterdam, gebruik van risicokaarten waarop is aangegeven wanneer er een verhoogd risico is op een frauduleuze inschrijving. Wanneer iemand aan de balie een inschrijving of een adreswijziging wil doen, en hij voldoet aan het risicoprofiel, dan wordt het adres een lead voor een huisbezoek.
[8] Let op; het totaal aantal huisbezoeken uitgevoerd door Rotterdam is 15.000. Hiervan wordt een deel uitgevoerd obv risico profielen gebruikt aan de balie en obv overige signalen, waaronder terugmeldingen. Het overige deel wordt uitgevoerd in het kader van projecten, zoals bijvoorbeeld de 'wijkgerichte aanpak'.
[9] Bij een terugmelding start Rotterdam een administratief proces waarbij een bewoner wordt aangeschreven. Wanneer de bewoner reageert met een "Woont aldaar nog" (WAN) verklaring en deze wordt niet vertrouwd, is dit reden voor een huisonderzoek (lead).
[10] Dit is een expertschatting vanuit het projectteam.
[11] Cijfers Politie Nederland, totaaloverzicht gerichte executie
[12] In 13% van de gevallen lukt het gijzelen van een persoon en/of het incasseren van een vordering niet. Veelal is dit omdat de gezochte persoon niet blijkt te verblijven op het adres dat in de BRP vermeld staat.
[13] De SVB doet nog 500 huisbezoeken, maar dan at random gekozen. SVB voert dus totaal per jaar 2.900 huisbezoeken uit.

De pakkans, zoals die in dit onderzoek wordt gedefinieerd, is voor de wijkgerichte aanpak beduidend lager. Er wordt immers niet op basis van signalen en leads gewerkt, maar alle woningen in een bepaalde wijk of straat worden bezocht. Echter, zoals reeds eerder vermeld levert deze aanpak meer op dan alleen 'hits' in het kader van adresgerelateerde fraude., De overige maatschappelijke en gemeentelijke opbrengsten, zoals bijvoorbeeld scheefwonen, schoolverzuim, overbewoning en opbrengsten hondenbelasting kunnen aanzienlijk zijn, maar worden in dit onderzoek niet als 'hit' aangemerkt.

In de volgende subparagrafen worden de verschillende elementen van deze tabel verder toegelicht.

2.1.2 Pakkans

De pakkans staat voor de kans dat een instantie de adresfraude door middel van huisbezoek daadwerkelijk opspoort. Het opsporen van 'adresfraudeurs' door gemeenten gaat vrijwel altijd hand in hand met een mutatie in de BRP. Immers, men ontdekt dat iemand ergens niet woont, waar hij wel ingeschreven staat in de BRP. De pakkans is afhankelijk van de kwaliteit van de signalen en leads die tot het besluit om een huisbezoek hebben geleid. Vaak komen die signalen voort uit het combineren van gegevens uit verschillende registraties, al dan niet van verschillende organisaties. Wij zijn in het onderzoek signalen en leads met een pakkans van 167% tegengekomen[14] bij het adresfraude project van het RCF (zie Tabel 4 voor de pakkansen van de instanties) tot 13% bij de politie op basis van niet incasseerbare bekeuringen. De pakkansen bij de gemeenten liggen hier veelal tussenin.

Een belangrijk verschil in de definitie van de pakkans en een succesvol bezoek vanuit het perspectief van de gemeente is dat, hoewel het huisbezoek voor de gemeente zeer succesvol zou kunnen zijn, het mogelijk niet wordt meegenomen in de pakkans zoals in dit onderzoek is gedefinieerd. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen dat er een schoolgaand kind onder schooltijd thuis wordt aangetroffen bij een huisbezoek. Voor de gemeente is dit een succesvol huisbezoek. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld het ontdekken van overbewoning of gevaarlijke woonomstandigheden. In het licht van dit onderzoek wordt in deze gevallen niet gesproken van een hit, en wordt dit derhalve niet meegenomen in het berekenen van de pakkans. Huisbezoeken kunnen dus bijdragen aan andere maatschappelijke en gemeentelijke doeleinden, ondanks dat in dit onderzoek de pakkans laag is en het huisbezoek minder effectief lijkt. Dit geldt zeker voor Rotterdam, waar een wijkgerichte aanpak wordt gebruikt en meervoudig wordt gekeken (d.w.z. niet alleen naar foutieve adresgegevens).

2.1.3 Van signalen naar hits

Momenteel worden de volgende signalen gebruikt voor adresonderzoek en huisbezoek:

1) At random controle (steekproef zonder specifieke aanleiding)
2) Systematische controle van een hele wijk (ook wel 'Wijkgerichte aanpak', waarbij een wijk die voldoet aan risico profiel 'hoge kans op adres fraude' geheel wordt gecontroleerd)
3) Vooronderzoek middels publieke bronnen (Google, Facebook, etc.) en overheidsbronnen (bijv. SUWI-net)[15]
4) Signalen gegenereerd door de afdeling Burgerzaken
5) Constatering van een van de afnemers van de BRP
   a) Teruggezonden post (waaronder stempassen)
   b) Personen met status VOW (Vertrokken Onbekend Waarheen)
   c) Adres op proces verbaal (of in andere situaties) klopt niet met gegevens in de BRP
   d) Toevallige ontdekkingen ('dat adres bestaat helemaal niet')
   e) Terugmeldingen

[14] 45 huisbezoeken hebben geleid tot 75 correcties (75/45=167%)

[15] Het protocol voor het gebruik van de inkijkvoorziening van het UWV zou aangepast moeten worden. Momenteel mag een gemeente pas in gegevens opzoeken in de inkijkvoorziening van het UWV wanneer een adres reeds in onderzoek is. Echter, in het proces van de huisbezoeken worden dergelijke bronnen juist gebruikt om te bepalen of een adres in onderzoek dient te worden gezet.

1910864 01817

6) Op basis van risico profielen opgesteld door afdelingen 'Burgerzaken' van Gemeenten
7) Proactief gegenereerd door combinatie van databases / gegevens

2.1.4 Van hits naar fraude opsporing, preventie en incassering/terugvordering

Het feit dat ontdekt wordt dat iemand niet woont waar hij staat ingeschreven wil nog niet zeggen dat de fraude opgespoord is. Daarvoor moet eerst de link tussen de persoon en de regeling gelegd worden. Dat is eenvoudig als de lead gegenereerd is door een uitvoeringsorganisatie, maar lastiger wanneer bijvoorbeeld een gemeente constateert dat het woonadres van een persoon niet klopt. Immers, een gemeente weet niet van welke regelingen die persoon allemaal gebruik maakt. Daarvoor zal informatie gedeeld moeten worden tussen de instanties die adres-gerelateerde regelingen uitvoeren en handhaven. Op dit moment gebeurt dat op basis van individuele afspraken en is er op dit punt nog veel winst te halen.

Ook wordt ingezet op het verbeteren van het terugmelden als een afnemer twijfelt aan een gegeven in de BRP, zodat gebruikers van de BRP bijvoorbeeld kunnen zien dat het woonadres van iemand "in onderzoek" is gezet. In dat geval is echter geen nadere informatie beschikbaar. In Bijlage 6 wordt dit weergegeven.

Ook het terugvorderen van de schade is met de opsporing van de fraude nog niet geregeld als de fraude ontdekt is. Stopzetten van de regeling zodra de fraude aan het licht komt bespaart natuurlijk al, maar het terugvorderen van het onterecht geïncasseerde bedrag is een ander traject.

2.1.5 Kosten voor het genereren van leads

De kosten om leads te genereren zijn relatief laag, tenminste als men daar efficiënte systemen voor heeft die veel signalen/leads genereren. In Amsterdam en Rotterdam liggen de kosten per signaal op circa € 12 - € 15 en in Amersfoort op € 100. Hoe deze kosten liggen bij uitvoeringsorganisaties is onbekend, maar wij gaan ervan uit dat ook daar het principe van de 'economies of scale'[16] op van toepassing is.

2.1.6 Conclusie signalen en leads

We zien dat als de leads maar 'hot' genoeg zijn de pakkans hoog is. In Amsterdam is dit ver doorgevoerd. Uit 25.000 signalen ontstaan daar 400 leads (1,6%), waarvan 75% succesvol is. Dat is heel effectief. De keerzijde is dat er relatief welnig adresgerelateerde fraude wordt opgespoord op basis van huisbezoeken. In het geval van Amsterdam slechts 300 gevallen per jaar. Het is dus zaak hiertussen een optimum te vinden.
Dat kan door nog beter signalen tot leads te verwerken, zodat meer 'hot leads' ontstaan of door simpel weg genoegen te nemen met meer 'missers' die dan wel moeten opwegen tegen het bedrag dat gemoeid is als wel een fraudeur wordt opgespeurd.

2.2 Totaaloverzicht kosten huisbezoeken en leadgeneratie

In deze paragraaf is te lezen wat de kosten zijn van een gegenereerde lead per huisbezoek, de kosten van een huisbezoek, en de kosten van een hit. Voor Amsterdam is dit respectievelijk € 938, € 143 en € 1.441.

[16] Economies of scale zijn schaalvoordelen; dit is kostenverlaging die kan worden behaald wanneer het volume groter is.

***Tabel 3** Totale kosten van een hit / adresmutatie met behulp van huisbezoeken.*

Uitvoerder huisbezoeken	Kosten lead generatie per signaal	% leads per signaal (signaal -> lead)	Kosten lead generatie per huisbezoek	Kosten huisbezoek en (excl. admin. afhand.)	Kosten admin. afhand. (ambtelijke correctie)	Kosten huisbezoek, incl. admin. afhandeling	Kosten huisbezoek (incl. lead generatie, administratie, huisbezoek)	Pak kans	Kosten Hit (huisbezoeken, incl. leadgeneratie en administratie, pakkans meegenomen)
Gemeente Amsterdam (obv 'overige signalen')[17]	€ 15	1,6%	€ 938	€ 128	€ 15	€ 143	€ 1.081	75%	€ 1.441
Gemeente Rotterdam (obv risico profielen)		100%		€ 77	€ 53	€ 130	€ 130	50%	€260
Gemeente Rotterdam ('overige signalen')	€ 12	1,3%	€ 923	€ 77	€ 53	€ 130	€ 1.053	85%	€ 1.239[18]
Gemeente Rotterdam (wijkgerichte aanpak)		100%		€ 77	€ 53	€ 130	€ 130		
Gemeente Amersfoort	€ 50	10%	€ 500	€ 100	€ 100	€ 200	€ 700	50%	€ 1.400
Gemeente Soest	€ 116	7%	€ 1.657	€ 154	€ 39	€ 193	€ 1.850	75%	€ 2,467
Gemiddeld	€ 48		€ 1.004			€ 159	€ 1.163	68%	€ 1.361

De gemiddelde kosten van het onderzoeken van één signaal met het oog op het genereren van een lead bedragen €48. Omdat er gemiddeld bijna 21 signalen[19] nodig zijn om tot een lead te komen, bedragen de kosten van leadgeneratie per huisbezoek €1.004. De gemiddelde kosten van één huisbezoek inclusief administratieve afhandeling bedragen €159. De totale kosten van één huisbezoek inclusief leadgeneratie en administratie bedragen gemiddeld €1.163. De totale kosten van één hit inclusief leadgeneratie en administratie bedragen gemiddeld €1.361.

In de bovenstaande tabel is ervan uitgegaan van dat de kosten van de leadgeneratie omgeslagen dienen te worden naar een daadwerkelijke lead. In het voorbeeld van Amsterdam worden de kosten voor het vooronderzoek of desk research gebaseerd gemaakt voor de 25.000 signalen (zie Tabel 2), welke leiden tot 400 leads (dus ook huisbezoeken). De kosten van 1 lead komen daarmee op € 938. Hierdoor worden ook de kosten van een 'hit' aanzienlijk hoger dan in eerste instantie zou worden verwacht.

