



PBLQ

LAA geëvalueerd

Eindrapport evaluatie LAA
project 7542
23 december 2022

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Begrippenlijst | 0 |
| Managementsamenvatting | 1 |
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1 Aanleiding | 4 |
| 1.2 Opdrachtformulering | 4 |
| 1.3 Werkwijze | 5 |
| 1.4 Indeling rapport | 6 |
| 2. Kennismaken met LAA: de werking stap voor stap | 7 |
| 2.1 Rol van betrokken partijen | 7 |
| 2.2 Fasering en stapsgewijze aanpak | 8 |
| 2.3 Fase 1: totstandkoming van risicoprofielen | 10 |
| 2.4 Fase 2: reguliere signaalproductie | 11 |
| 2.5 Fase 3: LAA-onderzoek door gemeenten | 12 |
| 3. Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit | 16 |
| 3.1 De uitgangspunten | 16 |
| 3.2 Doelstellingen | 19 |
| 3.3 Risicoprofielen | 20 |
| 3.4 Het Informatieknooppunt | 22 |
| 4. Cijfermatige resultaten van LAA | 25 |
| 4.1 Score van KPI's | 25 |
| 4.2 Breakdown: uitgeleverd- vooronderzoek- huisbezoek- BRP-wijzigingen | 27 |
| 4.3 Aantallen en trefkans per profiel | 30 |
| 5. Effecten door de ogen van gemeenten | 33 |
| 5.1 Meerwaarde voor gemeenten | 33 |
| 5.2 Indirecte maatschappelijke effecten | 33 |
| 5.3 Samenwerking met RvIG | 35 |
| 5.4 Verbeteringen | 37 |
| 5.5 Vergelijking met de TMV | 38 |
| 6. Opvattingen van signaalleveranciers | 41 |

| | | |
|------------------|-------------------------------------|-----------|
| 6.1 | Meerwaarde voor signaalleveranciers | 41 |
| 6.2 | Overige effecten | 41 |
| 6.3 | Verbeteringen | 42 |
| 6.4 | Vergelijking met de TMV | 43 |
| 7. | Samenvatting en conclusie | 44 |
| 7.1 | Beantwoording onderzoeksvragen | 44 |
| 7.2 | Conclusie | 47 |
| Bijlage A | Bestudeerde documentatie | 50 |
| Bijlage B | Geïnterviewde personen | 51 |
| Bijlage C | Vragenlijst gemeenten | 52 |

Begrippenlijst

| Begrip | Uitleg |
|---------------------|--|
| Adreskwaliteit | De mate waarin adresregistraties bij personen in de BRP overeenkomen met de werkelijkheid. |
| Risicoprofiel | Een risicoprofiel beschrijft een (maatschappelijk) fenomeen naar aanleiding waarvan bij bestuursorganen gereede twijfels bestaan over de juistheid van de adresregistraties, bijvoorbeeld als er veel personen op een beperkt woonoppervlak woonachtig zijn. Het risicoprofiel is opgebouwd uit selectiecriteria om deze gereede twijfels uit gegevensbronnen in een signaal te kunnen uitdrukken. |
| Signaal | Een signaal is het resultaat van het toepassen van een risicoprofiel, heeft betrekking op een adres en drukt gereede twijfel uit over de juistheid van de registratie van het adresgegeven. |
| Signaalleverancier | Een signaalleverancier is de bronhouder van een risicoprofielen levert signalen aan gemeenten via het Informatieknooppunt. Actieve signaalleveranciers voor LAA zijn gemeenten (uitgevoerd door RvIG), de Belastingdienst/Toeslagen, het UWV en het CJIB. |
| Informatieknooppunt | Het Informatieknooppunt (IKP) ontvangt signalen van signaalleveranciers voordat ze worden uitgeleverd aan gemeenten. In het knooppunt worden de signalen geactualiseerd, geverifieerd, gecompleteerd en nader verfijnd met als doel om de signalen trefzekerder te maken. |
| Portiegrootte | De portiegrootte beschrijft het maximaal aantal signalen per risicoprofiel dat gemeenten maandelijks willen ontvangen. |
| Trefkans | De trefkans is het percentage van signalen waarvan tijdens het huisbezoek door de gemeente wordt vastgesteld dat tenminste één van de inschrijvingen van de bewoners op het adres niet correct is. |
| LAA-onderzoek | Het LAA-onderzoek betreft alle handelingen die gemeenten voor de behandeling van een signaal uitvoeren (van vooronderzoek, het afleggen van een huisbezoek tot aan terugkoppeling over de resultaten) . Een LAA-onderzoek staat niet gelijk aan een formeel adresonderzoek. |
| Adresonderzoek | Een adresonderzoek kan een gemeente instellen als het vermoeden bestaat dat iemand onjuist ingeschreven staat in de BRP. Een LAA-onderzoek kan hier aanleiding voor geven als tijdens het huisbezoek wordt vastgesteld dat iemand niet meer woonachtig is op het adres waar die staat ingeschreven. |
| WALAA | De WALAA is de afkorting voor Webapplicatie LAA. Dit is de ondersteunende applicatie die gemeenten voor de behandeling van signalen gebruiken. |
| BRP-mutatie | Een mutatie omvat het wijzigen van gegevens in de BRP. Voor LAA heeft een BRP-mutatie specifiek betrekking op het wijzigen van adresgegevens van een persoon. |
| Mutatiegraad | De mutatiegraad beschrijft de verhouding tussen het aantal mutaties op adresgegevens en het aantal treffers dat naar aanleiding van een LAA-signaal worden gedaan. |

Managementsamenvatting

In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) gestart, met als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee adres gerelateerde fraude tegen te gaan. Binnen LAA wordt samengewerkt door het ministerie van BZK, RvIG, ICTU, gemeenten en andere overheidspartijen (Belastingdienst/Toeslagen, UWV en CJIB) die gebruikmaken van de BRP. De inzet van het project is om incorrecte adresgegevens in de BRP te identificeren en te wijzigen. Door centraal informatie te delen ontwikkelen deze samenwerkende partijen signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens. LAA is uitgegroeid tot een landelijke aanpak waaraan een groot deel van de gemeenten deelnemen. Door de jaren heen is steeds minder de nadruk komen te liggen op het tegengaan van adres gerelateerde fraude. De belangrijkste doelstelling van LAA wordt nu door alle partijen gezien in het opsporen en aanpassen van incorrecte adresregistraties in de BRP.

De staatssecretaris van BZK heeft het initiatief genomen om LAA permanent in de Wet BRP te verankeren. Hiertoe is in het voorjaar van 2021 een wetwijziging naar de Tweede Kamer gestuurd. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft in het voorjaar van 2022 plaatsgevonden. Tijdens deze behandeling zijn er twee moties aangenomen die oproepen tot een onafhankelijke evaluatie van LAA en een onafhankelijke toetsing van de risicoprofielen van LAA. Met de voorgenomen wetwijziging is inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer ingestemd. Deze rapportage is het resultaat van de gewenste evaluatie. De toetsing van de risicoprofielen is door middel van een DPIA uitgevoerd. De resultaten hiervan worden in een separate rapportage beschreven.

De evaluatie maakt duidelijk dat LAA succesvol bijdraagt aan het identificeren en wijzigen van incorrecte adresgegevens in de BRP. Het instrument LAA kan veel gevallen van gereede twijfel signaleren. Gemiddeld zijn er sinds de start van LAA in 2015 zo'n 22.000 signalen per jaar aan gemeenten uitgeleverd. Het hoogste aantal werd uitgeleverd in 2018 en 2019 toen er ruim 28.000 signalen per jaar aan gemeenten werden gestuurd.

Bij de behandeling van signalen is het gebruikelijk dat gemeenten een huisbezoek afleggen om na te gaan of er inderdaad sprake is van een verkeerde adresregistratie zoals op basis van het signaal kan worden vermoed. Huisbezoeken worden niet bij alle signalen gedaan. Soms blijkt uit het administratief vooronderzoek dat er bij de gemeente aanvullende informatie beschikbaar is die het risico uit het signaal kan verklaren. Gemiddeld leggen gemeenten jaarlijks zo'n 12.500 huisbezoeken naar aanleiding van een signaal af. Tijdens het huisbezoek krijgt de gemeente een kijkje achter de voordeur. Hiermee worden naast de adrescontrole tevens andere zaken over de bewoning en woonomstandigheden zichtbaar, bijvoorbeeld over mogelijke sociale problematiek of illegale bewoning. LAA levert zo een bijdrage aan het vroegtijdig signaleren en aanpakken van aanvullende problematiek achter de voordeur. Deze maatschappelijke effecten zijn in de ogen van gemeenten een belangrijke, niet te onderschatten bijvangst van LAA.

