Businesscase huisbezoeken adresfraude

Vervolg op de KBA Adresonderzoeken en Huisbezoeken

CONCEPT 0.36

Auteur	Projectteam adresfraude
Documentnr	
Versie	Versie v0.36
Datum	24 oktober 2014
Omvang	33 pagina's

Documentbeheer

Documenthistorie

Datum	Versie	Auteur	Opmerking
09/07/2014	V001		Outline intern
14/07/2014	V002		Outline BZK
18/07/2014	V003		Outline intern
05/08/2014	V010		Outline BZK
12/08/2014	V015		Concept rapportage BZK
15/08/2014	V017		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

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	Derde revisie concept
11/09	V031	Feedback hoofden	Verstuurd naar hoofdenoverleg
27/10	**V036**		Verstuurd naar hoofdenoverleg

Gerelateerde documenten

- KBA huisbezoeken, concept v0.99.8

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 19
4. Samenwerking 20
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
Bijlage H: concept verdeelsleutel kosten 41

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 entiteit 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	€ 34.500.000	€ 69.000.000	€ 69.000.000	
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	
opstartkosten	€ 3.200.000	€ 0	€ 0	+
totaal kosten	€ 9.748.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
				-/-
verwacht resultaat	€ 24.752.000	€ 55.904.000	€ 55.904.000	

De verwachte baten komen tot stand door jaarlijks 15.000 gevallen van adresfraude op te sporen. Eén opgespoord adresfraudeur levert gemiddeld € 4.600 aan adresfraude gerelateerde baten op, in totaal €69 miljoen per jaar. Hiervoor levert de entiteit maandelijks ruim 1.600 (=20.000[2] / 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[3], direct tot fraudedetectie.

De kosten zijn opgebouwd uit kosten voor het genereren van leads en kosten voor het afleggen van een huisbezoek. Daarnaast zijn er opstartkosten verbonden aan de oprichting en (ICT) inrichting van de entiteit.

De jaarlijkse baten zijn circa 5x zo hoog als de kosten. In de toekomst kan er sprake zijn van afnemende meeropbrengsten[4], maar aangenomen is dat dit beperkt zal zijn omdat de potentiële baten conservatief zijn ingeschat[5].
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] 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[3] Doelstelling 2
[4] Steeds lagere baten doordat de fraudeurs die jarenlang hebben gefraudeerd reeds zijn opgespoord
[5] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Bij het opstellen van de businesscase is gebruik gemaakt van de kosten-baten analyse[6] met cijfers afkomstig van de stakeholders. Waar geen informatie beschikbaar is, of waar sprake is van inmiddels gewijzigde omstandigheden, is gebruik gemaakt van expertschattingen. Voorzichtigheid is zowel bij de door de stakeholders aangeleverde cijfers, als bij de expertschattingen een belangrijk uitgangspunt geweest.

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

Aanbeveling 2
De entiteit 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 de entiteit 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 de entiteit.

Aanbeveling 4:
De entiteit 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 de inrichting van de entiteit 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 de entiteit 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.

[6] KBA huisbezoeken

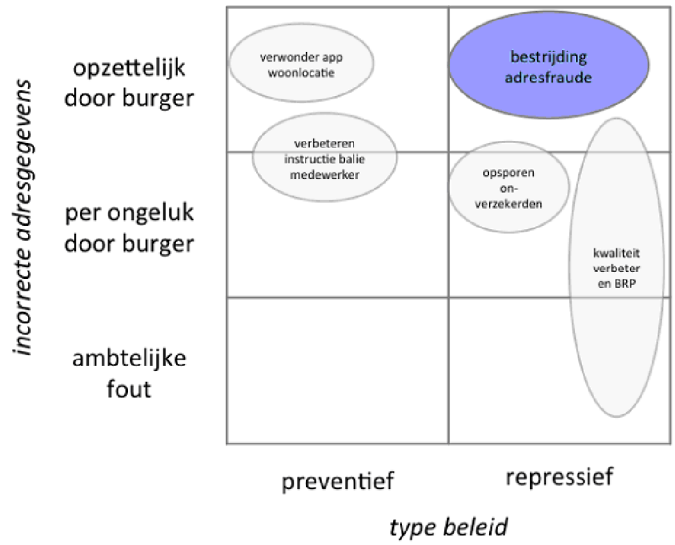
ICTU Wilhelmina van Pruisenweg 104 2595 AN Den Haag | Postbus 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 entiteit, voor de bestrijding van adresfraude, op gericht zijn.