De kosten van een huisbezoek worden opgebouwd uit het bezoek zelf, en de administratie die er aan voor- en

[17] Over de Gemeente Amsterdam (obv losse projecten) zijn geen cijfers bekend. Deze categorie is derhalve weggelaten.
[18] Aanname gedaan door project team. Het proces en de grootte van de gemeente komen overeen, derhalve wordt aangenomen dat de pakkans vrijwel gelijk is.
[19] 20,9 signalen

achteraf gaat, zoals het aanmaken van een dossier en de ambtelijke correctie in de BRP. Daarnaast zijn de kosten voor het doen van huisbezoeken verdisconteerd met de pakkans.

Conclusies

- De kosten van een huisbezoek worden opgebouwd uit:
  - Lead generatie
  - Huisbezoek zelf
  - Administratieve afhandeling
- De kosten van een hit zijn opgebouwd uit:
  - Kosten huisbezoek
  - Gedeeld door de pakkans
- Wanneer de leadgeneratie door een stakeholder wordt verzorgd (bv CJIB of DUO) en de gemeente wordt gevraagd het huisbezoek op basis van die lead uit te voeren, dan zijn de gemeentelijke kosten per huisbezoek, inclusief administratieve afhandeling gemiddeld € 159.
- Het gemiddelde van de kosten van een 'hit' (huisbezoek, inclusief de kosten voor leadgeneratie, waarbij de pakkans is meegenomen) is € 1.361.
- Als je kiest voor een wijkgerichte aanpak waarbij je elk huis gaat bezoeken dient de pakkans minimaal 12% te zijn om op dezelfde (gemiddelde) kosten uit te komen huisbezoeken via leadgeneratie.[20]

2.3 Baten van huisbezoeken

In onderstaand overzicht zijn de regelingen opgesomd waar het woonadres een rol speelt. Dat wil zeggen, het woonadres is een factor voor de bepaling van de hoogte van de toeslag of uitkering. Een paar voorbeelden: Een uitwonende studiebeurs is circa € 180 hoger dan een thuiswonende beurs. Hypotheekrenteaftrek kan in beginsel alleen als je woont in het huis waar de hypotheek op rust (er zijn uitzonderingen), de AOW en de bijstand zijn lager als je samenwoont dan wanneer je alleen woont. Dit zijn voorbeelden van regelingen waarmee fraude gepleegd kan worden door je op een ander adres in te schrijven dan je daadwerkelijk woont.

Daarnaast kan het lonen om onvindbaar te zijn. Dat kan door je op een 'verkeerd' adres in te laten schrijven, maar ook door je helemaal niet in te laten schrijven dan wel 'te vertrekken onbekend waarheen' (VOW), maar in werkelijkheid toch gewoon ergens in Nederland te verblijven. Dan wordt het bijvoorbeeld lastig om boetes te incasseren of aanhoudingen te doen of dagvaardingen te betekenen in geval van strafbare feiten. Tenslotte zijn er regelingen waarbij niet zo zeer financiële schade ontstaat door adresfraude, maar meer maatschappelijke schade. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het illegaal onderverhuren van sociale woningen tegen woekerprijzen of het aanvragen van parkeervergunningen op een woonadres waar men niet woont. Voor iedere regeling is een schatting gemaakt van het fraude- of schadebedrag dat per geval gemiddeld aan de orde is. De getallen zijn zowel gebaseerd op bedragen die daadwerkelijk geconstateerd en gepubliceerd zijn, als mede op inschattingen.

In de eerste twee kolommen van de tabel is een overzicht gegeven van de verschillende regelingen per instantie waarop adresgerelateerde fraude mogelijk is. Het *fraudebedrag per geval* staat vervolgens voor de potentiële baten per geval wanneer er een hit is. Dit hangt samen met de pakkans, die staat voor de kans op een hit. De percentages onder *gebruikers regelingen* geven aan hoeveel procent van de Nederlandse bevolking gebruik maakt van de betreffende regeling. Door het *fraudebedrag per geval* te vermenigvuldigen met het percentage *gebruikersregeling* ontstaat een gewogen gemiddelde van *fraudegeval per adresfraudegeval*. Het *fraudegeval per adresfraudegeval* geeft dus de baten aan van een gemiddelde fraudeur, die fraudeert op alle regelingen maar slechts voor een gedeelte.
In de voorlaatste kolom staat de ingevorderde fraude, het bedrag dat kan worden teruggehaald bij opgespoorde fraude. In de laatste kolom staan de besparingen. Dit zijn de toekomstige baten die ontstaan doordat de fraude wordt stopgezet en niet verdere tot schade leidt.

[20] Kosten huisbezoeken Rotterdam (excl. Leadgeneratie) / gemiddelde kosten huisbezoeken gemeenten = € 159 / € 1.361 = 12%. Exclusief 'overige gemeentelijke' baten.

Tabel 4 Kerngetallen adresgerelateerde fraude per regeling

Instantie	Regeling	Fraudebedrag per geval	Gebruikers regeling(en)	Fraude per adresfraude geval	Ingeschatte fraude[21]	Besparingen (12 maal)
BD	Inkomensbelasting					
	Hypotheekrenteaftrek	€ 6.240[22]	43%	€ 2.683	€ 1.342	n.v.t.[23]
	Innen belastingschuld			€ 475[24]	€ 238	
BDT	Huurtoeslag	€ 2.000	17%	€ 340	€ 170	€ 68[25]
	Zorgtoeslag	€ 600	75%	€ 450	€ 225	€ 90[26]
	Kinderopvangtoeslag	€ 4.000	5,8%[27]	€ 232	€ 116	€ 46[28]
	Kindgebonden budget	€ 2.616	10,9%[29]	€ 285	€ 143	€ 57
	VOW toeslagen time lag			n.n.b.[30]		
				€ 4.465	**€ 2.234**	**€ 261**
CJIB	Innen verkeersboetes	€ 225[31]	62%	€ 140	€ 70	n.v.t.
	Overige boetes					n.v.t.
				€ 140	**€ 70**	**€ 0**
SVB[32]	Anw	€ 9.555	0,25%	€ 24	€ 12	€ 24
	AIO	€ 2.947	0,25%	€ 7	€ 4	€ 7
	AOW[33]	€ 3.455	0,50%	€ 17	€ 9	€ 17
				€ 48	**€ 25**	**€ 48**
DUO[34]	Studiefinanciering[35]	€ 1.200[36]	0,4%[37]	€ 5	€ 3[38]	€ 5
	Innen studieschuld	€ 1.000[39]	1,3%[40]	€ 13	€ 6	n.v.t.
				€ 18	**€ 9**	**€ 5**
Gemeenten	Gem. Belastingen	€ onbekend		€ onbekend	€ onbekend	€ onbekend
	Bijstand	€ 16.612[41]	2%[42]	€ 346	€ 52[43]	€ 87[44]
	Boetes	€ 4.625		€ onbekend	€ 0	€ 0
				€ 346	**€ 52**	**€ 87**
					€ 2.390	**€ 401**
					€ 2.791	

[21] 50% oninbaar. Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 5
[22] Bron: CBS, het gemiddelde fiscale voordeel in 2011 bedraagt €520 per maand voor de hoogste inkomens (12 x €520 = €6.240)
[23] Geen besparing volgens richtlijnen IRF omdat het inkomstenkant betreft
[24] Afschrijvingen Belastingdienst door VOW = €180 miljoen / aantal VOW-ers = 380.000 = € 475
bron: CBS, vertrokken onbekend waarheen 2011 , kamervragen, Antwoord vragen Van Vliet over het jaarlijks misiopen van 2 miljard aan belastinginkomsten
[25] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[26] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[27] Bron: SZW begroting 2015
[28] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[29] Bron: SZW begroting 2015
[30] Deze cijfers worden nog aangeleverd door de Belastingdienst
[31] Bron: CBS en het CJIB. Het bedrag bestaat uit de 'kale' boete (€75), eerste opslag 50% en tweede opslag 100% (totaal = €225)
[32] Bron: SVB (details herkomst worden nog aangeleverd door SZW)
[33] SZW neemt aan dat vrijwel alle adresfraude door de twee woningenregeling zal verdwijnen.
[34] Baten voor de regeling eenoudertoeslag nihil. Regeling niet apart opgenomen
[35] De uitwonende basisbeurs MBO (HO is afgeschaft per 1 sep 2015)
[36] Bron: OCW (DUO), cijfers 2015 (2015 gebruikt omdat verleden afwijkende beeld geeft door veranderingen in regelingen)
[37] Bron: OCW (DUO), 64.000 uitwonende rechthebbende MBOers / 16,8M inwoners = 0,4%
[38] Invorderingspercentage wordt door OCW/DUO onderzocht
[39] Bron: OCW (DUO), (exacte cijfers worden nog aangeleverd door OCW)
[40] Bron (1,3%):OCW (DUO) (exacte cijfers volgen), 240 VOWers Ned / 8.000 VOW totaal = 0,3; hiervan circa helft opgespoord door DUO zelf
[41] Getal gebaseerd op concrete ervaring van gemeente Utrecht. Mogelijk niet representatief. Bron: Latus Spectare rapport 2014
[42] 350.000 bijstandsgerechtigden tot de AOW leeftijd. Bron CBS 2013
[43] Maximaal 15% inbaar, bron SZW
[44] Voorlopig cijfer SZW: Bijstand kan na 3 maanden opnieuw worden aangevraagd. (€346 x (3/12))

Wijzigen in de tabel ten opzichte van de voorgaande verspreide versie (0.99.5, 11 sep 2014) staan in bijlage 8.

UWV
De meeste regelingen die het UWV uitvoert zijn niet adresgerelateerd. Uitzondering daarop kan zijn wanneer personen in het buitenland woonachtig zijn terwijl zij ingeschreven staan in Nederland. Aangezien het zelfs dan nog mogelijk is om legaal een uitkering te ontvangen en omdat de mate van fraude waarschijnlijk zeer klein en vrijwel niet te schatten is, is besloten de UWV buiten de batentabel te laten. UWV blijft echter een belangrijke stakeholder als het gaat om het delen van informatie in het kader van adres- en adresgerelateerde fraude.

Ingevorderde fraude
De opgespoorde fraude zal niet in alle gevallen volledig worden geïnd. Discussie heeft plaatsgevonden of het geconstateerde fraudebedrag of het geïncasseerde fraudebedrag als baten moeten worden aangemerkt (zie ook bijlage 7 incassokosten). Gekozen is om de lijn van de Belastingdienst te volgen[45]. De effectiviteit van het daadwerkelijk terughalen van het fraudebedrag wordt gesteld op 50%[46] van het opgespoorde bedrag. Eventuele boetes en opslagen, die na fraude constatering worden opgelegd, zijn niet meegerekend.

Toekomstige besparingen
Daartegenover staan toekomstige besparingen door het stopzetten van de uitgaven. Besparingen mogen volgens de richtlijnen van het IRF alleen aan de uitgavekant worden meegenomen. Concreet betekent dit dat de geldstroom behorende bij de hypotheekrenteaftrekregeling geen besparing is en van de overige regelingen wel. Het stoppen van uitgaven door het opsporen van adresgerelateerde fraude is niet relevant voor boetes en het innen van studieschuld en is daarom geen besparing.

De Belastingdienst heeft een aantal maatregelen genomen die betrekking hebben op het voorkomen van fraude door zeer terughoudend te zijn met het verstrekken van (voorschoten van) toeslagen totdat alle relevante gegevens volledig zijn gecontroleerd.[47] Deze maatregelen hebben een effect op het aantal fraudegevallen met toeslagen. De exacte kwantitatieve effecten zijn echter nog niet bekend. Om rekening te houden met de effecten op de besparingen en dubbeltellingen te voorkomen is in deze KBA gekozen om de besparingen op toeslagen van de Belastingdienst voor slechts 20% mee te nemen.