Gemeenten zijn overwegend tevreden over LAA. Een eerste indicatie hiervoor is dat het project nu een deelname kent van 92% van alle gemeenten terwijl participatie vrijwillig is geweest. Gemeenten geven aan dat LAA een positief effect heeft op de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP. Zij constateren tevens dat LAA-signalen unieke informatie bevatten over adressen waarvan de registratie mogelijk onjuist is. Dit is informatie waar gemeenten op basis van eigen observaties, registraties en onderzoeken meestal niet over beschikken.

Een belangrijk positief aspect in het functioneren van LAA betreft het werk van de accountmanagers van RvIG. Zij vervullen een brugfunctie tussen de totstandkoming van signalen en de in behandeling name door gemeenten. De accountmanagers zijn voor gemeenten het eerste aanspreekpunt en een vraagbaak. De kracht van het accountmanagement is sinds corona wel afgenomen. Gezamenlijke bijeenkomsten met medewerkers van gemeenten waren niet mogelijk, of louter digitaal. Ook bezoeken aan gemeenten liepen terug. Daarnaast is er sprake geweest van verschillende personele wisselingen onder de accountmanagers. De goede relatie met gemeenten heeft hieronder te lijden gehad.

Naast gemeenten zijn ook signaalleveranciers enthousiast over de aanpak. De signaalleveranciers zien in LAA een manier om aan hun wettelijke verplichting te voldoen om gereede twijfel over de juistheid van BRP-gegevens terug te melden, en zo bij te dragen aan het verbeteren van de gegevenskwaliteit van de BRP. Een hoge gegevenskwaliteit van de BRP heeft tevens een positieve uitwerking op de uitvoering hun eigen (dienstverlenings-) processen, zeggen signaalleveranciers.

Kosten-baten

Het lijkt geen twijfel dat LAA een positieve bijdrage levert aan de adreskwaliteit in de BRP. Het aantal BRP-mutaties als gevolg van een LAA-signaal wordt nauwgezet bijgehouden en gemonitord. Het fluctueert de laatste jaren tussen de 7.000 en 10.000. Hoe zich dit in relatief opzicht verhoudt tot andere kwaliteitsinstrumenten, zoals het gebruik van de Terugmeldvoorziening (TMV), is onduidelijk, omdat hierover geen (mutatie)cijfers bekend zijn. Bovendien kunnen de maatschappelijke effecten van LAA niet worden berekend, omdat hiervan te weinig zaken door gemeenten worden geregistreerd.

In het verleden is wel geprobeerd om de kosten en baten van LAA te kwantificeren. Hier is in 2019 mee gestopt, omdat de opbrengsten niet evident, zoals hierboven is geschetst, konden worden berekend. Daarom wordt in deze evaluatie geconcludeerd dat een sluitende kostenbatenanalyse van LAA niet mogelijk is.

Wel kan worden gesteld dat LAA een uniek kwaliteitsinstrument voor de BRP is dat nadrukkelijk naast en niet in plaats van andere kwaliteitsinstrumenten zoals de TMV gebruikt wordt. Hoewel er sprake kan zijn van overlap tussen LAA-signalen en meldingen uit de TMV hebben beide hun eigen toepassingsgebied en potentie om de adreskwaliteit te verbeteren. Sinds de start van LAA is het aantal meldingen via de TMV niet teruggelopen maar zelfs licht toegenomen. Groei of teruggelopen van vormen van gereede twijfel (LAA-signalen of TMV-meldingen) kunnen ook door verschillende maatschappelijke factoren worden veroorzaakt.

Aandachtspunten

Naast de overwegend positieve beoordeling van LAA zijn er ook enkele aandachtspunten aan de orde gekomen.

De risicoprofielen hebben een centrale rol in het functioneren van LAA. Op basis van de risicoprofielen worden signalen voor gemeenten gegenereerd. Sinds de start van LAA is in totaal met zevenentwintig profielen gewerkt waarvan er nu nog tien in gebruik zijn. De meeste risicoprofielen kennen hun oorsprong in de BRP en worden door RvIG beheerd. Er zijn momenteel slechts drie externe signaalleveranciers bij LAA betrokken waarvan maar twee (Belastingdienst/Toeslagen en CJIB) op regelmatige basis signalen genereren. Gemeenten hopen op meer bijzondere signalen die niet alleen uit de BRP afkomstig zijn. De kwaliteit en bijzonderheid van de signalen zijn in hun ogen sinds de start van LAA teruggelopen. Dit heeft als gevolg dat gemeenten relatief meer signalen kunnen wegleggen

na het doen van vooronderzoek waardoor er geen huisbezoek nodig is. Als deze trend zich doorzet zal de meerwaarde van LAA voor gemeenten op de langere termijn afnemen.

Een ander aandachtspunt is dat de documentatie rond de risicoprofielen van externe signaalleveranciers niet altijd actueel en volledig is. Er staat niet eenduidig op papier hoe deze risicoprofielen eruit zien en welke selectiecriteria om welke reden worden toegepast. Onvolledig en ontoereikend documentbeheer is niet passend bij het streven van de bij LAA betrokken partijen naar maximale transparantie en expliciete aandacht voor waarborgen rondom privacy, mensenrechten, ethiek en discriminatie.

Mede vanwege de (al langdurige) voorbereidingen op de wettelijke verankering van LAA is sprake van professionalisering en institutionalisering. De processtappen binnen de aanpak worden nauwgezet afgebakend en beschreven; de kaders worden meer gedetailleerd beschreven. De volwassenheid van de aanpak groeit, de procedures worden verder uitgewerkt en strikter nageleefd. Een nadeel hiervan is wel dat de ruimte voor spontaniteit en experimenten afneemt. In de toekomst zal er naar een balans moeten worden gezocht waarbij de strikte procedures niet ten koste gaan van de ruimte die wordt gevoeld om nieuwe ideeën voor risicoprofielen te ontdekken en ontplooien. Tevens moet bij de ontwikkeling van nieuwe profielen nadrukkelijk de uitvoeringskennis van gemeenten worden betrokken en benut. Dit gebeurde in de beginfase van LAA meer dan nu.

Een laatste aandachtspunt is dat het afleggen van huisbezoeken sinds de coronaperiode sterk is afgenomen terwijl een belangrijke meerwaarde van de aanpak is gelegen in diezelfde huisbezoeken. Dit herstelt zich traag, ook omdat veel gemeenten ervaren dat huisbezoeken een grote belasting vormen voor de eigen organisatie. Op goede wijze invulling geven aan huisbezoeken vereist een specifieke combinatie van expertisen die niet ruim voorhanden zijn. Daarnaast wordt de opvolging van signalen als tijdrovend ervaren. LAA heeft een uitdaging om in de toekomst gemeenten aan boord en actief te houden om de aanpak levend en effectief te houden. Verschillende genoemde elementen kunnen hier aan bijdragen, zoals een hoge kwaliteit van signalen, een actieve betrokkenheid bij het ontwikkelen van nieuwe risicoprofielen en betrokken en stimulerend accountmanagement.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) gestart, met als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee adres gerelateerde fraude tegen te gaan. Binnen LAA wordt samengewerkt door gemeenten, het ministerie van BZK, RvIG, ICTU en andere overheidspartijen (Belastingdienst/Toeslagen, UWV en CJIB) die gebruikmaken van de BRP met als doel om incorrecte adresgegevens in de BRP te identificeren en te wijzigen. Door centraal informatie te delen ontwikkelen zij signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens. LAA is uitgegroeid tot een landelijke aanpak waaraan een groot deel van de gemeenten deelnemen.