Het projectvoorstel (de entiteit) 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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.

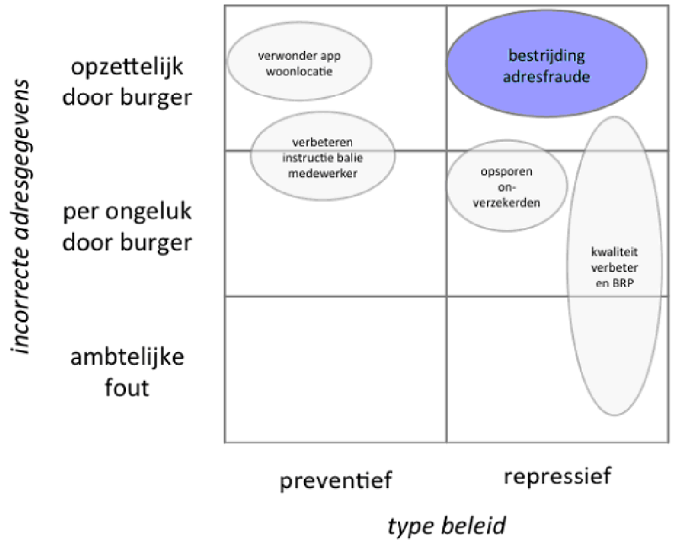
In april 2014 heeft de minister van BZK aan ICTU opdracht gegeven tot een kosten-batenanalyse (KBA) betreffende adresonderzoeken en huisbezoeken als middel tegen adresgerelateerde fraude. Adresonderzoek en huisbezoeken zijn onderdeel van repressief beleid met als doel personen op te sporen die adresfraude 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 entiteit in te richten. Deze entiteit 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742



Bovenstaand figuur geeft weer waar de effecten van de in de Businesscase beschreven entiteit, voor de bestrijding van adresfraude, op gericht zijn. De entiteit 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.