De Belastingdienst heeft haar berekeningen rondom besparingen gebaseerd op één jaar uitgekeerde toeslagen[48]. In deze KBA wordt deze (conservatieve) raming van de Belastingdienst gevolgd. In de vorige versie van de KBA was gebruik gemaakt van daadwerkelijk geconstateerde fraudebedragen zijnde: huurtoeslag €5.993, zorgtoeslag €1.668 en kinderopvangtoeslag €20.000.

Voor de regelingen van andere instanties wordt aangenomen dat het uit te sparen bedrag gelijk is aan het opgespoorde bedrag.

Gemiddelde fraudebedrag
Er kan met verschillende brillen naar het fraudebedrag per geval gekeken worden. In deze tabel ligt focus op de ervaring die is opgedaan bij fraudeurs. Het gemiddelde bedrag dat per fraudeur daadwerkelijk is teruggevorderd, is daarbij als leidraad genomen. Daarbij wordt dan geen rekening gehouden met de 'verhinderde fraude' en de preventieve werking die uitgaat van succesvolle fraudebestrijding. Daarnaast kan ook een top-down benadering worden gevolgd door gebruik te maken van totaalcijfers over fraude.

Rekenmethode 1
In het rapport van PWC[29] wordt gesteld dat er voor € 7,2 miljard ten nadele van de overheid wordt gefraudeerd. Echter, dit bedrag staat voor meer dan alleen adresfraude. Gekozen is om alleen de fiscale fraude van €4,2 miljard

[45] Voor gemeente geldt 15% (bron SZW), definitieve percentage OCW volgt
[46] Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 5.
[47] 80% Reeds stopgezet. Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[48] Afgeleid van opmerkingen en cijfers BD. Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 7 + tabel ad 1, pag. 4
[29] Naar een fraudebeeld in Nederland; Inzicht in fraude draagt bij aan bewustwording en effectieve prioriteitsstelling in de aanpak, 19 december 2013, PWC

te gebruiken. Het gemiddelde fraude bedrag per Nederlander bedraagt dan € 250 (€ 4,2 miljard / 16,8 miljoen). Als 1 op de 25 Nederlanders fraudeert (4%[30]), dan is het gemiddelde fraudebedrag per geval € 6.250 (25 x € 250).

Rekenmethode 2
De tweede manier is het berekenen van het gemiddelde fraudebedrag per regeling x het aantal gebruikers van de regeling, waarbij het gemiddelde fraudebedrag staat voor de baten die je ophaalt per fraudegeval wanneer iedereen gebruik maakt van de regeling. Deze bedragen zijn gebaseerd op de cijfers zoals vermeld in Tabel 4. Het totale batenbedrag bedraagt €2.390 ingevorderde fraude plus €401 besparingen, in totaal €2.791.

Het geschatte fraudebedrag op basis van PWC cijfers bedraagt €6.250.
Het gemiddelde van methode 1 (€6.250) en methode 2 (€2.791) is dan €4.521, afgerond €4.500.

De verschillen tussen de bedragen zijn te verklaren door:
- Conservatieve aannames, slechts 1 jaar besparingen
- Fraude op toeslagen wordt voor 80% door de Belastingdienst opgespoord
- Beperkte terugvordering van het fraudebedrag (50%)
- Gebrek aan cijfermateriaal van een aantal adresgerelateerde regelingen zoals WW, boetes, gemeentelijke belastingen (staan op 0)

Conclusies
- De baten per 'hit' zijn **€ 4.500**.
- Een voorwaarde voor dit bedrag is wel dat er dan gericht moet worden gezocht. De baten komen dus voort uit een combinatie van (administratief) onderzoek en huisbezoek. Het huisbezoek is dan in vrijwel alle gevallen van belang voor de verificatie wat door lead-generatie al wordt vermoed.

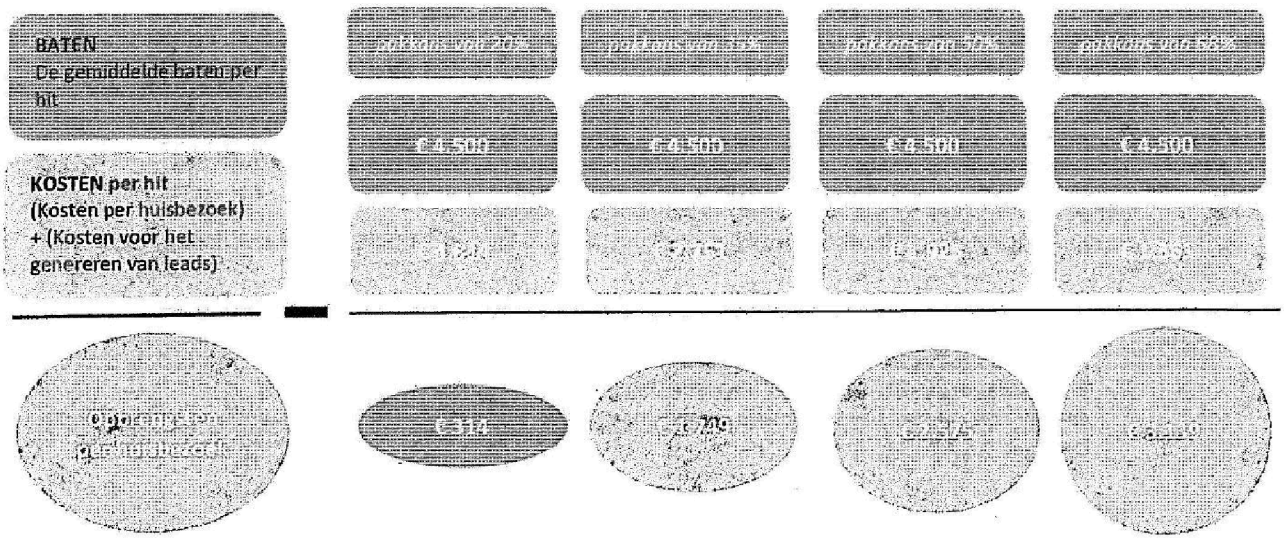
2.4 Conclusies kosten en baten

Om de kosten en baten te vergelijken wordt een formule gebruikt die alle kosten en alle baten meeneemt. De formule is als volgt opgesteld: Opbrengsten per huisbezoeken = baten per huisbezoek – kosten per huisbezoek – kosten lead generatie per huisbezoek.
De variabelen zijn dan weer op volgende wijze berekend:
- Baten per huisbezoek = % gebruikers van de regeling * gemiddeld fraudebedrag;
- Kosten per (afgerond) huisbezoek = (kosten huisbezoeken + kosten administratieve afhandeling) * pakkans;
- Kosten lead generatie = (kosten vooronderzoek * kans dat er een lead uitkomt).

Het kosten-batenresultaat is positief, als het gemiddelde fraudebedrag hoger is dan de kosten van een hit. De kosten van een hit worden vooral bepaald door de pakkans. Omdat de pakkans per regeling sterk varieert is een bepaalde bandbreedte weergegeven. Zo zijn de percentages bij de gemeenten sterke uitschieters; een pakkans van 20% lijkt ver onder het gemiddelde te liggen, een pakkans van 90% is te optimistisch. Om een realistische weergave te maken wordt een bandbreedte van de pakkans in drie scenario's genomen, te weten 20%, 35% en 50%.

[30] De stelling dat 4% van Nederlanders fraudeert, is als volgt opgebouwd. Het aantal hits is gedeeld door het aantal signalen, voor de vier gemeenten waarvan gegevens zijn gevraagd. Hiervan is een gemiddelde genomen.

Dat ziet er dan als volgt uit:



Ondanks dat dus niet in alle gevallen de kosten, baten en pakkans exact kunnen worden weergegeven, kan nog steeds gesteld worden dat de KBA positief zal zijn bij voldoende pakkans.
De berekening houdt geen rekening met de eventuele kosten van het incassotraject dat volgt als fraude wordt opgespoord. Wel zou onmiddellijk de regeling, uitkering of toeslag stopgezet kunnen worden. Daarna kan het ten onrechte uitgekeerde bedrag teruggevorderd worden. De mate waarin dit mogelijk is, is geen onderdeel van dit onderzoek.

Het antwoord op de belangrijkste onderzoeksvraag, "leidt het doen van extra investeringen in het uitvoeren van huisbezoeken ook tot een positieve kosten-baten verhouding?" kan dan ook positief beantwoord worden.

2.5 Verbetermogelijkheden

Tijdens het onderzoek naar kosten en baten van huisbezoeken zijn legio suggesties verzameld, en een hoop inzichten en ideeën ontstaan over de mogelijkheden voor kosten-batenoptimalisatie. Deze verbetermogelijkheden rondom het proces van het doen van huisbezoeken bevinden zich op het gebied van:

1. Mogelijkheden voor het voorkomen van adresgerelateerde fraude
2. Mogelijkheden voor kostenreductie
3. Mogelijkheden om baten te verhogen
4. Mogelijkheden om betere leads te verkrijgen

Bovenstaande verbetermogelijkheden hangen allemaal in belangrijke mate samen met samenwerking en het delen van informatie. Een meer uitgebreide bespreking van de verbetermogelijkheden zijn te vinden in Bijlage 6

3 Aanbevelingen

Samenwerken zet zoden aan de dijk
De belangrijkste aanbeveling is: veel beter samen te gaan werken en informatie te delen op het gebied van huisbezoek, adresonderzoek en het genereren van leads. Daarbij is veel te halen, zowel in termen van kostenbesparing als door vermindering van fraudepleging en opsporing van fraude gevallen. Ook de kwaliteit van de BRP zal aanzienlijk stijgen als wij erin slagen de gegevens waarover partijen beschikken, te delen met alle stakeholders. Kortom ga samenwerken.

Maak een samenwerkingsplan
De samenwerking kan op verschillende manieren vorm gegeven worden en verschillende aspecten spelen daarbij een rol. Om dat duidelijk te krijgen en om daar besluiten over te kunnen nemen is een operationeel plan nodig.
In het plan zullen minimaal de volgende aspecten duidelijk moeten worden uitgewerkt:

- Deelnemers: wie doet mee met de samenwerking? Een aantal stakeholders zij cruciaal om een samenwerking überhaupt van de grond te tillen.
  Namelijk: Gemeenten, de Nationale Politie, de Belastingdienst, een RFC en Agentschap BPR. Zonder de participatie van deze stakeholders zal een goede samenwerking slechts heel moeilijk van de grond komen. Uiteraard zijn andere partijen, zoals openbaar ministerie, SVB, DUO, UWV, CJIB, IND etc. ook belangrijke stakeholders en dus van harte welkom om mee te doen.
- Opstellen business case, inclusief financieringsmodel.
- Benodigde informatievoorziening. Niet te ingewikkeld, snel een eerste voorziening realiseren, niet afhankelijk maken van allerlei andere voorzieningen en ontwikkelingen.
- Organisatie, besturing en bemensing,
- Primaire procesinrichting, incl. organisatie huisbezoeken
- Onderzoek of het delen van informatie tussen de verschillende stakeholders om adresfraude te bestrijden qua (privacy) wetgeving mogelijk is. Mochten daar belemmeringen optreden dient onderzocht te worden wat de alternatieven zijn (wat kan wel en wat kan niet)

Maak een plateauplanning;
Fasenplan waaruit duidelijk wordt wat nu gerealiseerd kan worden en wat uiteindelijk de ambities zijn.

Zorg dat er snel en agile gehandeld wordt, inclusief realisatie van Quick Wins
Het gevaar dreigt bij het aangaan van dit soort samenwerkingsverbanden dat er te lang gepraat en te weinig actie wordt ondernomen, daarom zijn zaken als tussenresultaten en plateauplanning belangrijk. Daarnaast zal altijd in het vizier gehouden moeten worden dat het er uiteindelijk om gaat dat de baten door samenwerking ook daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden. In dat kader heeft ICTU een aanpak ontwikkeld, waarmee dit uitganspunt zeker gesteld wordt.
Deze aanpak staat bekend als: "Batenmanagement".