De staatssecretaris van BZK heeft het initiatief genomen om LAA permanent in de Wet BRP te verankeren. Aangenomen wordt dat de aanpak bijdraagt aan het opsporen en kunnen wijzigen van incorrecte adresregistraties in de BRP. Er is besloten om LAA structureel te gaan gebruiken als kwaliteitsinstrument onder de verantwoordelijkheid van RvIG. De gegevensverwerking binnen LAA moet in deze nieuwe situatie juridisch verankerd worden in de Wet BRP waarvoor dus een wetwijziging nodig is. Hiertoe is in het voorjaar van 2021 een wetwijziging naar de Tweede Kamer gestuurd. De plenaire behandeling van het wetsvoorstel heeft in het voorjaar van 2022 plaatsgevonden. Tijdens deze behandeling zijn er twee moties¹ aangenomen die oproepen tot een onafhankelijke evaluatie van LAA en een onafhankelijke toetsing van de risicoprofielen van LAA. Met de voorgenomen wetwijziging is inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer ingestemd.

PBLQ heeft in opdracht van het ministerie van BZK de evaluatie en de toetsing van de risicoprofielen uitgevoerd. Over de bevindingen wordt in twee afzonderlijke rapporten verslag gedaan. Deze rapportage bevat de resultaten van de evaluatie.

1.2 Opdrachtformulering

Voor dit deel van de evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1 Effect LAA voor de kwaliteit van adresgegevens in de BRP

- 1a. Hoeveel gevallen van gereede twijfel (signalen) kan het instrument LAA jaarlijks genereren?
- 1b. Welke factoren bepalen het aantal signalen, onderzoeken en adreswijzigingen bij gemeenten in de praktijk?
- 1c. Hoeveel LAA-signalen worden er jaarlijks aan gemeenten uitgeleverd? Hoeveel daarvan resulteren in een huisbezoek? Hoeveel resulteren in een adreswijziging?²
- 1d. Kan het potentieel van incorrecte adresregistraties dat met het LAA-instrument kan worden gevonden, even snel worden gevonden en onderzocht als met alternatieve instrumenten zoals de Terugmeldvoorziening?

¹ Motie Ceder – Leijten naar een onafhankelijke evaluatie van LAA (Kamerstuk 35772, nummer 26) en motie Ceder – Dekker naar een onafhankelijke toetsing van de risicoprofielen binnen LAA (Kamerstuk 35772, nummer 30).

² Het gaat hier om een wijziging van een adresgegeven van een persoon in de BRP (ambtshalve of op aangifte) waarvan kan worden aangenomen dat die wijziging het gevolg is van een LAA-melding.

2 Effect LAA voor vroegtijdig signaleren van sociale problematiek

- 2a. In hoeverre draagt LAA bij aan het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek (zoals slechte huisvesting of schuldenproblematiek) door gemeenten?
- 2b. Welke factoren zijn van invloed op de bijdrage van LAA aan het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek?

3 Effect LAA voor rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen

- 3a. In hoeverre draagt LAA bij aan het rechtmatig toekennen van adres gerelateerde overheidsvoorzieningen (zoals toeslagen en uitkeringen)?
- 3b. Welke factoren zijn van invloed op de bijdrage van LAA aan het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen?

4 Overige effecten LAA

- 4a. Welke andere directe of indirecte opbrengsten kent de LAA bij de deelnemende partijen (gemeenten, signaalleveranciers, RvIG)?

1.3 Werkwijze

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is door de onderzoekers op verschillende manieren informatie verkregen. De gebruikte onderzoeksmethoden zijn als volgt samen te vatten:

Documentanalyse

Er is kennis genomen van diverse documentatie rondom LAA zoals werk- en procesbeschrijvingen, eerder uitgevoerde evaluaties en onderzoeken, de memorie van toelichting bij de wetwijziging, eerder uitgevoerde DPIA's en documenten over de in gebruik zijnde risicoprofielen. Een volledige lijst met geraadpleegde documentatie is terug te vinden onder Bijlage A.

Interviews

Ter verdieping op de documentanalyse zijn semigestructureerde interviews afgenomen met afgevaardigden van bij LAA betrokken organisaties zoals het ministerie van BZK, RvIG, ICTU (specifiek: medewerkers van het Informatieknooppunt), signaalleveranciers/BRP-afnemers en andere belanghebbenden. Een volledige lijst met geïnterviewden is terug te vinden onder Bijlage B.

Data-analyse

Met behulp van beschrijvende statistiek is inzicht gekregen in de aantallen LAA-signalen die aan gemeenten zijn uitgeleverd, de aantallen die door gemeenten in behandeling zijn genomen en de aantallen die hebben geresulteerd in een BRP-mutatie.

Vragenlijst en groepsgesprekken

Er zijn in totaal achtentwintig gemeenten (die op LAA zijn aangesloten) benaderd om hun mening over het project, de opbrengsten en de effecten te geven. De gemeenten zijn min of meer willekeurig geselecteerd. Wel is een spreiding in gemeentegrootte gerealiseerd.³ De gemeenten

³ Bij een aantal van 28 gemeenten kan niet worden gesproken van een voor de totale populatie aan gemeenten representatieve steekproef.

zijn gevraagd om een gestructureerde vragenlijst⁴ in te vullen en (ter verdieping) deel te nemen aan digitale groepsgesprekken. Er is uiteindelijk van zesentwintig gemeenten reactie ontvangen.

De opdracht is begeleid door medewerkers van het ministerie van BZK en van RvIG.

1.4 Indeling rapport

In hoofdstuk 2 maakt de lezer kennis met de werking van LAA, de partijen die hierbij zijn betrokken en de rol die zij in het project invullen. Enkele begrippen die centraal staan in de aanpak verdienen daarnaast extra uitleg of verdieping. Dat gebeurt in hoofdstuk 3. Daarna wordt stil gestaan bij de resultaten, opbrengsten en effecten van LAA, vanuit verschillende oogpunten gezien. Te starten in hoofdstuk 4 met de uitkomsten van de data-analyse in kwantitatieve overzichten en grafieken. Er wordt ingezoomd op het aantal signalen dat aan gemeenten wordt uitgeleverd, in behandeling wordt genomen en resulteren in een adrescorrectie. Hoofdstuk 5 beschrijft de ervaringen van deelnemende gemeenten aan LAA en gaat in op de effecten die door hen worden waargenomen. Eenzelfde strekking heeft hoofdstuk 6, maar dan bekeken vanuit de signaalleveranciers. Hoofdstuk 7 geeft tot slot een samenvatting van de voorgaande hoofdstukken door antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Hierna worden conclusies en aandachtspunten geschetst.

⁴ De vragenlijst richtte zich op de handelingen die gemeenten voor LAA verrichten, de manier hoe ze de samenwerking met RvIG ervaren, de effecten van LAA die zij waarnemen en de verschillen die ze met meldingen uit de Terugmeldvoorziening zien. De gehanteerde vragenlijst is onder Bijlage C opgenomen.

2. Kennismaken met LAA: de werking stap voor stap

Dit evaluatierapport start met een compacte beschrijving van de werking van LAA. Sommige concepten en begrippen behoeven extra toelichting. Dat gebeurt in hoofdstuk 2. Daarnaast is er aan het begin van dit rapport een begrippenlijst met extra uitleg opgenomen.

2.1 Rol van betrokken partijen

Aan LAA nemen verschillende overheidsorganisaties deel met ieder hun eigen rol. Binnen het project wordt in dit verband ook wel gesproken van 'het samenwerkingsverband LAA'. De partijen binnen het samenwerkingsverband hebben verschillende rollen en verantwoordelijkheden⁵ die als volgt kunnen worden samengevat:

Bij LAA betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van BZK is bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever van het project. Vanuit deze hoedanigheid is het verantwoordelijk voor de wettelijke verankering van LAA in de Wet BRP.

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens

RvIG voert de voornaamste uitvoerende projectwerkzaamheden voor LAA uit en onderhoudt de contacten met en is een kennisbank voor gemeenten. Daarnaast beheert RvIG de risicoprofielen die hun oorsprong kennen in de BRP.

Signaalleveranciers

Naast RvIG zijn er momenteel nog drie partijen die signalen genereren, en daarom aangeduid worden als signaalleverancier. Het gaat om: (1) de Belastingdienst/Toeslagen, (2) het UWV en (3) het CJIB. Van deze organisaties zijn ook de beleidsdepartementen (ministeries van Financiën, SZW, J&V en I&W) bij de aanpak betrokken.

ICTU

ICTU verwerkt de signalen als verwerker voor de verwerkingsverantwoordelijke gemeente. ICTU beheert hiervoor het Informatieknooppunt waar vanuit signalen worden geactualiseerd, gecompleteerd en verfijnd voordat ze worden uitgeleverd aan gemeenten.