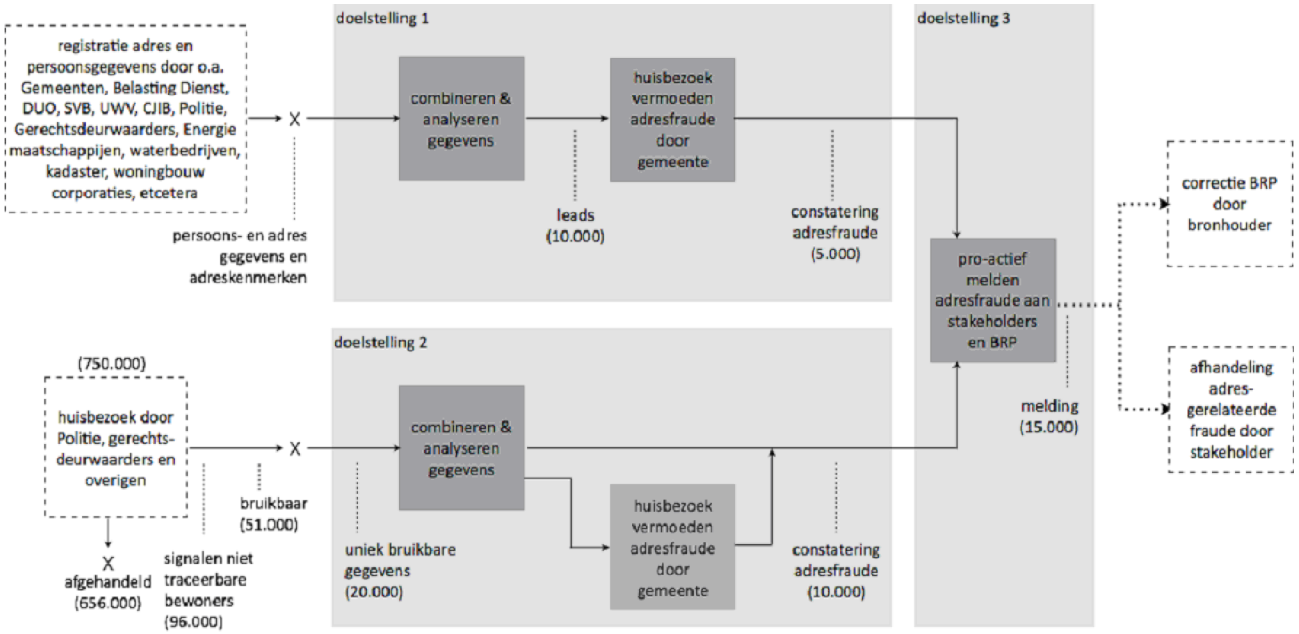
1.2 Doelstellingen

De entiteit streeft de volgende doelstellingen na:

1. *De entiteit 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. *De entiteit zorgt jaarlijks voor **10.000 opgespoorde gevallen** van adresfraude op basis van constateringen bij reeds uitgevoerde huisbezoeken door overheden (Politie, gerechtsdeurwaarders en overheidspartijen)[7]. 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.*

[7] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742



Creëer leads voor effectieve gemeentelijke huisbezoeken

In het bovenste proces worden adres- en persoonsgegevens, afkomstig van overheden, private[8] 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[9]), 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.

---

[8] Zie bijlage E: private gegevens

[9] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Onderbouwing cijfers doelstelling

Uit onderzoek[10] 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[11]. 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[12]. De Politie voert jaarlijks 340.000 executie huisbezoeken[13] 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[14] 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[15]. 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. De entiteit 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 betekent 15.000 bruikbare gegevens van de Politie en 18.000 van gerechtsdeurwaarders, een totaal van 51.000.

---

[10] Bron: rapportage project "adresonderzoek; samen leren". Hierin wordt vermeld dat 97,7% van alle personen op het correcte adres zijn ingeschreven.

[11] Rapportage onderzoek "naar een fraudebeeld Nederland" van PriceWaterhouseCoopers, december 2013

[12] 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.

[13] Bron: Interview met [redacted] Landelijk Functioneel Beheer Opsporing Politie.

[14] Bron: Interview met [redacted] Stichting Netwerk Gerechtsdeurwaarders (SNG).

[15] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 de entiteit aan de slag kan.

Het percentage dat adresfraude pleegt, de zogenaamde pakkans, is geschat op 50%.
Uit ervaringscijfers van enkele grote gemeenten[16] 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[17] 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.

[16] Bron: KBA huisbezoeken
[17] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

RCF (Regionale Coördinatiepunt Fraudebestrijding) Kenniscentrum Handhaving
Het RCF Kenniscentrum handhaving binnen de LSI-structuur is een samenwerkingsverband 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[18]. 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[19]. Dit staat gelijk aan circa 750 gevallen van opgespoorde adresgerelateerde fraude zaken[20]. 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.

---

[18] Bronnen: Samen sterker, de grens tussen wens en werkelijkheid & interview [redacted] (RCF)
[19] Bron: Interview [redacted] RCF Zuidoost Nederland
[20] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 entiteit.