Bijlage 1 Deelnemers workshops en geïnterviewden

Instanties

Naam	Instantie	Workshop	Interview / input geleverd
[redacted]	CJIB		
	CJIB		x
	Min. Financiën		x
	Expertiseteam Fraude		
	Belastingdienst		x
	Belastingdienst	X	x
	Belastingdienst	X	x
	Belastingdienst		
	SVB		x
	SVB		x
	OM		
	DUO		x
	SNG		x

Staff / projecten

[redacted]	RCF		x
	BPR	X	x
	BPR		x
	BZK		

Gemeentes

[redacted]	Gem. Amsterdam	X	x
	Gem. Amersfoort	X	x
	Gem. Rotterdam	X	x
	Gem. Soest		x
	DWI		

Opdrachtgevers / opdrachtnemers

[redacted]	BZK	X	nvt
	BZK		nvt
	ICTU		nvt
	ICTU	X	nvt
	ICTU	X	nvt
	ICTU	X	nvt
	ICTU	X	Nvt

De aanwezigen bij de workshop, en de contactpersonen die input hebben geleverd voor het rapport zijn aangeduid met een kruisje. De overige vermelde personen zijn ofwel niet bereikt, of hebben een doorverwijzing gedaan naar een collega. Zij zijn toch vermeld omdat ze van belang kunnen zijn bij vervolgonderzoek.

Bijlage 2 Berekenwijze kosten huisbezoeken

De kosten gerelateerd aan adres onderzoek bestaan uit drie stappen:

1. Kosten gerelateerd aan selectie van adressen voor huisbezoek (lead generatie)
2. Kosten van het huisbezoek zelf
3. Kosten van de administratieve afhandeling (o.a. het maken van een aantekening 'adres is in onderzoek' en de op het huisbezoek volgende ambtelijke correctie)

Hier worden punt 2 en 3 besproken, ofwel een afgerond huisbezoek. De lead generatie wordt buiten beschouwing gelaten. De kosten voor huisbezoeken worden als volgt berekend. De bijlage is een onderbouwing van tabel 3, pagina 9.

Gemeente Amsterdam

Kosten huisbezoeken

Uit een interview met de gemeente Amsterdam bleek dat zij twee mensen een dag op pad sturen om de huisbezoeken te verrichten, voor een uurtarief van €36. Zij verrichten dan circa twintig huisbezoeken. Zodoende is te berekenen dat de kosten per huisbezoek 18 (2 x 9 uur) x €36 / 20 (aantal huisbezoeken) = €32.

Kosten administratieve verwerking (aanmaken dossier)

Aanmaken dossier kost ongeveer 10 minuten, dus (€ 36 / 60 * 10) = € 6.
Dit is voor de 400 dossiers waarvoor huisbezoeken worden gedaan.

Kosten administratieve verwerking (voornemen communiceren)

Het verzenden van een brief met daarin een voornemen en het nemen van het besluit / aanpassen gegevens BRP kost 15 minuten, dus (€ 36 / 60 * 15=) € 9.
Dit is voor de 400 dossiers waarvoor huisbezoeken worden gedaan.

Opgeteld kost een huisbezoek

De kans op thuis treffen is 1 op 4. De kosten voor een succesvol afgerond huisbezoek wordt daarmee € 32 * 4 = € 128 voor het bezoek zelf, plus € 12 voor het aanmaken van een dossier, plus € 9 voor de administratieve verwerking. Dit komt neer op € 143.

Gemeente Rotterdam

Kosten huisbezoeken

Uitvoering huisbezoeken. De 15.000 huisbezoeken worden uitgevoerd door 23 FTE. Een FTE kost € 50.000 per jaar, en daarmee is het uurtarief, obv 1400 uur ongeveer € 36. Per huisbezoek zijn de kosten daarmee (23 FTE x € 50.000 jaartarief / 15.000 huisbezoeken =) € 76,66 = € 77

Kosten administratieve afhandeling

Team 'Werkvoorbereiding' maakt dossiers aan, voor de adressen waarvoor een huisbezoek afgelegd gaat worden, en doet de administratie achteraf. Dit team zit in een andere dienst.
Op basis van de aanvullende informatie, kun je de kosten als volgt berekenen. De dienst rekent zelf € 130 per huisbezoek (incl. administratie, overleg, materiaal e.d.). Terugrekenend kan de administratieve afhandeling worden vastgesteld op €53 (dit is €130 voor het totaal, inclusief alles, minus de kosten voor het daadwerkelijke huisbezoek à €77).

Opgeteld kost een huisbezoek

Een afgerond huisbezoek kost € 130.

Gemeente Amersfoort

Kosten huisbezoeken

Uit een interview met de gemeente Amersfoort bleek dat zij 1 uur aan een huisbezoek besteden,

waarbij het uurtarief van €100 per uur wordt gehanteerd. Zodoende is te berekenen dat de kosten per huisbezoek neerkomen op 1 x € 100 = € 100.

Kosten administratieve verwerking (aanschrijven inwoner en ambtelijke correctie)

Het aanschrijven van een inwoner kost ongeveer 1 uur á een uurtarief van €100, wat neerkomt op € 100 per aanschrijving.

Dit is voor de 50 dossiers waarvoor huisbezoeken worden gedaan.

Opgeteld kost een huisbezoek

Een afgerond huisbezoek kost € 200.

Gemeente Soest

Kosten huisbezoek

Kosten huisbezoeken door BOA (Buitengewoon opsporingsambtenaar):
uurtarief medewerker (aanname gemiddeld schaal 8) x tijdsbesteding per huisbezoek (2 uur) = € 77 x 2 uur = € 154.

Kosten administratieve verwerking

Het verzenden van een brief met daarin een voornemen en het nemen van het besluit / aanpassen gegevens BRP kost ongeveer 30 minuten, dus € 38,50 = € 39.

De administratieve kosten gelden ook voor de overige adresonderzoeken waarvoor geen huisbezoek wordt afgelegd. Dit aantal is alleen niet bekend.

Opgeteld kost een huisbezoek

Een afgerond huisbezoek kost €193.

Aantal signalen: 290 (in 2013)
Aantal voorbereidingen huisbezoek: 290
Aantal huisbezoeken: 20

Signalen 290 huisbezoek: 20

Toelichting

De kosten voor het afronden van een huisbezoek kost in Amsterdam €149. Dat is opgebouwd uit er gemiddeld vier keer heengaan à € 32, plus aanmaken dossier (€ 9) en administratieve verwerking (€ 12). In Amersfoort, waar de schaal kleiner is, kost een afgerond huisbezoek €300. Dit bestaat uit het doen van een huisbezoek (€ 100), het aanschrijven van een bewoner en de administratieve verwerking achteraf (€ 100). Dit verschil is gelegen in enerzijds de hogere tarieven die worden gehanteerd, en anderzijds door de schaal waarop het proces wordt uitgevoerd. Amersfoort maakt meer gebruik van duurder kantoorpersoneel, dan van controleurs met een lager tarief.

Bijlage 3 Berekenwijze kosten selectie adressen voor huisbezoeken

De kosten voor het selecteren van geschikte adressen worden per soort besproken.

Desk research via publieke en overheidsbronnen (Gemeente Amsterdam)
Er wordt desk research uitgevoerd, via allerlei publiek beschikbare bronnen, zoals Google en Facebook, maar ook via overheidsdatabases waar de gemeente beschikking toe heeft.
25 minuten à € 36 per uur per onderzoek = € 15.

Desk research via publieke en overheidsbronnen (Gemeente Rotterdam)
Behandeling door Team 'Adres in onderzoek', namelijk het doen van voorbereidend onderzoek, middels openbare en gemeentelijke of overheidsbronnen. Dit wordt uitgevoerd door 3,5 FTE, en die behandelen 16.000 adressen. 3,5 FTE * € 50.000 per jaar / 16.000 voorbereidingen = € 10,93 = € 11.
Ook op een andere berekenwijze komt er hetzelfde uit. Namelijk: de voorbereiding duurt ongeveer 10 tot 20 minuten. Als je dat vermenigvuldigt met € 36 uurtarief, kom je ook op € 6 tot € 12 (de laatste zal worden gebruikt).

Desk research via publieke en overheidsbronnen (Gemeente Amersfoort)
Dit onderzoek heet bij de gemeente Amersfoort 'monodisciplinair onderzoek'. Het doen van bureau-onderzoek om te bepalen welke adressen daadwerkelijk bezocht zullen worden kost ongeveer ½ uur à € 100, wat neerkomt op € 50.

Bijlage 4 Bijlage Batenberekeningen

Bijlage: Kolommen 'aantal gevallen' en 'fraudebedrag per geval' [49]

Belastingdienst:
Het bedrag voor de hypotheekrenteaftrek (€6.240) is gebaseerd op cijfers van het CBS. In 2011 trokken huishoudens €670 per maand af voor hun eigen woning. Voor de hoogste inkomens leverde dit een voordeel op van €520 per maand. Per jaar is dit een bedrag van 12 x €520 = €6.240. De bedragen voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget zijn gebaseerd op cijfers van de Belastingdienst zelf[50]. Het bedrag 'innen schuld VOW' van €475 is gelijk aan het totaalbedrag aan afschrijvingen van de Belastingdienst door VOW (€180 miljoen[51]) gedeeld door het aantal VOW-ers (380.000[52]).

CJIB:
Uit cijfers blijkt dat een gemiddelde verkeersboete in 2012 € 75 bedroeg[31]. Het totaalbedrag (€ 225)is gebaseerd op de 'kale' boete van € 75 plus een eerste opslag (50% van € 75 = € 37,50) en een tweede opslag (een verdubbeling (€ 75 + € 37,50 x 2 = € 225)).

SVB:
Het SVB meldde ons dat zij in 2013 zo'n 7.897 signalen in behandeling hebben genomen. Het aantal huisbezoeken ligt daarbij volgens in dezelfde orde van grootte als de 2.906 huisbezoeken die tussen 1 juli 2012 en 1 juli 2013 werden verricht, de exacte cijfers zijn niet paraat. We gaan daarom uit van +/- 2.900 huisbezoeken. De pakkans, waarbij we hier dus de succesratio van huisbezoeken bedoelen, kan op basis van huisbezoeken naar aanleiding van gerichte signalen vanuit de burger op 33% *geschat* worden.

---

[49] Opmerking: De kolom 'aantal gevallen' is in versie 0.98 te komen vervallen omdat deze niet wordt gebruikt bij de berekening
[50] Businesscase Intensivering Toezicht Toeslagen (2013)
[51] Bron: Kamervragen, antwoord vragen Van Vliet over het jaarlijks mislopen van 2 miljard aan belastinginkomsten
[52] Bron: CBS, vertrokken onbekend waarheen 2011
[31] www.cbs.nl

De totale bedragen uitsplitsen naar de specifieke regelingen is volgens het SVB erg lastig, omdat niet specifiek onderscheiden wordt wat samenhangt met *adresgerelateerde* fraude. Op basis van een rapport dat SZW[33] in 2012 presenteerde naar aanleiding van onder andere samenlevings- en adresfraude bij het SVB wordt echter wel een bepaalde proportionaliteit weergegeven. In het rapport wordt aangegeven dat van alle onderzoeken 88,6% van de sancties op AOW-regelingen plaats vindt, 10,2% op de ANW en 1,2% op de AIO.
(zie rapport voor cijfers; (1445 + 641) + (153 + 86) + (17 + 10) = 2352. AOW = 2086/2352x100 = 88,6%, ANW = 239/2352 = 10,2%, AIO = 27/2352 = 1,2%)

Op basis van die verdeling zou dus het grote merendeel van de boetes & aangiften op conto van de AOW komen (berekening cijfers tabel: AOW: 88,6% van 3787 = 3355, ANW: 10,2% van 3787 = 386, AIO: 1,2% van 3787 = 45). De SVB onderschrijft dat de AOW de regeling is waar verreweg de meest adres-gerelateerde fraude op gepleegd wordt. De pakkans, op basis van het totale behandelde signalen, en niet het aantal behandelde signalen per regeling, is dan: AOW = 3355/7897 = 42%, ANW = 386/7897 = 5%, AIO = 45/7897 = 1%.