Gemeenten

De belangrijkste betrokkenheid van gemeenten bij LAA is vanuit hun rol als beheerder van de BRP. Gemeenten ontvangen signalen, beoordelen deze, voeren onderzoek uit en leggen een huisbezoek af om na te gaan of de gerede twijfel uit het signaal juist is. Gemeenten kunnen naar aanleiding van een signaal een formeel adresonderzoek opstarten. Naast de rol die gemeenten hebben bij de behandeling van signalen wordt hun expertise ook benut bij de totstandkoming van risicoprofielen.

⁵ Dit betreft de actuele verdeling van verantwoordelijkheden. In het verleden was de situatie soms anders.

De RDW is officieel eveneens betrokken bij LAA maar ziet zichzelf niet meer als actieve signaalleverancier. RDW levert op dit moment geen terugmeldingen in het kader van LAA. Tot december 2020 hebben er vier pilots gedraaid maar daarna is de gegevensverwerking stopgezet. RDW zal eerst een officiële uitvoeringstoets uitvoeren om te onderzoeken welke structurele impact LAA heeft voor hun werkprocessen. Aan de hand daarvan wordt bepaald of RDW in de toekomst nog aan LAA deelneemt als signaalleverancier.

De pilot had betrekking op signalen vanuit RDW over personen van wie een of meerdere brieven van de RDW onbestelbaar retour (OBR) kwamen. Hierdoor ontstond gerede twijfel over de juistheid van de adresgegevens in de BRP. Het betrof onder andere herinneringen, waarschuwings- en vorderingsbrieven ten aanzien van de keuringsplicht en de verzekeringsplicht van voertuigen. Daarnaast ging het om brieven rondom de tenaamstelling van een voertuig, waaronder bijvoorbeeld de kentekenkaart.

RDW herkent zich niet in specifieke LAA-terminologie zoals 'signalen' en 'risicoprofielen'. RDW ziet de activiteit voor LAA als een vorm van reguliere terugmelding op basis van artikel 2.34 Wet BRP. Ze spreken liever niet van signalen maar van meldingen.

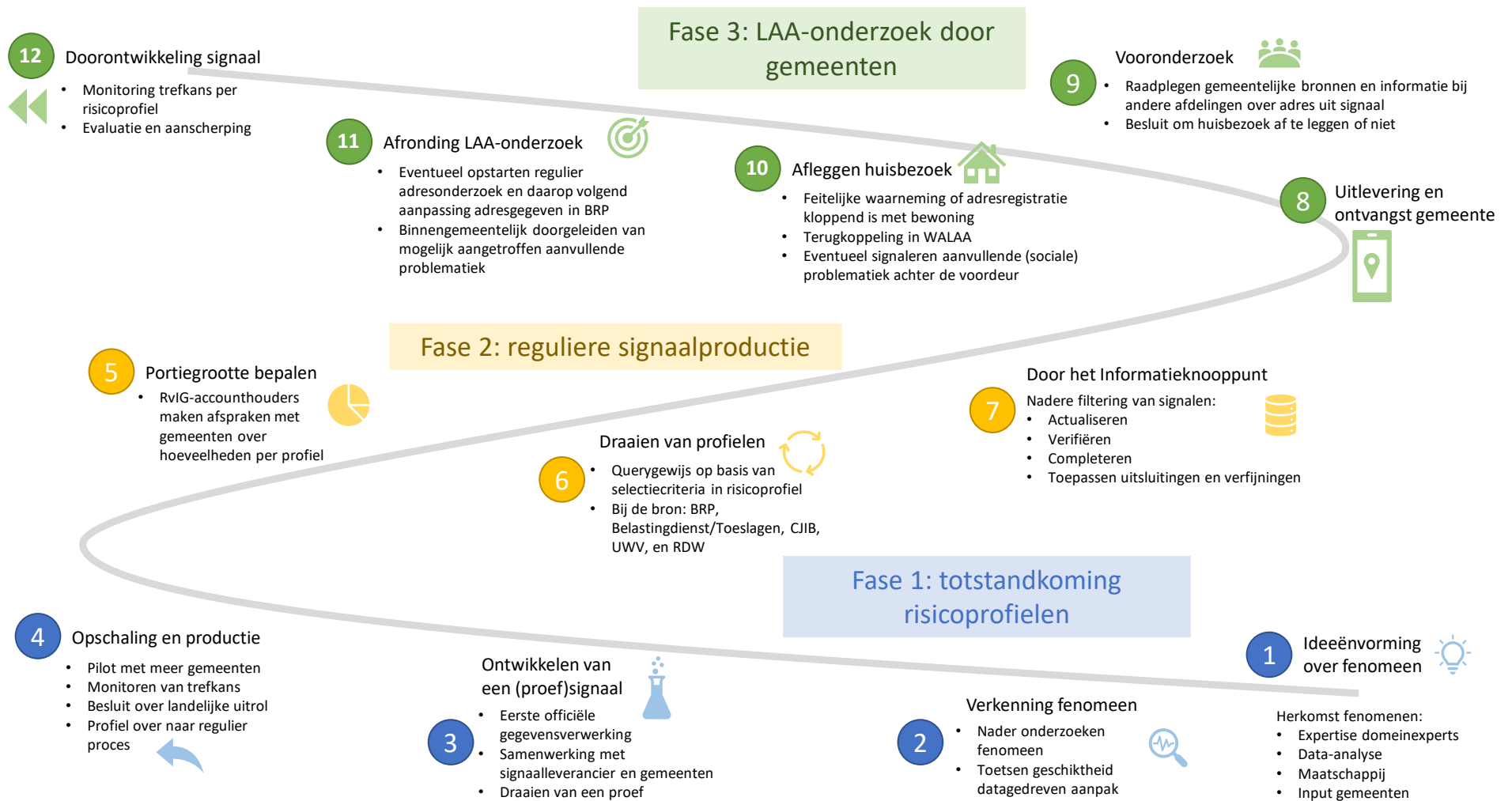
Gezien hun recente betrokkenheid bij LAA is RDW wel voor de evaluatie gesproken. Ze worden in deze evaluatie echter niet opgevoerd als actieve signaalleverancier. Als in het vervolg van deze rapportage wordt gesproken van signaalleverancier wordt bedoeld op de partijen RvIG (namens gemeenten), Belastingdienst/Toeslagen, UWV en CJIB.

2.2 Fasering en stapsgewijze aanpak

LAA kan het beste worden begrepen als een keten-geschakelde werkwijze, bestaande uit drie afzonderlijke fasen met daarbinnen verschillende processtappen. De drie fasen zijn:

1. Totstandkoming van risicoprofielen
2. Reguliere signaalproductie
3. LAA-onderzoek door gemeenten

De werking van LAA is samengevat in een procestekening op de volgende pagina. Het model is een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, met als doel om de aanpak in een oogopslag zichtbaar te maken. In de realiteit worden de genoemde fasen parallel aan en onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. De processtappen per fase worden in de rest van het hoofdstuk toegelicht.



2.3 Fase 1: totstandkoming van risicoprofielen

Signalen worden gegenereerd op basis van een risicoprofiel. Een risicoprofiel beschrijft een (maatschappelijk) fenomeen - een veelvoorkomende onwenselijke situatie - waarover bij bestuursorganen gereede twijfel bestaat over de juistheid van een adresgegeven. De partijen binnen LAA hebben een proces afgesproken hoe risicoprofielen tot stand komen. Hierbinnen zijn vier stappen te onderscheiden:

1

Ideeënvorming over fenomenen

De eerste stap behelst het verzamelen van ideeën voor fenomenen die kunnen duiden op situaties waarin adresgegevens in de BRP onjuist zijn. Het verzamelen van ideeën gebeurt in zogeheten ontwikkelteams die vanuit RvIG door accountmanagers worden aangestuurd. Ideeën kunnen in principe overal vandaan komen: overal waar beroepsmatig met adresgegevens in de BRP wordt gewerkt bestaat kennis, ervaring en intuïtie over onvolkomenheden van de registratie. Onvolkomenheden die vaker voorkomen worden gezien als een fenomeen met een mogelijk patroon. Tijdens de eerste stap wordt binnen het samenwerkingsverband nagedacht of het fenomeen zich leent voor LAA. Als dit het geval start een nadere verkenning.