3.1 Hoofdactiviteiten

I. Creëer leads voor effectieve gemeentelijke huisbezoeken

- Het lokaliseren van persoons-, adres- en relevante referentiegegevens afkomstig van overheids-, private[21] 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[22] 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[23].
- 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 entiteit, 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

---

[21] Zie bijlage E: private gegevens

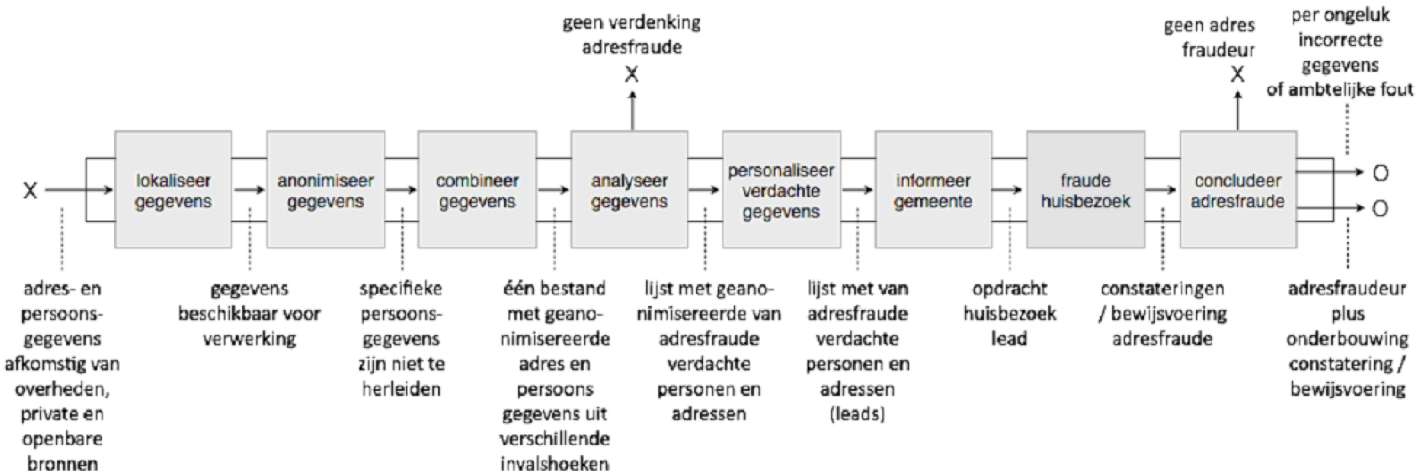
[22] Huisbezoeken waarbij er op basis van de leads een hoge pakkans is op adresfraude

[23] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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[24] staan enkele voorbeelden beschreven.



De gegevens afkomstig belangrijke stakeholders zoals de Belastingdienst, de SVB, Agentschap BPR, Politie en de gerechtsdeurwaarders, etc. worden gelokaliseerd, geanonimiseerd[25] 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:

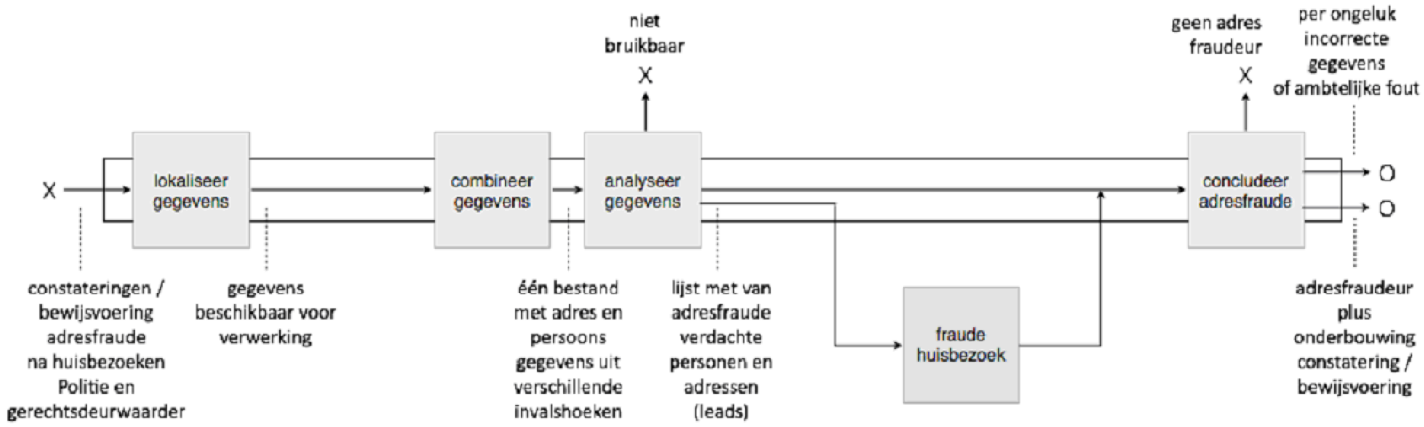
a) Adresfraude
b) Incorrect geregistreerd staan zonder verkeerde bijbedoelingen of een ambtelijke fout
c) De werkelijkheid komt overeen met de registratie in BRP