Het gemiddelde fraudebedrag per geval is nu waarschijnlijk te hoog uitgevallen. Experts die hiernaar gekeken hebben geven aan dat dit normaliter waarschijnlijk nog een stuk lager is. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat in bovenstaande aanpak sprake is van een paar grote fraudegevallen.

Het gemiddelde fraudebedrag is gebaseerd op alle soorten fraude die de SVB heeft opgespoord (dus niet alleen adresgerelateerd.) in de periode juli 2012 tot juli 2013. Het werkelijke puur op adresgerelateerde fraude gebaseerde getal kan dus afwijken. Het onderzoeksteam is echter van mening liever deze indicatie in te vullen dan helemaal geen baten voor de SVB te noemen. De SVB heeft toegezegd in een later stadium gevalideerde cijfers beschikbaar te stellen.

In oktober 2014 heeft SZW het fraudebedrag per regeling beschikbaar gesteld voor de regelingen Anw, AIO en AOW, het gebruikerspercentage voor de regelingen kinderopvangtoeslag, kindgebonden budget, Anw, AIO en AOW. Door het inwerking treden van de twee-woningen regeling wordt volgens de SZW de meeste AOW fraude gelegaliseerd. Dit resulteert in een reductie (over het totaal van SZW regelingen) van €585 naar €73.

DUO:
De studiefinanciering is de enige adresgerelateerde regeling van het DUO waar ook daadwerkelijk huisbezoeken voor gedaan worden. Van de 3500 huisbezoeken waren er 1742 zogenaamde fraudegevallen. De pakkans is dus 1742/3500 = 50%. Het verschil tussen een uitwonende en inwonende beurs is op jaarbasis zo'n € 2.000. De maximale terugvordering die DUO doet ligt op € 3000. Het bedrag dat in totaal in 2012 is opgehaald, waarbij ook preventieve baten zijn gekwantificeerd en meegenomen, bedraagt € 12.000.000.

Door verandering in regelgeving van de basisbeurs in 2015 wordt gebruikt gemaakt van een door DUO afgegeven cijfer van €1.200.

Het door DUO afgegeven bedrag voor innen studieschuld bedraagt €1.000. Definitieve cijfers worden door DUO uitgezocht.

Voor de regelingen als een-oudertoeslag en het innen van de studieschuld van VOW'-ers worden op dit moment nog geen huisbezoeken gedaan. DUO kan echter wel al in kaart brengen hoeveel zij op dat gebied nu mislopen en wat met het doen van huisbezoeken mogelijk opgehaald zou kunnen worden, en zou dit ook zeer graag willen. Dit is dus een potentieel, en moet anders gelezen worden dan de studiefinanciering-cijfers.

Gemeenten:
Bij de gemeenten is het zeer lastig inzicht te krijgen in de precieze cijfers van bedragen. Uit interviews met expert bleek dat de kans tussen de 20% en 90% ligt.

[33] Bestandskoppelingen bij fraudebestrijding – inspectie SZW (2012)

1910864 01817

RCF:
Het RCF geeft over twee lopende projecten cijfers, namelijk Utrecht en Eindhoven. Hier worden pilots gedaan met gegevensuitwisseling tussen acht belanghebbende partijen, om op basis daarvan huisbezoeken te doen. In Utrecht leverde de 45 huisbezoeken 75 correcties op (75 / 45 = 167%). In Eindhoven waren 56 huisbezoeken goed voor 56 correcties.

Bijlage 5 Berekenwijze percentage Gebruikersregelingen

Bijlage: Kolom 'Gebruikers Regelingen'

Belastingdienst

In het geval van de hypotheekrenteaftrek publiceert het CBS dat er 7,2 miljoen huishoudens zijn[35] met een hypotheek (2008). Dit afgezet tegen het recente inwoneraantal (16,8 miljoen) maakt 7,2/16,8x100 = 43%.

Belastingdienst Toeslagen

De cijfers komen uit het Beheerverslag 2011. Daarin staat dat de Belastingdienst dat jaar per maand het volgende verstuurde:

- 5,6 miljoen zorgtoeslagen (65%)
- 1,3 miljoen huurtoeslagen (15%)
- 539.000 kinderopvangtoeslagen (6%)
- 1.172.000 kindertoeslagen (14%)
- In totaal ging het hier dus om 8.611.000 toeslagen (100%)

Om te weten welk percentage van de bevolking gebruik maakt van deze regeling moet het aantal toeslagen gedeeld worden door het aantal *huishoudens* (niet aantal personen). Bij die getallen zijn we uitgegaan van de getallen van het CBS (2014); Nederland heeft momenteel 7,5 miljoen huishoudens.

Het aantal gebruikers van de regelingen als percentage van het totale aantal huishoudens is dan dus:

- (5,6/7,5x100=) 75% zorgtoeslag
- (1,3/7,5x100=) 17% huurtoeslag
- (0,539/7,5x100=) 7% kinderopvangtoeslag
- (1,172/7,5x100=) 16% kindtoeslag

Het totale percentage is dan 115%; dat klopt echter omdat een huishouden meerdere toeslagen kan ontvangen.

CJIB

In 2013 zijn 10.334.619 verkeersovertredingen geconstateerd voor onder meer te hard rijden, door rood licht rijden, fout parkeren, het niet dragen van een gordel of helm, handheld bellen en het ontbreken van fietsverlichting[36]. Het aantal verkeersovertredingen gedeeld door het aantal inwoners in Nederland[53] is 62%.

Uit het jaarverslag van de Rijksoverheid blijkt tevens dat er 'overige boetes' (transacties, vrijheidstraffen,

[35] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bouwen-wonen/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3118-wm.htm
[36] http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/02/07/ruim-10-miljoen-verkeersovertredingen-in-2013.html
[53] 16.800.000

taakstraffen, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen) zijn uitgedeeld in 2013[37], wat een percentage is van 1% afgezet tegen het Nederlandse bevolkingsaantal. Het bedrag €13,50 (1% van € 1.353) is door zijn geringe omvang niet opgenomen.

SVB

De SVB levert in totaal diensten aan zo'n 5 miljoen 'klanten' in Nederland en het buitenland[38]. In 2013 bedroeg het aantal 'klanten' van de AOW 3.197.056, 19% van de 16,8 inwoners van Nederland. Het aantal gebruikers van de ANW volgens de oude regeling + de nieuwe regeling bedroegen in 2013 een aantal van 64.112. Dat is afgerond 0,4% van de Nederlandse bevolking. Het aantal mensen dat gebruik maakt van de AIO was in 2013 40.307. Dit is 0,2% ten opzichte van de bevolking[39].

DUO

De volgende getallen komen uit openbare cijfers van de DUO (2013)[40]. In 2012-2013 schreven 1.168.000 studenten zich in (universiteit, hogeschool, beroeps-/volwassenenonderwijs). 730.600 Studenten maakten gebruik van de studiefinancering. 730.600/1.168.000 = 63%. Op basis van de totale bevolking (inwoners Nederland is volgens CBS 16,8 miljoen) is dat dus 730.600/16.800.000x100 = 4,3%.

Uit cijfers van de DUO blijkt dat 10.000 studenten een eenoudertoeslag ontvangt. Dat is dus een kleine 1% van het totaal aantal studenten, en 0,1% van de Nederlandse bevolking. Uit cijfers van het Nibud blijkt tevens dat een derde van de studenten een lening heeft lopen bij DUO.

Door de wijziging in de regelgeving rondom de basisbeurs dient voor de businesscase alleen gekeken te worden naar uitwonende MBO'ers rechthebbend op een beurs, zijnde 70.000. Dit is 0,4% van de totale bevolking (70.000/16,8M)

Er zijn 8.000 VOW'ers relevant voor de studieschuld regeling, waarvan 240 in Nederland wonen. (Bron OCW, exacte cijfers volgen). Het gebruikerspercentage bedraagt 240/8.000 = 0,03. Circa de helft wordt door DUO zelf opgespoord, waardoor het gebruikerspercentage daalt naar 1,3%.

UWV

Uit het jaarverslag van het UWV blijkt dat men in 2013 te maken had met 437.700 WW-uitkeringen, wat 2,6% ten opzichte van de bevolking is. Tevens zijn er, nieuwe en lopende uitkeringen bij elkaar opgeteld, 93.200 WIA-afnemers. Verreweg de grootste groep zit bij de WAO (850.000), en 95.700 maken gebruik van de Ziektewet. Dat resulteert in de percentages in de tabel.

Bijlage 6 Mogelijkheden kostenreductie, batenverhoging en het voorkomen van adresfraude

In deze bijlage wordt eerst ingegaan meer algemene mogelijkheden tot het voorkomen van adres fraude. Vervolgens gaan wij op de mogelijkheden om kosten te besparen. Tenslotte doen wij suggesties om baten te verhogen, door bijvoorbeeld samenwerking en het delen en vergelijken van gegevens of door de pakkans te verhogen

[37] http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173857_18.html
[38] http://www.svb.nl/Images/KB%202013%203e%20kwartaal.pdf
[39] Alle cijfers zijn afgeleid uit dit verslag: http://www.svb.nl/Images/KB%202013%203e%20kwartaal.pdf
[40] http://www.ib-groep.nl/organisatie/pers/aantallen.asp

1 Mogelijkheden tot het voorkomen van adresfraude

Het is dikwijls makkelijker om adresfraude te voorkomen dan om fraude op te sporen. Dat kan bv. door:

- **Vermijden van adres gerelateerde regelingen.**

Naarmate er minder regelingen adres gerelateerd zijn, die fraude uitlokken, zal er ook minder fraude gepleegd worden. Dat is een open deur, maar is wellicht de moeite waard om nader te onderzoeken of sommige regelingen niet adres-onafhankelijk gemaakt kunnen worden? Dit thema is echter out of scope voor dit onderzoek.

- **Bemoeilijken frauduleuze inschrijvingen in de BRP**

We hebben gezien dat (potentiele) fraudeurs, zich in veel gevallen moedwillig op een vals adres inschrijven. Als dat niet lukt, is het vaak onmogelijk om fraude te gaan plegen. Hoe beter de ambtenaar die de inschrijving verzorgt alert is op potentiele fraude en daarin ondersteund wordt door handige signaaltoepassingen, hoe beter hij/zij kan voorkomen dat frauduleuze inschrijvingen plaatsvinden.
Denk bijvoorbeeld aan de match aantal inschrijvingen op één adres met aantal m2 verblijfsoppervlak van een woning. Als een bepaalde waarde overschreden wordt gaat er een belletje rinkelen.
Dit thema ligt niet binnen de scope van het kosten-batenonderzoek, maar wel van het project "Samenwerken aan adreskwaliteit" waar dit onderzoek deel van uit maakt.

- **Voorlichting**

In sommige gevallen kan onwetendheid ervoor zorgen dat personen denken dat frauderen zin heeft. Voorbeeld: (nog twee jaar aftrek mogelijk na echtscheiding) op het gebied van hypotheekrenteaftrek zou er mogelijk al voor zorgen dat er minder 'fraude' of 'honest mistakes' worden gepleegd op deze maatregel.