2

Verkenning van een fenomeen

Tijdens de verkenning wordt het fenomeen verder onderzocht. Er wordt door een team gekeken naar de oorsprong van het fenomeen, de gevolgen van het fenomeen en manieren om het fenomeen in registratiegegevens te kunnen herkennen en identificeren. Er wordt onderzocht welke gegevens in essentie nodig zijn om het fenomeen te vatten in een risicoprofiel om signalen te genereren. Er wordt bezien of de beoogde gegevensverwerking proportioneel is ten opzichte van het doel om de adreskwaliteit te verbeteren⁶. Tot aan deze processtap wordt de gegevensverwerking hypothetisch gesimuleerd; er vindt nog geen daadwerkelijke verwerking plaats.

3

Ontwikkeling van een (proef)signaal

De eerste officiële gegevensverwerking tot een risicoprofiel voor het genereren van signalen vindt onder de derde processtap plaats. Er wordt in kleinere kring samengewerkt tussen een signaalleverancier (daar waar de gegevens bij de bron worden onttrokken om het fenomeen in een profiel te vatten) en enkele proefgemeenten (waar het signaal in behandeling wordt genomen en wordt onderzocht). Hiervoor wordt de verwerkersovereenkomst tussen de deelnemende gemeente (college van B&W is verwerkingsverantwoordelijke) en ICTU (ICTU is verwerker) uitgebreid. Meer informatie over de juridische basis van deze gegevensverwerking staat beschreven onder paragraaf 3.3.

Er is bij deze stap sprake van een eerste praktijktoetsing van het signaal waarin nauwgezet wordt gemonitord wat de resultaten zijn. Een belangrijke overweging in de selectie is de trefkans. Het samenwerkingsverband LAA heeft de afspraak gemaakt dat de trefkans van profielen minstens 50% moet zijn. Daarmee wordt bedoeld dat bij tenminste 50% van de huisbezoeken wordt geconstateerd dat de registratie van een van de bewoners onjuist is. Overigens wordt dit streefpercentage in de

⁶ Het nadenken over de proportionaliteit van de gegevensverwerking gebeurt door middel van gesprek binnen het ontwikkelteam tussen data-analisten, domeinexperts en juristen. De onderbouwing en argumentatie bij proportionaliteit is niet teruggevonden in uitgevoerde DPIA's of andersoortige privacy-onderzoeken.

ontwikkefase van signalen meestal niet bereikt. De trefkans van het risicoprofiel kan in de loop van de tijd verbeteren door het verfijnen en aanscherpen van selectiecriteria op basis van monitoringsdata en praktijkervaringen met als doel dat de beoogde trefkans wordt behaald.

Meer informatie over de trefkans en andere doelstellingen die met LAA worden nagestreefd valt te lezen in paragraaf 3.1.

4

Opschaling en productie

In de volgende stap wordt het nieuwe risicoprofiel op grotere schaal getoetst door de signalen aan een grotere groep gemeenten uit te leveren. Dit vormt de vuurproef of het profiel de potentie heeft voldoende (risico)adressen te genereren met de nagestreefde 50% trefkans. Als hier voldoende vertrouwen in bestaat, kan uiteindelijk worden besloten tot landelijk(e) uitrol en gebruik van het risicoprofiel. Als hiertoe wordt besloten is het risicoprofiel niet langer in ontwikkeling, maar gaat het deel uitmaken van het reguliere productieproces (zie fase 2).

De ontwikkelingsfase kan in de praktijk relatief lang duren. Sommige risicoprofielen zijn enkele jaren in ontwikkeling voordat ze deel gaan uitmaken van het reguliere proces.

2.4 Fase 2: reguliere signaalproductie

5

Portiegrootte bepalen

Met gemeenten worden door accountmanagers van RvIG afspraken gemaakt over het maximaal aantal signalen per risicoprofiel dat ze per maand willen ontvangen om in behandeling te nemen. Dit wordt de portiegrootte genoemd. De portiegrootte wordt bepaald door de capaciteit die gemeenten ter beschikking voor de behandeling van signalen heeft.

De portiegrootte is in de meeste gevallen gestandaardiseerd op basis van inwoneraantal. Op verzoek van gemeenten kan hier van worden afgeweken, bijvoorbeeld door een tijdelijke onderbezetting of andere piekbelasting⁷.

| Aantal inwoners | Aantal adressen per risicoprofiel |
|---------------------|-----------------------------------|
| Meer dan 500.000 | 100 |
| 100.001 t/m 500.000 | 50 |
| 20.000 t/m 100.000 | 20 |
| Minder dan 20.000 | 10 |

6

Draaien van profielen

Signalen worden door signalleveranciers gegenereerd op basis van actieve profielen en aan het Informatieknooppunt (IKP) gestuurd dat door ICTU wordt beheerd. De meeste profielen worden maandelijks (querygewijs) gedraaid op basis van vaststaande selectiecriteria. Het resultaat van het draaien van profielen is de bruto hoeveelheid risicosignalen. De bruto hoeveelheid wordt vergeleken met de portiegrootte die per gemeente is afgesproken. Als de bruto hoeveelheid groter is dan de

⁷ Hier kan worden gedacht aan een tijdelijke verhoogde instroom en inschrijvingen in een gemeente, zoals bijvoorbeeld van Oekraïners.

afgesproken portiegrootte gelden er prioriteringsregels⁸ zodat het aantal signalen nooit de portiegrootte overschrijdt. Hier is voor gekozen vanuit een beginsel van dataminimalisatie.

7

Door het Informatieknooppunt

Het IKP vraagt het aantal signalen bij de signaalleveranciers op dat gelijk is aan de afgesproken portiegrootte. Als de signalen aan het IKP worden geleverd vindt een verdere filtering plaats. Hiervoor vinden verschillende (geautomatiseerde) handelingen plaats. Allereerst wordt in de BRP gecontroleerd of de gegevens over het adres nog actueel zijn. Ook worden er gegevens aan het signaal toegevoegd (completeren) zodat ook andere inschrijvingen op het adres zichtbaar worden. Het actualiseren en completeren gebeuren door RvIG. Daarnaast wordt in het IKP geverifieerd of het adres geen bijzonder gebruiksdoel heeft waardoor het signaal irrelevant wordt, bijvoorbeeld als het gaat om een zorglocatie of gevangenis. Tot slot vinden er nog een aantal specifieke verfijningen binnen de overgebleven groep met adressen plaats.

Alle handelingen in het IKP zijn erop gericht om te komen tot signalen met een hoog risico op een verkeerde adresregistratie. Door de filtering bij het IKP blijft een percentage van het oorspronkelijk aan het IKP aantal aangeleverde signalen over. Het percentage dat overblijft verschilt van profiel tot profiel, en is gemiddeld tussen de 30 en 60%.

Meer informatie over de werking van en handelingen binnen het IKP staan in paragraaf 3.4 genoemd.

2.5 Fase 3: LAA-onderzoek door gemeenten

8

Uitlevering en ontvangst gemeente

Iedere gemeente heeft een vast aanspreekpunt voor LAA. Een accountmanager van RvIG onderhoudt met deze medewerker het contact. Gemeenten bepalen zelf door welke afdeling de signalen in behandeling worden genomen. In de meeste gevallen is dat de afdeling burgerzaken, waar één of meer personen zich bezighouden met het bijhouden en verbeteren van de kwaliteit van de BRP. Dit team voert reguliere adresonderzoeken uit, waar LAA-onderzoeken deel van uitmaken⁹. Er is meestal een samenwerking met een toezichthouder BRP die verantwoordelijk is voor het afleggen van huisbezoeken. Bij enkele gemeenten wordt er een externe organisatie ingeschakeld om de huisbezoeken af te leggen, meestal ingegeven door capaciteitsgebrek. Bij enkele andere gemeenten is het een (ambtelijk) samenwerkingsverband dat de signalen oppakt.

Gemeenten ontvangen op een vast moment de voor hun bestemde signalen in de Webapplicatie LAA (de WALAA). De frequentie van uitlevering van signalen van een bepaald risicoprofiel wordt bepaald door het aantal beschikbare signalen binnen het profiel. Dat is voor grote gemeenten (100.000+) hoger dan bij kleine gemeenten. Gemeenten worden voorafgaand aan de uitlevering door RvIG via een nieuwsbericht op het informatieplatform Pleio geïnformeerd zodat ze weten dat de signalen eraan komen. Zo kunnen ze hierin de inzet van capaciteit rekening mee houden. Na ontvangst door de

⁸ De prioriteringsregels zijn per profiel verschillend. Soms zijn die inhoudelijk bepaald, in andere gevallen wordt er een aselechte steekproef getrokken.