Vervolgens wordt de geconstateerde adresfraude proactief kenbaar gemaakt aan de stakeholders. Dit staat beschreven in het proces 'meld proactief informatie'[26].

[24] Zie bijlage A: voorbeelden van het creëren van leads door middel van bestandsvergelijkingen
[25] Voordat gegevens worden geanalyseerd worden persoonsgegevens eerst anoniem gemaakt. Alleen de gegevens van adresfraude verdachte personen worden weer gepersonaliseerd voor verder gebruik.
[26] 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) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl I (B) NL88RABO0323164641 I 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:

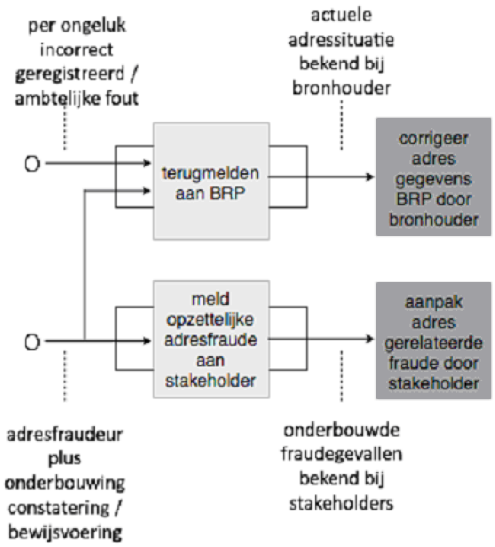
a) Adresfraude
b) Incorrect geregistreerd staan zonder verkeerde bijbedoelingen of een ambtelijke fout
c) De werkelijkheid komt overeen met de registratie in BRP

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

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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[27] 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 de entiteit gedeeld zodat deze weer beschikbaar kunnen worden gemaakt aan de stakeholders. De gemeente neemt zelf actie voor eventuele aanpassing van de BRP.

[27] Zie bijlage B: methodieken genereren leads

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 de entiteit 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 de entiteit te monitoren

3.5 Organisatie

3.5.1 Structuur

Uit het oogpunt van efficiency dienen taken, daar waar mogelijk, centraal te worden uitgevoerd. Voor de entiteit 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 de entiteit is out of scope.

3.5.3 Locatie

Het zou handig kunnen zijn om de locatie van de entiteit 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.

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 de entiteit 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 de entiteit ook namens of in opdracht van de gemeenten en stakeholders moeten kunnen handelen. Denk bijvoorbeeld aan de bijdrage die de entiteit aan de gemeenten kan leveren in het kader van de handhaving van de kwaliteit van de BRP.

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Een noodzakelijke voorwaarde om tot samenwerking te komen is dat er duidelijke afspraken zijn wie 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:
- De entiteit moet bevoegd zijn om (namens of in opdracht van stakeholders en gemeenten) gegevens te verzamelen.
- De entiteit moet bevoegd zijn om gegevens te koppelen met als doel adres- en adresgerelateerde fraude op te sporen.
- De entiteit 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 de entiteit 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:
- De entiteit 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 de entiteit 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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 de entiteit. De geschatte benodigde tijd voor de projectfase bedraagt 'netto' 9 maanden[28].