2 Mogelijkheden voor kostenreductie

Het verlagen van de kosten kan door:

- Door gegevens over huisbezoeken door verschillende instanties te delen. Dat kan door bv terug te melden of anderszins informatie te delen. Zo legt bv de Politie ruim 340.000 huisbezoeken per jaar af. Dit gebeurt in opdracht van het CJIB in het kader van het incasseren van bekeuringen of gijzeling van personen en voertuigen. Door de informatie die daar uit voortkomt (liefst proactief) te delen met andere overheden, kunnen aanzienlijke besparingen behaald worden. Vooral als bij dit proces blijkt dat de gezochte persoon, niet op het opgegeven BRP-adres verblijft. Dit gaat dus een stap verder dan het simpelweg terugmelden van dit gegeven. De informatie achter de constatering *"de persoon verblijft er waarschijnlijk niet"* (bv 3 keer langs geweest en de buren hebben de persoon al in geen jaar gezien) is voor vele andere stakeholders van groot belang. Het voorkomt onnodige dubbele bezoeken en stelt de andere stakeholders in staat onmiddellijk actie te ondernemen. (bv door het stoppen van uitkeringen, toeslagen of regelingen.
- Hoe meer huisbezoeken een organisatie aflegt, des te lager zijn de kosten per huisbezoek. (economy of scale). Samenwerking, al dan niet regionaal, kan dus een optie zijn om kosten te verlagen.
- Uitbesteden van huisbezoeken aan speciaal daarvoor ingerichte organisaties gaat nog een stapje verder dan samenwerken.
- Een variant op uitbesteden is dat stakeholders, die benadeeld worden door adresfraude en dus belang hebben bij het uitvoeren van huisbezoeken, gemeenten voor deze activiteit gaan betalen. DUO heeft in het verleden een dergelijk model gehanteerd met universiteitsgemeenten. In dat geval werd door de uitvoeringsorganisatie de leadgeneratie uitgevoerd en door de gemeente het huisbezoek.

3 Mogelijkheden om baten te verhogen

Het verhogen van de baten kan door:

- Meer baten op sporen per fraudeur. Vaak komt het voor dat iemand die bijvoorbeeld verkeersboetes niet betaald ook op andere gebieden fraudeert. Samenwerking kan in dat geval leiden tot hogere baten per opgespoorde fraudeur.

- Een BKR-achtige instantie oprichten waar overheden hun 'risicoprofielen', ervaringen met personen en bedrijven en initiatieven kunnen neerleggen, die voor andere overheden raadpleegbaar zijn. Deze instantie zou ook als 'clearing house' kunnen fungeren door schade van fraude te verrekenen met eventuele vorderingen.
- De ambtelijke lasten voor de Belastingdienst van de uitval bij toeslagen (700.000) kost zo'n 400FTE, waarvan ongeveer 1/3 te maken heeft met de BRP[54]. Dan valt dus te berekenen hoeveel te winnen valt wanneer die uitval verder teruggebracht kan worden.
- Ook baten in het ambtelijk apparaat van andere onderdelen zouden wellicht lager kunnen, indien meer informatie van stakeholders beschikbaar komt

4 Mogelijkheden om meer en betere leads te verkrijgen

De belangrijkste mogelijkheid om betere leads te krijgen is het delen van informatie tussen de verschillende stakeholders. Wij hebben het dan niet alleen over het delen van informatie over (resultaten) van huisbezoeken, maar ook over het beschikbaar maken van alle relevante gegevens omtrent de verblijfsplaats van personen. Zo heeft de UWV bijvoorbeeld een 'inkijkvoorziening' gemaakt, waarmee gemeenten kunnen zien wat de UWV over het (post- of verblijfsadres) van een persoon weet. Gemeenten kunnen hiervan gebruik maken.

Uit de interviews en de workshop zijn verschillende suggesties gedaan om tot betere leads voor huisbezoeken te komen. Wij noemen de belangrijkste (zie de bijlage voor een uitgebreide lijst):

- Combineren van gegevens van verschillende instanties.
  - Met energie- en waterleveringsbedrijven. Adressen waarop een leveringscontract loopt kan worden vergeleken met adressen in de GBA met de kwalificatie 'leegstand'.
  - Met woningbouwcorporaties. Hieruit komt veel nuttige informatie over de verblijfsplaats van personen, aangezien deze als bouwer, beheerder en verhuurder meer informatie bezitten over de woning dan enkel het adres en het aantal ingeschrevenen.
  - Informatie van POST NL/Cendris kan ook interessant zijn. Personen die niet wonen op een bepaald adres maar daar wel de post willen ontvangen kunnen hun post via Cendris door laten sturen naar een ander postadres/postbus. Deze informatie is (tegen betaling) beschikbaar bij Cendris. Dat postadres/postbus zou een mooie lead kunnen zijn naar deze personen. Amsterdam geeft echter aan dat dit voor hun niet rendabel is gebleken dat hier al eens eerder een project op gestart is, maar dat dit weinig rendabel was.
  - We weten uit het vorig jaar uitgevoerde onderzoek dat CJIB-signalen het meest effectief zijn (in 40% van de gevallen is er iets mis met BRP-registratie op het adres dat van het CJIB signaal komt). Als je dat combineert met de andere analyse die we gedaan hebben (bepaalde wijken hebben veel hoger risico op onjuiste adresgegevens), dan kan je in 2 van de drie gevallen iets aantreffen bij fysiek huisbezoek, dat de kwaliteit van de BRP verhoogt (quote)
- Wetgeving maken voor het delen van informatie tussen verschillende overheidsinstanties. In de huidige situatie dienen er voor veel van de gegevensuitwisseling die plaatsvinden convenanten opgesteld te worden, die tijdrovend kunnen zijn. Bij de belastingdienst alleen al zijn daarvoor zo'n 200 convenanten opgesteld. Dit werd door alle deelnemers van de workshop als een belangrijke aanbeveling gezien voor de Ministeriele Commissie.
- Gebruik van risicoprofielen bij nieuwe inschrijvingen in een gemeente. Bij een vlag/signaal kan een gericht huisbezoek uitkomst bieden.
- Delen van risicoprofielen. Op dit moment hebben er meerdere partijen risicoprofielen, maar met andere definities van wat een risico is. Waar gemeenten bijvoorbeeld meer preventieve risicoprofielen hebben, zijn die van de afnemers vaak meer reactief, wat net een andere nadruk legt. Door de profielen uit te wisselen, of risico's van anderen in de eigen profielen te integreren, kunnen de profielen efficiënter ingezet worden.

In het eindrapport van het project: Adresonderzoek 'Samen Leren' van april 2013

[54] Globale inschatting op basis van opmerkingen tijdens workshop, geen strakke cijfermatige onderbouwing.

Is onderzocht welke signalen/leads voorspellende waarde hebben voor een incorrect verblijfsadres van een persoon in de BRP. Wij noemen de belangrijkste

- Adressen waarop een briefadres is gevestigd: 50,6% incorrect
- Adressen met administratieve leegstand: 45,7% incorrect
- Wel ingeschreven, niet woonachtig gebaseerd op politie waarneming van CJIB: 32,8% incorrect.
- Adressen met een indicatie van over bewoning (van SVB): 17,3% incorrect
- Adressen waarbij personen die studiefinanciering aanvroegen door DUO worden aangemerkt als 'licht verdacht' op basis van hun eigen risico-model: 14,6% incorrect
- Adressen waarbij een bewoner vertrokken is met onbekende bestemming (VOW): 13,3% incorrect.

Bovengenoemde aanwijzingen kunnen niet alleen tot betere leads leiden, maar ook tot veel meer leads. Toepassing ervan kan dan tot aanzienlijke hogere baten leiden (P x Q)
Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het vereist namelijk de nodige (technische) kennis om gegevens uit verschillende bronnen te combineren, te analyseren en te verwerken tot leads. Hoe dit praktisch en organisatorisch ingevuld kan worden, moet nader uitgewerkt worden.

5 Conclusies kostenbesparing, batenverhoging en voorkomen van adresfraude

In hoofdstuk 2 hebben wij geconcludeerd dat het zich in de huidige situatie al loont om te investeren in meer huisbezoek om adresfraude te bestrijden. Daar komt nu bij dat er interessante mogelijkheden zijn om het rendement van huisbezoeken aanzienlijk te verhogen. Dat zou kunnen door:

- Kosten te verlagen door uitkomsten van huisbezoeken met stakeholders actief te delen. Vooral de uitkomsten van de huisbezoeken door de Politie (340.000 stuks p.a.) speelt daarbij een cruciale rol.
- De kosten per huisbezoek kunnen dalen als de uitvoering van huisbezoeken meer wordt geconcentreerd bij enkele partijen. De economies of scale werken ook bij huisbezoeken.
- Baten per huisbezoek kunnen worden verhoogd omdat het voorkomt dat een fraudeur met meerdere regelingen fraudeert. Vooral het niet betalen van boetes aan CJIB, door adresfraude, wordt soms gecombineerd met fraude op andere regelingen
- Een BKR-achtig instituut zou als centraal verzamelpunt van informatie kunnen fungeren en als clearing house om schade uit fraude te verrekenen met 'vorderingen' (bv uitkeringen of toeslagen) van een fraudeur op
- Er zijn door informatie- en bestandsdeling veel mogelijkheden om de kwaliteit en kwantiteit van leads te verhogen. Het werken met betere leads leidt tot meer huisbezoeken en een hogere hit rate. Om dat te realiseren is wel de nodige expertise nodig.

Bijlage 7 Incassokosten

Een discussie heeft plaatsgevonden of incassokosten en/of de incassokans al dan niet moeten worden meegenomen in de business case. Het projectteam is van mening dat dit niet het geval zou moeten zijn. Immers, het handhaven heeft een maatschappelijk belang dat uitstijgt boven de incassokosten. Als iemand zijn boetes niet betaalt kan hij gegijzeld worden en als alternatief gevangenisstraf krijgen, de kosten van deze straf zouden de hypothetische business case van 'boetes toekennen' negatief maken. Aan de andere kant wordt bepleit dat het van een kale kip slecht veren plukken is. In die redenering zouden we baten die niet of moeilijk geïncasseerd kunnen worden, niet op mogen voeren. Ook hier is het projectteam een andere mening toegedaan. In dat kader is ook de suggestie gedaan om een clearing house constructie toe te passen, waarin financiële rechten en plichten met elkaar kunnen worden verrekend, zoals de Belastingdienst dat binnen hun domein ook al doet.