⁹ Er wordt hier nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen de term adresonderzoek en LAA-onderzoek. Een adresonderzoek kan een gemeente instellen als het vermoeden bestaat dat een persoonsgegeven niet juist is. Als een adres in onderzoek wordt geplaatst, volgt een formele aantekening in de BRP dat het adres in onderzoek is geplaatst waarna verschillende verplichte administratieve handelingen volgen. Een LAA-onderzoek is risicogestuurd en vereist eerst een huisbezoek om te bepalen of een formeel adresonderzoek wordt opgestart.

gemeente is het de bedoeling om zo snel mogelijk een vooronderzoek op te starten zodat de signalen nog voldoende actueel zijn¹⁰

Niet alle signalen die worden uitgeleverd worden door gemeenten ook daadwerkelijk in behandeling genomen. Er kunnen verschillende redenen hiervoor bestaan. In de meeste gevallen is er sprake van een capaciteitstekort waardoor signalen blijven liggen. Hierdoor wordt de prioriteit ergens anders gelegd, zo geven gemeenten aan. De voorkeur gaat dan uit naar werkzaamheden die direct raken aan gemeentelijke dienstverlening, zoals de uitgifte van paspoorten. Capaciteitsgebrek kan ook optreden bij de mensen die huisbezoeken moeten afleggen, zoals BRP-toezichthouders of mensen van Handhaving en Toezicht. Een andere verklaring kan zijn dat gemeenten de behandeling van signalen niet structureel hebben verankerd in takenpakketten en/of werkprocessen. Hiermee wordt de uitvoering kwetsbaar¹¹.

De uitgeleverde signalen hebben een beperkte houdbaarheid. Als blijkt dat signalen niet worden opgepakt worden ze doorgaans na zes maanden teruggetrokken uit de WALAA.

9

Vooronderzoek

De eerste stap van het in behandeling nemen is het uitvoeren van vooronderzoek. Het doel van het vooronderzoek is om te onderzoeken of het opportuun is om een huisbezoek af te leggen of dat de gemeente over informatie beschikt die het risico verklaart. Dat wil zeggen: de gemeente kan over aanvullende informatie beschikken waarom een adresgegeven mogelijk wel correct is of de gemeente kent een bekende, legitieme reden waarom het adresgegeven foutief is. Het is ook mogelijk dat er al een lopend onderzoek naar het adres is gestart.

Het vooronderzoek vindt plaats met behulp van deskresearch door het raadplegen van eigen registraties en bronnen en het doen van internetonderzoek. Daarnaast is de bedoeling dat binnengemeentelijk met andere afdelingen wordt afgestemd of zij over aanvullende informatie over het adres uit het signaal beschikken.

10

Afleggen huisbezoek

Als na het vooronderzoek de gerede twijfel over de juistheid van de registratie van de adresgegevens niet kan worden weggelaten wordt een huisbezoek afgelegd. Tijdens een huisbezoek wordt op basis van feitelijke waarneming nagegaan of de adresregistratie in de BRP kloppend is. De toezichthouder gaat met een gestandaardiseerde vragenlijst in de WALAA op pad. In de WALAA kan de toezichthouder ter plekke waarnemingen over de personen woonachtig op het adres vastleggen en terugkoppelen richting het IKP. Met deze informatie kan worden bepaald of het huisbezoek heeft geleid tot een bevestiging van de twijfel, en of er dus sprake is van een treffer.

De toezichthouder gaat meestal op pad met inschrijf- en verhuisformulieren zodat eventuele aanpassingen ter plekke kunnen worden doorgevoerd (passend bij de feitelijke bewoning). Als er niemand thuis is of er wordt er niet opengedaan wordt van de toezichthouder verwacht om nog

¹⁰ Tussen het ontstaan van een signaal op basis van een risicoprofiel en het door een gemeente in behandeling nemen kunnen soms tientallen dagen zitten. Dat betekent dat er in de tussentijd veranderingen op het adres hebben kunnen plaatsvinden. Hoe sneller een gemeente een signaal in behandeling neemt, hoe groter de kans dat het signaal nog actueel is. Na de wetswijziging zullen er formele termijnen worden gehanteerd voor het in behandeling nemen van signalen (maximaal vier weken na ontvangst) en het afronden van LAA-onderzoeken (maximaal zes maanden na ontvangst).

¹¹ In het onderzoek is een gemeente gesproken die vertelde dat signalen altijd door één specifieke medewerker werden opgepakt. Toen deze medewerker met pensioen ging, was er niemand die de uitvoering overnam waardoor de activiteit voor LAA kwam stil te liggen.

(minimaal) twee andere pogingen te ondernemen om een huisbezoek af te leggen¹². Als er herhaaldelijk niet wordt opgedaan kan de toezichthouder het signaal sluiten.

Gemeenten proberen met een brede blik de huisbezoeken af te leggen. Het is denkbaar dat tijdens het huisbezoek andere problematiek (achter de voordeur) aan het licht komt, bijvoorbeeld als het gaat om illegale bewoning, uitbuiting, criminaliteit of latente zorgbehoeften. Dit wordt gezien als indirecte maatschappelijke effecten (zie hoofdstuk 5). Dergelijke problematiek komt niet tijdens ieder huisbezoek aan het licht, soms is er simpelweg sprake van nalatigheid van de bewoners om zich op een juiste manier in te schrijven. Toch is er volgens gemeenten wel een relatie tussen foutieve adresregistratie, en maatschappelijke problematiek en normvervaging. Bij het aantreffen van dergelijke problematiek zoeken gemeenten altijd naar een oplossing. Er wordt getracht om bevindingen door te zetten naar de juiste gemeentelijke afdelingen of samenwerking met externe partijen als woningbouwverenigingen en sociale wijkondersteuningsteams wordt opgestart. Dit zijn processen die na een huisbezoek worden opgestart en formeel geen betrekking meer hebben op een LAA-onderzoek.

11

Afronden LAA-onderzoek

Als uit het huisbezoek blijkt dat er minimaal één persoon op een adres incorrect staat geregistreerd, kan de gemeente een regulier adresonderzoek starten. Hier zijn aparte processen en handelingen voor die van gemeente op gemeente kunnen verschillen¹³. Als op basis van het onderzoek duidelijk is waar een persoon naartoe is vertrokken kan deze persoon worden gevraagd zijn adresinschrijving zelf aan te passen. De gemeente kan ook besluiten om ambtshalve een wijziging in de BRP door te voeren. Ten slotte is ook nog een categorie van personen 'vertrokken onbekend waarheen' (VOW¹⁴).

Een adresonderzoek resulteert niet altijd in een BRP-mutatie. Dit is contextafhankelijk. Soms is het niet opportuun om een inschrijving te doen, omdat de toezichthouder verwacht dat iemand niet langer dan vier maanden zal blijven¹⁵. In andere gevallen staan de registratiemogelijkheden het niet toe¹⁶. Een andere mogelijkheid is dat het adresonderzoek blijkt dat een persoon toch woonachtig is op het adres waarop hij of zij staat geregistreerd.

Een BRP-mutatie kan voor signaalleveranciers betekenen dat zij hun dienstverlening (en processen) aanpassen. Voor Belastingdienst/Toeslagen geldt bijvoorbeeld dat de mutatie gevolgen kan hebben voor de hoogte van de toeslag. Dit geldt ook voor UWV bij het uitbetalen van uitkeringen. UWV heeft daarnaast aangegeven in sommige gevallen ook een rechtmatigheidsonderzoek naar aanleiding van een BRP-mutatie te starten. Zulk onderzoek richt zich op de vraag of een persoon als gevolg van de foutieve adresregistratie mogelijk onrechtmatig gebruik heeft kunnen maken van (financiële) voorzieningen zoals uitkeringen of toeslagen. Zulke rechtmatigheidsonderzoeken komen niet vaak voor, omdat het gaat om een bewerkelijk proces (zie hoofdstuk 6).

¹² Uit de gevoerde gesprekken met gemeenten blijkt dat hier serieus mee wordt omgegaan: gemeenten gaan bijvoorbeeld 's avonds langs en soms zelfs in het weekend om bewoners te kunnen spreken.