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[29] 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

[28] 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
[29] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 de entiteit, 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 opstartkosten bedragen in totaal € 3,2 miljoen[30]. Deze kosten dienen volgens de IRF richtlijnen over 3 jaar te worden verdeeld, zijnde € 1,1 miljoen[31] per jaar.

Investeringskosten per jaar	€ 1.100.000

[30] Zie bijlage D onderbouwing opstartkosten
[31] 3,2 / 3 = 1,066; 1,1 voor 2015, 1,05 voor 2016, 2017

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

6 Baten

6.1 Kwantitatieve baten

De baten per hit bedragen € 4.600[32]. In totaal € 69 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 leads	15.000	30.000	30.000	
aantal hits	7.500	15.000	15.000	
baten per hit	€ 4.600	€ 4.600	€ 4.600	
baten	€ 34.500.000	€ 69.000.000	€ 69.000.000	
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	€ 26.852.000	€ 54.854.000	€ 54.854.000	

De verhouding tussen kosten en baten is 1:5[33].
Het break-even point om de totale kosten terug te verdienen is 7.813 hits[34] 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[35], maar aangenomen is dat dit beperkt zal zijn omdat de potentiële baten conservatief zijn ingeschat[36].

[32] KBA huisbezoeken, pag. 13, infographic
[33] Verhouding kosten-baten = totale kosten (2015-2017) / totale opbrengsten (2015-2017)
[34] Break-even point = (totale kosten 2015-2017 (€35.94M) / baten per hit (€4.600))= 7.335 hits
[35] Steeds lagere baten doordat de fraudeurs die jarenlang hebben gefraudeerd reeds zijn opgespoord
[36] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Kasstromen
De kasstromen zien er als volgt uit:

	2015	2016	2017	
verwachte baten	€ 34.500.000	€ 69.000.000	€ 69.000.000	
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	
opstartkosten	€ 3.200.000	€ 0	€ 0	+
totaal kosten	€ 9.748.000	€ 13.096.000	€ 13.096.000	
				-/-
verwacht resultaat	€ 24.752.000	€ 55.904.000	€ 55.904.000	

De verwachte baten komen tot stand door jaarlijks 15.000 gevallen van adresfraude op te sporen. Eén opgespoord adresfraudeur levert gemiddeld € 4.600 aan adresfraude gerelateerde baten op, in totaal €69 miljoen per jaar. Hiervoor levert de entiteit maandelijks ruim 1.600 (=20.000[37] / 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[38] 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[39] leads à €502 plus 25.500[40] 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.

[37] 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[38] 50% van 10.000 huisbezoeken doelstelling 1 en 50% van 10.000 huisbezoeken doelstelling 2
[39] 50% van 10.000 leads doelstelling 1
[40] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 de entiteit 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 5x zo hoog als de kosten. De kosten van alle incidentiele - en structurele kosten over drie jaar, worden in het eerste jaar 2015 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 de entiteit en alle stakeholders.

De volgende aanbevelingen worden voorgesteld:

- Neem een beginselbesluit om een entiteit in te richten om adres- en adresgerelateerde fraude te bestrijden. De entiteit 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 de entiteit.
- Werk de inrichting van de entiteit 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 de entiteit 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.
- Stel voor bovengenoemde inrichting en realisatie een budget van € 3,2 miljoen beschikbaar.

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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[41]. 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[42] doet, maar ook hoe vaak het model een verkeerde voorspelling doet[43]. Juist bij fraude is het belangrijk het aantal mensen dat onterechte wordt geclassificeerd als fraudeur zo klein

[41] 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.

[42] 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)

[43] 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)

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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[44].

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.

[44] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 de entiteit 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 de entiteit 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 de entiteit.
- 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 de entiteit.