Bijlage 8 Veranderingen tabel 4 t.o.v. versie 0.99.5

Instantie	Regeling	Fraudebedrag per geval	Gebruikers regelingen	Fraude per adresfraude geval	Ingevorderde fraude[55]	Besparingen (12 mnd)
BD	Inkomensbelasting					
	Hypotheekrenteaftrek	€ 6.240[56]	43%	€ 2.683	€ 1.342	n.v.t.[57]
	Innen belastingschuld			€ 475[58]	€ 238	
BDT	Huurtoeslag	€ 2.000	17%	€ 340	€ 170	€ 68[59]
	Zorgtoeslag	€ 600	75%	€ 450	€ 225	€ 90[60]
	Kinderopvangtoeslag	€ 4.000	5,8%[61]	€ 232	€ 116	€ 46[62]
	Kindgebonden budget	€ 2.616	10,9%[63]	€ 285	€ 143	€ 57
	VOW toeslagen time lag			n.n.b.[64]		
				€ 4.465	**€ 2.234**	**€ 261**
CJIB	Innen verkeersboetes	€ 225[65]	62%	€ 140	€ 70	n.v.t.
	Overige boetes					n.v.t.
				€ 140	**€ 70**	**€ 0**
SVB[66]	Anw	€ 9.555	0,25%	€ 24	€ 12	€ 24
	AIO	€ 2.947	0,25%	€ 7	€ 4	€ 7
	AOW[67]	€ 3.455	0,50%	€ 17	€ 9	€ 17
	Totaal regelingen			**€ 48**	**€ 25**	**€ 48**
DUO[68]	Studiefinanciering[69]	€ 1.200[70]	0,4%[71]	€ 5	€ 3[72]	€ 5
	Innen studieschuld	€ 1.000[73]	1,3%[74]	€ 13	€ 6	n.v.t.
				€ 18	**€ 9**	**€ 5**
Gemeenten	Gem. Belastingen	€ onbekend		€ onbekend	€ onbekend	€ onbekend
	Bijstand	€ 16.612[75]	2%[76]	€ 346	€ 52[77]	€ 87[78]
	Boetes	€ 4.625		€ onbekend	€ 0	€ 0
				€ 346	**€ 52**	**€ 87**
RCF	Samenwerkingsprojecten op adresfraude	€ onbekend	80%	€ onbekend	€ nihil[79]	€ nihil
	Project Utrecht	€ onbekend	167%	€ onbekend	€ onbekend	€ onbekend
	Project Eindhoven	€ onbekend	100%	€ onbekend	€ onbekend	€ onbekend
					€ 2.390	**€ 401**
					€ 2.791	

[55] 50% oninbaar. Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 5
[56] Bron: CBS, het gemiddelde fiscale voordeel in 2011 bedraagt €520 per maand voor de hoogste inkomens (12 x €520 = €6.240)
[57] Geen besparing volgens richtlijnen IRF omdat het inkomstenkant betreft
[58] Afschrijvingen Belastingdienst door VOW = €180 miljoen / aantal VOW-ers = 380.000 = € 475
bron: CBS, vertrokken onbekend waarheen 2011 , kamervragen, Antwoord vragen Van Vliet over het jaarlijks misiopen van 2 miljard aan belastinginkomsten
[59] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[60] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[61] Bron: SZW begroting 2015
[62] 20% besparingen (80% reeds stopgezet). Bron: Business Case intensivering toezicht toeslagen v1.3, pag. 5, punt 2
[63] Bron: SZW begroting 2015
[64] Deze cijfers worden nog aangeleverd door de Belastingdienst
[65] Bron: CBS en het CJIB. Het bedrag bestaat uit de 'kale' boete (€75), eerste opslag 50% en tweede opslag 100% (totaal = €225)
[66] Bron: SVB-jaarverslag 2013, p.55
[67] SZW neemt aan dat vrijwel alle adresfraude door de twee woningenregeling zal verdwijnen.
[68] Baten voor de regeling eenoudertoeslag nihil. Regeling niet apart opgenomen
[69] De uitwonende basisbeurs MBO (HO is afgeschaft per 1 sep 2015)
[70] Bron: OCW (DUO), cijfers 2015 (2015 gebruikt omdat verleden afwijkende beeld geeft door veranderingen in regelingen)
[71] Bron: OCW (DUO), 64.000 uitwonende rechthebbende MBOers / 16,8M inwoners = 0,4%
[72] Invorderingspercentage wordt door OCW/DUO onderzocht
[73] Bron: OCW (DUO), (exacte cijfers worden nog aangeleverd door OCW)
[74] Bron (1,3%):OCW (DUO) (exacte cijfers volgen), 240 VOWers Ned / 8.000 VOW totaal = 0,3; hiervan circa helft opgespoord door DUO zelf
[75] Getal gebaseerd op concrete ervaring van gemeente Utrecht. Mogelijk niet representatief. Bron: Latus Spectare rapport 2014
[76] 350.000 bijstandsgerechtigden tot de AOW leeftijd. Bron CBS 2013
[77] Maximaal 15% inbaar, bron SZW
[78] Bijstand kan na 3 maanden opnieuw worden aangevraagd. Dit leidt tot neerwaartse bijstelling van huidig bedrag. Exact cijfer SZW volgt
[79] Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de baten van RCF-projecten niet meegerekend

Wijzigingen v 99.10 (28 okt 2014) ten opzichte van v 99.5 (11 september)
Geel markeert oorzaak directe impact wijzigingen

BDT, Kinderopvangtoeslag

Wijziging:	gebruikerspercentage	7% → 5,8%
Impact:	ingevorderde fraude	€140 → €116
	Besparing	€56 → €46
Oorzaak:	cijfers uit begroting 2015 SZW geven toekomstige situatie beter weer	

BDT, Kindgebonden budget

Wijziging:	gebruikerspercentage	16% → 10,9%
	80% wordt reeds opgelost geldt ook voor besparingen deze regeling (BuCa BD)	
Impact:	ingevorderde fraude	€210 → €143
	Besparing	€419 → €57
Oorzaak:	cijfers uit begroting 2015 SZW geven toekomstige situatie beter weer	
	Correcte toepassing BuCa BD	

SVB, Totale regelingen (Anw, AIO, AOW)

Wijziging:	Cijfers individuele regelingen (Anw, AIO, AOW) toegepast[80]	
Impact:	ingevorderde fraude	€293 → €25
	Besparing	€585 → €48
Oorzaak:	Cijfers individuele regelingen beschikbaar	
	Door twee-daken regeling wordt vrijwel alle 'fraude' gelegaliseerd	

DUO, studiefinanciering

Wijziging:	Fraudebedrag van	€1.750 → €1.200
	gebruikerspercentage	2% → 0,4%
Impact:	ingevorderde fraude	€18 → €3
	Besparing	€35 → €5
Oorzaak:	cijfers uit 2015 OCW geven toekomstige situatie beter weer	
	Wijziging regeling → geldt alleen voor uitwonende MBOers	

DUO, innen studieschuld

Wijziging:	Fraudebedrag	€2,767 → €1.000
	gebruikerspercentage	33% → 1,3%
Impact:	ingevorderde fraude	€457→ €6
	Besparing n.v.t.	
Oorzaak:	meest recente OCW cijfers	
	Bijna alle onvindbare personen met een studieschuld hebben Nederland verlaten (en vallen buiten BuCa), de helft wonend in Nederland wordt door DUO zelf opgespoord	

[80] Meest recente SZW cijfers (29 okt 2014): Anw €1.424 → €9.555, AIO €1.790 → €2.947, AOW €5.521 → €3.455

Gemeenten, Bijstand (I)

Wijziging:	Inningspercentage	50% → 15%
Impact:	ingevorderde fraude	€173→ €52
Oorzaak:	meest recente SZW cijfers	

Gemeenten, Bijstand (II)

Wijziging:	Besparingen	€87 → €346 → €87 (=€346/4)
Impact:	Besparingen	€87 → €346 → €87
Oorzaak:	herstel rekenfout in onderliggend Excel sheet	
Opmerking SZW:	bijstand kan na 3 maanden wederom worden aangevraagd (nader te onderzoeken)	

Cosmetisch

RCF, samenwerkingsprojecten

Wijziging:	totaal bedrag €55.000.000 verwijderd
Impact:	geen
Oorzaak:	niet relevant (SZW)

BD, innen belastingschuld

Wijziging:	het bedrag (€238) was individueel niet zichtbaar in tabel, maar zat al wel in totalen
Impact:	geen
Oorzaak:	opmaakfout

RCF, alle regelingen

Wijziging:	alle 'lege' regels onder RCF
Impact:	geen
Oorzaak:	de RCF hebben geen effect op de baten, maar geven door ze op te nemen, volgens SZW een vertekend beeld

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministeriele Commissie Fraude 16 december 2014

[redacted]
Directie Burgerschap en Informatiebeleid
Contactpersoon
[redacted]
T [redacted]

Datum
8 december 2014

memo

Plan van aanpak samenwerkingsverband adresfraude

Samenwerkingsverband aanpak adresfraudeurs 2015 en verder

Inleiding

- BZK heeft een businesscase voor het opsporen van adresfraude laten opstellen. De businesscase laat zien dat de baten groter zijn dan de kosten.
- Om deze baten te realiseren moeten uitvoeringsorganisaties onderling en gemeenten samenwerken en informatie delen.
- In het overleg met de departementen op 21 oktober en in het "hoofdenoverleg" van 28 oktober jl is draagvlak uitgesproken om samen te gaan werken op het gebied van opsporing van adresfraude en adres-gerelateerde fraude.
- Daarbij is ook uitgesproken dat alvorens besloten kan worden tot structurele samenwerking en dito financiering, het noodzakelijk is om de onderwerpen uit de businesscase (BuCa) verder uit te werken.
- Om echter alle detailvragen die er nu bij de stakeholders leven zorgvuldig te beantwoorden is het starten van de samenwerking noodzakelijk.
- Om deze vicieuze cirkel te doorbreken is afgesproken het jaar 2015 te gebruiken voor de start van de samenwerking voor het opsporen van adresfraude en adres-gerelateerde fraude (inclusief de daadwerkelijke opsporing van de verwachte eerste 7.500 adresfraudeurs) en naast de inrichting van het Verband het uitwerken van alle vragen die er leven zodat eind 2015 een besluit over een structureel vervolg kan worden genomen door de betrokken stakeholders.

Te nemen besluit Q4 2015

Kan, en zo ja hoe, het samenwerkingsverband structureel (2016 en verder), in de gewenste organisatievorm, binnen de correcte wettelijke kaders en met een gedragen financiering worden voorgezet?

Het jaar 2015
'Wat gaat er gebeuren in 2015?'

Datum
8 december 2014

I. Inrichten en operationaliseren samenwerkingsverband
II. Opsporen van 7.500 adresfraude en adres-gerelateerde fraude gevallen
III. Uit te werken onderwerpen in 2015
IV. Tijdslijnen 2015
V. Risico's en risicobeheersing in 2015

I. Inrichten en operationaliseren samenwerkingsverband

'Hoe zorgen we dat de samenwerking in 2015 tot stand komt?'

A. Projectorganisatie en aansturing in 2015

Het is raadzaam om direct aan het werk te gaan met het plukken van 'laaghangend fruit' en het identificeren ervan. Daarvoor is de best geëigende organisatievorm een project. In deze projectfase van één jaar worden ook het model voor leadgeneratie en onderlinge communicatie tussen de stakeholders ontwikkeld en wordt de entiteit uitgewerkt. Waar het de ambitie is om jaarlijks 30.000 leads te genereren die moeten leiden tot 15.000 opgepakte fraudeurs, is door de ministeries duidelijk aangegeven rekening te houden met een groeimodel. Daarom wordt in het eerste jaar uitgegaan van 7.500 (in plaats van 15.000) hits. Bij punt II. wordt hier verder op ingegaan.

BZK zal voor het DG overleg van december een voorstel indienen voor de inrichting van het opdrachtgeverschap en de aansturing van het Samenwerkingsverband. Voor de aansturing is het van belang een beperkte en slagvaardige stuurgroep te formeren. Hiervoor worden reeds door BZK voorstellen uitgewerkt, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken dat alle stakeholders goed vertegenwoordigd zijn/kunnen worden. Hierbij zal rekening worden gehouden met afstemming en coördinatie met de andere projecten (zowel op adresfraude gericht, als op de kwaliteit van de BRP gericht) binnen BZK aanpalend aan dit terrein.
De stuurgroep dient via een beperkte groep de volgende stakeholders te vertegenwoordigen: SZW, Financiën, OCW, V&J, VWS, BZK-WB, belastingdienst, RCF, Kenniscentrum Handhaving, SVB, UWV, CJIB, OM, Nationale Politie, gerechtsdeurwaarders, het Inlichtingenbureau en de gemeenten. Deze vertegenwoordiging brengt een actieve rol mee van de leden van de stuurgroep. Afhankelijk van de agenda kunnen andere stakeholders worden uitgenodigd een stuurgroep-bijeenkomst bij te wonen.

De projectleiding stemt de dagelijkse operationele samenwerking af met managers van alle betrokken stakeholders (Operationele Overleg). Dat houdt in dat onder andere de inrichting van het model voor leadgeneratie, de te hanteren criteria voor selecties, de methode om gebruik te maken van de kennis van lokale functionarissen, afspraken over de communicatie, het juridisch kader, stimulering van opvolging van leads, monitoring van resultaten, uitwerking van de opzet van de entiteit, etc. met hen besproken en afgestemd worden. ICTU zorgt voor de bemensing van het project en formeert het projectteam.