¹³ Een formeel adresonderzoek is een arbeidsintensief proces waarin de gemeente op verschillende manieren (bijvoorbeeld het sturen van een brief en het contacteren van familieleden) probeert te achterhalen waar een persoon verblijft.

¹⁴ Dit zijn personen van wie na onderzoek is vastgesteld dat ze in geen enkele Nederlandse gemeente staan ingeschreven. Zij krijgen de codering 'niet actueel' in het bevolkingsregister en worden dus niet meegeteld als inwoner van Nederland. Zij worden administratief afgevoerd uit de basisregistratie van de gemeente waar ze het laatst bekend waren.

¹⁵ Personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven kunnen zich inschrijven als niet-ingezetene. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij arbeidsmigranten.

¹⁶ Een gemeente heeft het voorbeeld genoemd van studenten die in hun huis van kamer wisselen op dezelfde gang of vleugel. In de BRP staan geen kamernummers, alleen gangnummer. Hier kan dus geen BRP-mutatie op volgen.

Doorontwikkeling signaal

Gemeenten koppelen hun bevindingen uit de LAA-onderzoeken via de WALAA terug aan het IKP. Op basis van deze monitoringsgegevens wordt gekeken of signalen afkomstig uit het risicoprofiel de minimale 50% trefkans behalen. In de ontwikkelteams kunnen met behulp van monitoringsgegevens en praktijkbevindingen aanpassingen of aanscherpingen in de opbouw van het risicoprofiel worden gedaan. Als een profiel de trefkans structureel niet haalt of er bestaan uitvoeringsklachten kan ervoor worden gekozen om het profiel niet langer te gebruiken. Er zijn tijdens de evaluatie geen objectieve afwegingscriteria gevonden wanneer formeel wordt besloten om een risicoprofiel uit de reguliere productie te halen.

3. Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

In dit hoofdstuk wordt meer achtergrondinformatie bij LAA gegeven. Hierin worden centrale begrippen en concepten uit de werking verder beschreven en toegelicht.

3.1 De uitgangspunten

Burgers hebben de wettelijke plicht om zich bij de gemeente in te laten schrijven op het adres waar ze (gaan) wonen. Dat geldt als ze zich in Nederland vanuit het buitenland vestigen (Artikel 2.38 Wet basisregistratie personen, hierna: BRP) en als ze gaan verhuizen binnen Nederland (artikel 2.39 van de Wet BRP).

In de praktijk zijn niet alle adresgegevens in de BRP correct. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Volgens de laatste CBS meting in 2021¹⁷ is de adresregistratie in de BRP in 95,2% van de gevallen correct.

Gerede twijfel over (de juistheid van) adresgegevens kan op verschillende manier ontstaan, bijvoorbeeld bij een gemeentemedewerker burgerzaken, doordat een burger een melding bij de gemeente doet (naar aanleiding van een nieuwe bewoner in de buurt of wijk), of bij overheidsorganisaties (bestuursorganen) die voor de uitvoering van hun (wettelijke) taken een beroep (moeten) doen op de gegevens uit de BRP, zoals de Belastingdienst/Toeslagen en het CJIB.

Terugmeldingen

Bij bestuursorganen die bij hun taakuitvoering gebruik maken van gegevens uit de BRP kan gerede twijfel ontstaan over persoons- of adresgegevens. Op grond van artikel 2.34 van de Wet BRP zijn zij verplicht om hun gerede twijfel over de juistheid van BRP-gegevens mede te delen aan de (bijhoudings-)gemeente (lees: het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente) waar de betreffende persoon (of personen) op dit moment staat ingeschreven. Een dergelijke mededeling aan een bijhoudingsgemeente wordt een 'terugmelding' genoemd. De bijhoudingsgemeente is vervolgens verplicht om richting de melder aan te geven hoe er met de terugmelding is omgesprongen.

De mogelijkheid om terugmeldingen aan bijhoudingsgemeenten te doen wordt praktisch ingevuld door middel van verschillende oplossingen. Naast LAA-signalen (welke juridisch gezien kunnen worden beschouwd als terugmeldingen) hebben gebruikers van BRP-gegevens de mogelijkheid om vermoedelijke fouten te melden met behulp van de zogeheten Terugmeldvoorziening (TMV). De TMV is een digitaal systeem voor het melden van vermoedelijke fouten. Het systeem maakt een dossier aan van de melding en zorgt ervoor dat deze naar de juiste gemeente wordt gestuurd. De TMV zorgt er ook voor dat de gebruikers van de BRP de status van dit dossier kunnen raadplegen.

Signalen en meldingen in de TMV en LAA bestaan naast elkaar en drukken allebei een gerede twijfel uit over de juistheid van gegevens in de BRP. Ze kunnen bovendien beiden worden gezien als een kwaliteitsinstrument voor de BRP. Naast de overeenkomsten zijn er echter ook (belangrijke) verschillen in mogelijkheden en aanpak. De belangrijkste verschillen staan in de onderstaande tabel op hoofdlijnen opgesomd:

¹⁷ Bron: CBS: Adreskwaliteit 2021, onderzoek naar de kwaliteit van adresgegevens in de BRP.

TMV-meldingen hebben betrekking op een persoon, LAA-signalen op een adres (of personen op een adres). TMV-meldingen kunnen dus ook andere gegevens dan adresgegevens van een persoon betreffen. LAA-signalen kunnen een adres betreffen zonder daar direct (concreet te benoemen) personen aan te koppelen

TMV-meldingen en LAA-signalen worden in informatievoorziening (technische voorzieningen, applicaties en gegevensuitwisseling) anders georganiseerd. Meldingen of signalen worden door bestuursorganen via verschillende voorzieningen gemeld en meldingen komen via verschillende technische voorzieningen bij gemeenten terecht.

De manier waarop de gerede twijfel tot stand komt is bij een TMV-melding wezenlijk anders dan bij een LAA-signaal. Een TMV-melding volgt op een constatering of waarneming van een individueel persoon van het risico op een incorrect adresgegeven. Een LAA-signaal wordt geautomatiseerd op basis van een vooraf gedefinieerd risicoprofiel gegenereerd en wordt samen met andere signalen aan gemeenten uitgeleverd.

Afhankelijk van de situatie en/of aanleiding tot veronderstellen van gerede twijfel over een (adres)gegeven bestaat er de kans dat, tenminste in sommige gevallen, eenzelfde doel (adequaat melden van gerede twijfel met het oog op aanpassing van gegevens in de BRP) bereikt kan worden met beide instrumenten. Om deze reden is als onderdeel van deze evaluatie met BRP-afnemers en gemeenten gepraat over de manier waarop ze beide kwaliteitsinstrumenten beoordelen en waarderen (en hoe deze zich tot elkaar verhouden). Hier wordt in hoofdstuk 4 verder op ingegaan.

Wetswijziging

De staatssecretaris van BZK is in 2018 een wetswijzigingstraject gestart om LAA structureel te verankeren in de Wet BRP en onderliggende regelgeving (het Besluit BRP en de Regeling BRP). LAA is nu nog officieel een project en wordt momenteel niet expliciet in de wet BRP genoemd. Volgens het ministerie van BZK heeft LAA zich sinds de start van het project in 2014 ruimschoots bewezen als instrument om de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren¹⁸. Het project bevindt zich in een consolidatie- en institutionaliseringsfase. Hierbij is het passend geacht om de aanpak juridisch te verankeren.

Inhoudelijk verandert er als gevolg van de wetswijziging weinig aan de werking van LAA. Toch zijn er enkele veranderingen ten opzichte van de projectfase. In de eerste plaats krijgt de Minister van BZK een formele rol binnen LAA. De wetswijziging houdt in dat de Minister van BZK colleges van B&W moet gaan ondersteunen bij (1) onderzoek of een persoon als ingezetene in de BRP op een adres in de gemeente ingeschreven dient te worden en (2) bij het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens van ingezetenen in de BRP. Aan deze taak van de Minister wordt invulling gegeven door middel van de periodieke verstrekking van signalen aan gemeenten.

Passend bij deze ondersteunende rol wordt de Minister van BZK aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) voor de gegevensverwerking om signalen te verstrekken. Dit wijkt af van de projectfase waarin wordt gewerkt met een constructie waarbij het college van B&W als verwerkingsverantwoordelijke optreedt, en ICTU namens hen als verwerker het Informatieknooppunt beheert (zie paragraaf 3.4). De verantwoordelijkheid van de colleges van B&W voor de bijhouding van de gegevens in de BRP blijft in de nieuwe opzet ongewijzigd.