Inspanning

De inspanning kan worden gemeten door te kijken naar:

- Het aantal bestede uren door de entiteit ten opzichte van het gebudgetteerd aantal uren om de entiteit volgens planning te laten opereren.
- Het aantal uitgevoerde huisbezoeken ten opzichte van het gepland aantal huisbezoeken om de entiteit volgens planning te laten opereren

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Bijlage D: onderbouwing opstartkosten

Inrichting organisatie	Schaal	kostendekkend 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	kostendekkend 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 I (B) NL88RABO0323164641 I 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Bijlage G: Q&A rond 'entiteit 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 (en entiteit) 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 entiteit 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 de voorgestelde entiteit 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Het aantal vissen in de vijver wordt door dergelijke ontwikkelingen kleiner, maar de vijver zit nog steeds behoorlijk vol! Niet voor niks schat PricewaterhouseCoopers[45] (PwC) dat de totale 'fiscale fraude" (incl. toeslagen en regelingen) in Nederland ruim 4 miljard bedraagt

4. Wat doet die entiteit dan precies. Waarom een nieuwe entiteit?

De entiteit voert twee hoofdactiviteiten uit. Als eerste hoofdactiviteit faciliteert de entiteit 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. De entiteit 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. De entiteit draagt daarmee bij aan de opsporing van de **'adres-gerelateerde fraude'**.

De nadruk in deze businesscase ligt niet op het woord 'entiteit'. Bedoeld wordt vooral dat er nieuwe activiteiten moeten worden ontplooid en dat daar een organisatievorm voor moet worden gevonden. Dat kan ook een projectorganisatie zijn of een tijdelijke organisatie. Als er maar een zekere onafhankelijkheid gewaarborgd wordt, dat de entiteit er door en voor **alle stakeholders** is.

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. De entiteit zal niet proberen het wiel weer uit te vinden.

5. Hoe wordt de entiteit gefinancierd?

Zodra de batentabel definitief is vastgesteld kan de verdeelsleutel en daarmee de definitieve bijdrage per departement ook vast gesteld worden.

[45] 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 84011 2508 AA Den Haag
(T) 070 888 7777 | (E) info@ictu.nl | (W) www.ictu.nl I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

6. Blijft deze entiteit structureel bestaan?

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

Medio 2017 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*

bottom-up benadering baten

In de IRF richtlijnen[46] 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[47]. 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.

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-*

[46] Toetsingskader Rijksbrede Fraude IRF BuCa interpretatie
[47] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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[48].

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.

<u>top-down benadering baten</u>

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

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.

- <u>Hypotheekrenteaftrek</u>: 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

[48] 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%.

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 €1.424, en het *gebruikerspercentage*, zijnde 0,25%, is afkomstig van SVB, jaarverslag 2013, p.55
- AIO: het *totale fraude bedrag per regeling*, zijnde €1.790, en het *gebruikerspercentage*, zijnde 0,25%, is afkomstig van SVB, jaarverslag 2013, p.55
- AOW: het *totale fraude bedrag per regeling*, zijnde €5.521, 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 €54.
- 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.
- 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.
- Er is rekening gehouden met andere reeds bestaande initiatieven ter bestrijding van fraude die toekomstige adresfraude voorkomen[49]. Hiervoor zijn de toekomstige *besparingen* van

[49] Businesscase intensivering toezicht toeslagen

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 €4.600, zijn tot stand gekomen door de 'bottom-up' benadering (€3.031) en de 'top-down' benadering (€6.250) te middelen. De uitkomst €4.641 is voor rekeneenvoud afgerond naar €4.600.
- 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[50], 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 1:5. Een nog conservatieve benadering waarbij alleen met de baten van de 'bottom-up' benadering wordt gerekend, zijnde €3.527, leidt tot een verhouding van 1:3.5.