B. Werkwijze 2015: Groeimodel

Om tot een succesvolle samenwerking met de gewenste resultaten te komen is een 'agile' werkwijze nodig: een pragmatische aanpak met kleine stapjes en heldere deelresultaten. De focus ligt eerder op wat wel kan, dan op het streven om alles wat gewenst is te kunnen. Dat geldt niet alleen voor de ICT-oplossingen, maar ook voor de communicatie. Zo kunnen vroegtijdig problemen worden gesignaleerd en opgelost.

Deze werkwijze is ook belangrijk omdat we enerzijds het samenwerkingsverband samen inrichten en operationaliseren maar anderzijds ook direct aan de slag gaan met het opsporen van adresfraude en adres gerelateerde fraude door voortzetting van de risicogerichte huisbezoeken met 200 gemeenten in 2015.

II. Opsporen adresfraude en adres-gerelateerde fraude gevallen

'Hoe worden er 7.500 adresfraudeurs opgespoord in 2015?'

- Toetsen van adreskwaliteit in de Basisregistratie Personen door direct op huisbezoek te gaan wordt gecontinueerd[1] en uitgebreid met het opsporen van adresfraude en het delen van de informatie met de uitvoeringsinstanties.
- Uit het project 'Samen werken aan adreskwaliteit' (van 2014) komen naar verwachting (in 2015) 1.500 adresfraude gevallen naar voren. Het afleiden van adresfraude na constatering van een adreskwaliteitsprobleem moet nog plaatsvinden. De adresfraude gevallen worden gedeeld met de uitvoeringsinstanties.
- Deelnemende uitvoeringsorganisatie delen (daar waar een wettelijke basis is) gegevens rondom geconstateerde fraude op basis van adresfraude met andere uitvoeringsinstanties via de projectorganisatie.
- En reeds beschikbare signalen (die wettelijk mogen worden gebruikt zoals verplichte terugmelding), aangeleverd door de stakeholders, worden ingezet om de verwachte 7.500 gevallen van adresfraude te realiseren.

[1] opvolging project 'Samen leren' 2012-2013 en project 'Samen werken aan Adreskwaliteit' 2014

III. Uit te werken onderwerpen in 2015

In 2015 worden de volgende onderwerpen uitgewerkt en deze zijn begin Q4 2015 gereed:

- Samenwerkingsvraagstukken
- Privacyvraagstukken
- ICT vraagstukken
- Organisatievraagstukken
- Gerealiseerde kosten en baten in 2015

Voor ieder onderwerp worden beslisdocumenten opgesteld op basis waarvan het hiervoor gevraagde besluit kan worden genomen. Zie de bijlage voor de te beantwoorden vragen over deze onderwerpen.

IV. Tijdslijnen 2015

Uitwerken deelonderwerpen

Q1 Afstemming benodigde inhoud voor besluit met beslissers
Q2 Uitzoeken openstaande vraagstukken
Q3 Opstellen documenten uit te werken onderwerpen
Q4 Besluit, "go no-go op basis van documenten uit te werken onderwerpen

Inrichten en operationaliseren samenwerkingsverband

Q1 Samenstellen, taakverdeling, vergaderfrequentie, ect. van stuurgroep, projectorganisatie en operationeel overleg
Q2 Invulling geven aan operationalisering
Q3 Opstellen besliscriteria Q4 2015
Q4 Opstellen voorstel vormgeving entiteit, besturing en governance in 2016 e.v.

Opsporen van 7.500 adresfraude en adres-gerelateerde fraude

Q1 Lokaliseren bruikbaar laaghangend fruit
Q2 Opsporen adresfraude (op basis van laaghangend fruit) en bepalen nieuwe bruikbare signalen voor het opsporen van adresfraude
Q3 Doorgeven van opgespoorde adresfraudeurs, het verder opsporen van adresfraudeurs en het verbeteren van de kwaliteit van de leads (efficiëntere opsporing)
Q4 Doorgeven van opgespoorde adresfraudeurs, het verder opsporen van adresfraudeurs, het verbeteren van de kwaliteit van de leads en het voorbereiden op 2016

V. Risico's en risicobeheersing in 2015

a) Er is onvoldoende commitment van alle betrokkenen stakeholders om het

samenwerkingsverband tot een succes te maken
Aanpak: regelmatig overleg (bestuurlijk en operationeel) en zorgdragen dat de stakeholders door 'de juiste' personen worden vertegenwoordigd

b) Noodzakelijke inspanningen voor het aanleveren van signaalinformatie door uitvoeringsorganisaties vinden niet plaats doordat er geen financiële ruimte is
Aanpak: creëer financiële ruimte (een potje) voor incidentele bijdrages in 2015

c) Er is onvoldoende wettelijke basis om met het 'laaghangend fruit' direct aan de slag te gaan om adresfraude op te sporen
Aanpak: er wordt gestart met wat nu binnen de privacy wetgeving kan (de verplichte terugmelding door overheidsinstanties en de wettelijke bijhoudingstaak van gemeenten), hiervoor moet vanaf de start een jurist betrokken zijn en overleg plaatsvinden met deskundigen van de uitvoeringsinstanties

d) VNG voelt zich onvoldoende betrokken en veroorzaakt bestuurlijke ruis
Aanpak: zorg dat VNG (en NVVB) zo snel mogelijk wordt geïnformeerd over het samenwerkingsverband

e) Gemeenten vragen een hogere vergoeding voor het afleggen van een adresfraude huisbezoek
Aanpak: dit risico wordt laag ingeschat omdat de vergoeding voor adresfraude huisbezoek relatief hoog is. Daarnaast kunnenin 2015 niet welwillende gemeenten nog worden vermeden doordat het project niet volop productioneel is

f) Opvolging van opgespoorde adresfraudeurs door uitvoeringsorganisaties vindt niet plaats omdat stakeholders onvoldoende financiële ruimte hebben
Aanpak: stuur op bestuurlijk niveau op prioriteitstelling voor het bestrijden van fraude wat ook weer baten creëert en wanneer nodig, creëer financiële ruimte (een potje) voor incidentele bijdragen in 2015

g) De gerealiseerde baten zijn lager dan verwacht (voor individuele stakeholders)
Aanpak:
- De IRF richtlijnen waaraan de BuCa voldoet (baten worden ingeboekt ter hoogte van de kosten) biedt door conservatieve ramingen en bijstelling van de baten voldoende waarborg voor de dekking van de totale projectkosten
- Eind 2015 kunnen de baten (en daarmee samenhangende kostenverdeelsleutel) opnieuw worden vastgesteld
- Niet bestede kosten kunnen volgens dezelfde verdeelsleutel worden teruggestort

h) Er is onvoldoende inzicht in de gerealiseerde baten
Aanpak: de stuurgroep moet zorgen voor commitment van de stakeholders voor batenmanagement en een monitoringsfunctie dient te worden ingericht door het

i) De investeringskosten in 2015 zijn hoger dan geraamd
Aanpak: zorg voor goede projectleiding, een goed projectplan met tijdige oplevermomenten en voldoende momenten om tijdig bij te sturen

j) Analyse van datastromen gebeurt binnen het overheid door zoveel organisaties, dat coördinatie een kritische factor is.
Aanpak: De Stuurgroep en het Operationeel Overleg zijn met het oog op dit risico ingericht zoals voorgesteld. Communicatie over de voortgang van het project zal professioneel zijn en gericht op het voorkomen van kritiek over gebrekkige afstemming.

k) Bij het communiceren over resultaten van onderzoek naar fraude kan de betreffende organisatie negatief in de publiciteit komen.
Aanpak: Er komt een degelijk en met alle stakeholders afgestemd communicatieprotocol dat erin voorziet dat de organisatie die het betreft aan het stuur zit bij het naar buiten komen van resultaten.

l) Er zijn meerdere juridische vraagstukken die nog niet zijn opgelost en die de processen kunnen hinderen.
Aanpak: We beginnen met wat al wel kan (terugmelden in combinatie met bijhoudingstaak van gemeenten). Voor zaken die het proces blijken te hinderen wordt binnen het project een jurist aangesteld die bij alle vakbroeders bij stakeholders langsgaat om de vraagstukken en oplossingen te inventariseren. Binnen het project wordt een jurist aangesteld die bij alle vakbroeders bij stakeholders langsgaat om vraagstukken en oplossingen te inventariseren. Bij het opstellen van een juridisch kader dat de processen faciliteert wordt een gezaghebbende opinie gevraagd vanuit de wetenschappelijke discipline.

BIJLAGE: vragen over de uit te werken onderwerpen

Samenwerkingsvraagstukken

- Afspraak welke informatie de partijen aan het projectteam aanleveren, hoe dit plaatsvindt, welke inspanning hiervoor moet worden geleverd en welke kosten hieraan gerelateerd zijn
- Afspraak hoe signalen worden verwerkt tot leads waarop huisbezoeken plaatsvinden, wie dat mag doen, wie dit gaat doen en hoe dit praktisch wordt ingevuld
- Afspraak welke informatie het projectteam aan de gemeenten aanlevert, in welke vorm, hoe vaak en wanneer
- Afspraak hoe de gemeenten er zorg voor dragen dat huisbezoeken op de correcte manier worden uitgevoerd, wanneer zij dit doen en tegen welke vergoeding
- Afspraak hoe, wanneer en in welke vorm de gemeenten de resultaten (opgespoorde adresfraudeurs) van huisbezoeken melden aan het projectteam
- Afspraak hoe, wanneer en in welke vorm het projectteam opgespoorde adresfraudeurs melden aan verantwoordelijke uitvoeringsorganen
- Afspraak hoe, wanneer en in welke vorm de uitvoeringsorganen opgespoorde adres-gerelateerde fraudeurs (opgespoorde fraudeurs) melden aan het projectteam
- Afspraak hoe, wanneer en in welke vorm het projectteam de opgespoorde fraudeurs melden aan de overige uitvoeringsinstanties

Privacyvraagstukken

- Afspraken met uitvoeringsinstanties over welke informatie wel en niet mag worden gedeeld met het samenwerkingsverband
- Afspraken over op welke manier signalen mogen worden verwerkt tot leads
- Afspraken over informatie verzameling tijdens huisbezoeken
- Afspraken over welke informatie over opgespoorde adresfraudeurs aan wie mag worden verstrekt
- Afspraken over de uitvoeringsinstanties de informatie over opgespoorde adresfraudeurs gaan gebruiken
- Afspraken over welke informatie over opgespoorde fraudeurs gaan delen met de overige uitvoeringsinstanties in het samenwerkingsverband
- Afspraken over welke manier het onderwerp privacyvraagstuk een structureel karakter krijgt

ICT vraagstukken

- Afspraken met welke ICT oplossing signaal-informatie wordt gedeeld en welke niet begrote kosten hierbij horen
- Afspraken met welke ICT oplossing huisbezoek-informatie wordt gedeeld en welke niet begrote kosten hierbij horen
- Afspraken met welke ICT oplossing opgespoorde fraudeurs worden gedeeld en

welke niet begrote kosten hierbij horen
- Afspraken met welke ICT oplossing monitoring plaatsvindt en welke niet begrote kosten hierbij horen
- Afspraken over de methodiek van het verwerken van signalen tot leads
- Afspraken over de ICT benodigdheden (hardware, software, etc.) voor de oplossing
- Afspraak over randvoorwaarden ICT (oplossing + beheer)

Organisatievraagstukken:
- Afspraak over de gewenste organisatievorm voor de toekomst (2016 e.v.)
- Afspraak over de gewenste besturing, regie en governance
- Afspraak over de monitoring van de organisatie, de kosten en de baten
- Afspraak over de gewenste ICT oplossing

Gerealiseerde kosten en baten
- Inzicht in de kosten van het project in 2015 en de baten gerealiseerd in 2015
- Afspraak over de structurele kostenverdeling

.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.-.