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

[50] 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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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)

<u>opstartkosten</u>

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*

Betrouwbaarheid kosten cijfers

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

- <u>Kostprijs verzamelen signalen</u>, zijnde €48, is gebaseerd op de gemiddelde ervaringscijfers afkomstig van gemeente Amsterdam, Rotterdam, Amersfoort en Soest.
- <u>Kostprijs genereren leads</u>, 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.
- <u>Kostprijs afleggen huisbezoeken</u>, 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 <u>gemiddelde</u> in plaats van het gewogen gemiddelde om te voorkomen dat de gemeente Rotterdam, door haar aanpak en omvang, de cijfers volledig domineert.
- De <u>efficiencycoëfficiënt</u>, zijnde 50%, is een aanname van het projectteam.
- De <u>kostprijs genereren leads op basis gegevens afkomstig van Politie en gerechtsdeurwaarders</u>, 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 <u>*totale operationele kosten van projectalternatief*</u> in het eerste jaar slechts 50% bedragen doordat de gewenste productieaantallen door de opstart slechts 50% bedragen.
- Voor de <u>kostprijs personeel</u> per FTE per schaal (businesscase huisbezoeken adresfraude, bijlage

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742

Bijlage H: concept verdeelsleutel kosten

Indien de kosten voor de uitvoering van de businesscase recht evenredig worden verdeeld over de ministeries waar de verwachte baten neerslaan, rekening houdend met de richtlijnen van het IRF, ontstaat onderstaand beeld. De structurele kosten bedragen €13.096.000 per jaar met een evaluatiemoment eind 2017.

Ministerie	aandeel	2015	2016	2017	structureel
SZW	71,7%	€ 6.984.711	€ 9.383.645	€ 9.383.645	€ 9.383.645
BZK	21,0%	€ 2.042.361	€ 2.743.820	€ 2.743.820	€ 2.743.820
V&J	6,2%	€ 600.774	€ 807.113	€ 807.113	€ 807.113
OCW	1,2%	€ 120.155	€ 161.423	€ 161.423	€ 161.423
FIN	0,0%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
VWS	0,0%	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
	100%	**€ 9.748.000**	**€ 13.096.000**	**€ 13.096.000**	**€ 13.096.000**

berekening aandeel van de kosten op basis van de verwachte baten

In onderstaande tabel staan de baten per ministerie en regeling verdeeld[51]. Op basis van de verwachte baten is het aandeel per ministerie berekend. Volgens de IRF richtlijnen mag de hypotheekrenteaftrekregeling, het innen van belastingschuld en zorgtoeslag wel worden gebruikt bij de berekening van de baten van de businesscase, maar niet worden gebruikt in de kostenverdeelsleutel.

Ministerie	regeling	invordering	besparing	totaal	aandeel
FIN	Hypotheekrenteaftrek	€ 1.342	n.v.t.	€ -	
	Innen schuld VOW	€ 238	n.v.t.	€ -	
					0,0%
VWS	Zorgtoeslag	€ 225	€ 90	€ -	
					0,0%
SZW	Anw	€ 2	€ 4	€ 6	0,5%
	AIO	€ 2	€ 4	€ 6	0,5%
	AOW	€ 14	€ 28	€ 42	3,7%
	Bijstand	€ 52	€ 346	€ 398	35,0%
	Kinderopvangtoeslag	€ 116	€ 46	€ 162	14,3%
	Kindgebonden budget	€ 143	€ 57	€ 200	17,6%
				€ 814	**71,7%**
OCW	Studiefinanciering	€ 3	€ 5	€ 8	0,7%
	Innen studieschuld VOW	€ 6	n.v.t.	€ 6	0,5%
				€ 14	**1,2%**
BZK	Huurtoeslag	€ 170	€ 68	€ 238	21,0%
				€ 238	**21,0%**
V&J	Verkeersboetes	€ 70	n.v.t.	€ 70	6,2%
				€ 70	**6,2%**
				€ 1.136	**100%**

[51] Cijfers afgeleid van KBA huisbezoeken, tabel 4, paragraaf 2.3

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 I (B) NL88RABO0323164641 I KvK 27198742