¹⁸ Hierbij beroept het zich op verschillende interne onderzoeken en evaluaties zoals het rapport 'Elke tien minuten – voortgangsrapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (2016)' en 'Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (2020)'.

Een andere wijziging betreft de verplichting voor gemeenten om aan LAA te gaan deelnemen. Tijdens de projectfase was deelname vrijwillig. Met de wetswijziging worden gemeenten verplicht om signalen uit LAA te kunnen ontvangen en aan de minister van BZK terug te koppelen hoe er opvolging is gegeven aan het signaal.¹⁹

Overigens zal de verplichting voor gemeenten om op LAA aan te sluiten geen grote omslag vergen, aangezien al 92% van de gemeenten actief is LAA-deelnemer. De overige gemeenten zullen de komende periode aansluiten. Onder hen leven er geen zwaarwegende bezwaren om aan LAA te gaan deelnemen²⁰.

Een laatste verandering is het vastleggen van de in gebruik zijnde risicoprofielen in de ministeriële regeling. De noodzaak tot beschrijving van de gegevensverwerking in de profielen volgt uit de verwerkingsverantwoordelijkheid, omdat het transparant moet worden gemaakt welke gegevens de Minister van BZK uit profielen ontvangt en in het Informatieknoppunt gebruikt.

Financiering

De VNG heeft als reactie op de voorgenomen wetswijziging een impactanalyse uitgevoerd naar de werklust die het uitvoeren van de LAA voor gemeenten meebrengt. De LAA wordt gezien als een taakverzwaring, omdat het afleggen van huisbezoeken arbeidsintensief is en meer tijd kost dan reguliere werkzaamheden voor de bijhouding van de BRP (waar gemeenten voor worden betaald uit het gemeentefonds). Tijdens de projectfase van de LAA ontvangen gemeenten om deze reden al een vergoeding van 70 euro als bijdrage per afgelegd huisbezoek. Deze vorm van financiering stopt aan het einde van 2023. Met de juridische verankering van LAA ontstaat daarom de vraag hoe de uitvoering van de LAA in de toekomst gefinancierd zal worden. De financieringsvraag maakt geen deel uit van de wetswijziging.

De VNG heeft berekend dat de 70 euro per huisbezoek voor gemeenten niet kostendekkend is voor de behandeling van signalen. De werkelijke kosten voor de afhandeling zouden eerder tussen de 134-148 euro liggen. Dit betreft alle (administratieve) handelingen die gemeenten moeten doen, zoals vooronderzoek, het raadplegen van eigen registraties en bronnen, het afleggen van een huisbezoek, het mogelijk opnieuw langsgaan als er niemand thuis is, het terugkoppelen van informatie via de Webapplicatie en het uitvoeren van eventueel vervolgonderzoek.

Er is nu een afspraak tussen BZK en de VNG gemaakt om gemeenten voor LAA een structureel budget van 3 miljoen euro te verstrekken vanaf het moment dat de wetswijziging van kracht wordt. Dit wordt deels bekostigd uit de begroting van BZK en deels uit het BRP-tarief (dat wordt doorberekend aan afnemers). De VNG zal bepalen hoe het bedrag onderling wordt verdeeld tussen alle gemeenten.

Kosten en baten van LAA

In het begin van het project is er veel aandacht geweest voor de materiële kosten en baten van LAA. Voor de start in 2015 is er een kostenbatenanalyse²¹ gedaan van huisbezoeken in het kader van het verbeteren van adreskwaliteit en fraudebestrijding. Daarnaast zijn in de eerste jaren na de officiële start verschillende voortgangsrapportages²² opgesteld waarin geprobeerd is om inzicht te geven in de

¹⁹ Er zijn verschillende uitkomsten mogelijk: voor niet alle LAA-signalen wordt door gemeente een huisbezoek afgelegd. Gemeenten kunnen op basis van eigen vooronderzoek en kennis van de lokale context bepalen dat een huisbezoek niet nodig is.

²⁰ De meerwaarde van LAA voor het verbeteren van de adreskwaliteit wordt door alle gemeenten gezien. Het zijn eerder praktische redenen zoals een gebrek aan capaciteit waarom gemeenten (nog) niet meedoen.

²¹ Kosten-Batenanalyse huisbezoeken: Een onderzoek naar de kosten en baten van huisbezoeken in het kader van fraudebestrijding (2014, door ICTU).

²² Rapportages 'Eerste jaar samenwerken' (2015) en 'Elke tien minuten' (2016), beide door ICTU.

kosten en opbrengsten. Ook is er een onderzoek²³ gedaan naar andersoortige (maatschappelijke) baten die het project oplevert. Deze rapportages maken duidelijk dat er veel behoefte was aan (financiële) verantwoording over de opbrengsten van LAA in brede zin.

Nadat het project aan draagvlak bij verschillende bestuursorganen had gewonnen, omdat duidelijk werd dat LAA aantoonbaar bijdroeg aan het verbeteren van de adreskwaliteit, zijn de inspanningen om kosten en baten in kaart te brengen afgezwakt. Vanaf 2019 wordt er niet meer structureel gerapporteerd over de materiële kosten en baten.

3.2 Doelstellingen

In de basis is LAA een instrument ter bevordering van de registratiekwaliteit van de Basisregistratie Personen (BRP). In het bijzonder gaat het om de kwaliteit van de adresgegevens van personen: het woonadres waarop de persoon is ingeschreven in de BRP (administratieve werkelijkheid) moet overeen komen met de daadwerkelijke verblijfplaats van deze persoon (echte werkelijkheid). LAA specificeert zelf het belang van een gedegen kwaliteit van adresgegevens als volgt:²⁴

“Met een onjuist woonadres is iemand minder goed zichtbaar voor de overheid. Hierdoor is het moeilijker om te zorgen dat mensen krijgen waar ze recht op hebben. Een verkeerd adres maakt daarnaast misbruik van overheidsmiddelen en het ontwijken van schulden en boetes mogelijk.”

De toekenning van voorzieningen en (financiële) regelingen wordt (mede)bepaald op basis van iemands woonadres. Het woonadres is een factor voor de bepaling van het recht op en de hoogte van de toeslag of uitkering. Dit geldt bijvoorbeeld voor zorgtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast worden adresgegevens uit de BRP door overheidsinstanties gebruikt om bijvoorbeeld boetes te versturen. Ook is het voor de overheid uit maatschappelijk oogpunt belangrijk om te weten waar mensen wonen om de juiste voorzieningen in wijken en buurten te treffen.

Door het herstellen van incorrecte adresgegevens in de BRP kan adresgerelateerde fraude worden tegengegaan. Omgekeerd kan een correcte adresregistratie er in sommige gevallen voor zorgen dat burgers aanspraak kunnen maken op aanvullende regelingen.

Samengevat wordt met LAA getracht om de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren zodat de overheid haar wettelijke taken beter kan uitvoeren en burgers hun rechten beter kunnen uitoefenen en aan hun plichten kunnen voldoen.

Kritische prestatie-indicatoren

Naast de algemene doelstellingen die met LAA worden nagestreefd zijn er ook drie kritische prestatie-indicatoren die in de projectfase van LAA centraal hebben gestaan:

- 1) De trefkans van signalen moet minimaal 50% zijn. De trefkans gaat over het percentage van signalen waarvan tijdens het huisbezoek door de gemeente wordt vastgesteld dat tenminste één van de inschrijvingen van de bewoners op het adres niet correct is. De trefkans is voor LAA belangrijk, omdat burgers niet ongericht moeten worden geconfronteerd met huisbezoeken.
- 2) Een zo hoog mogelijk deelname van gemeenten. Met name in de beginperiode moesten gemeenten worden overtuigd om deel te nemen aan LAA. Deelname is tijdens de projectfase

²³ Andere baten van LAA-adresonderzoeken (2016, door ICTU).

²⁴ Bron: brochure LAA (<https://www.rvig.nl/brp/documenten/brochures/2021/10/28/landelijke-aanpak-adreskwaliteit>).

facultatief geweest. Sinds de start van het project in 2015 zijn steeds meer gemeenten aangesloten. Momenteel doet 92% van het totaal aantal gemeenten mee. Meer informatie over de deelnamegraad wordt in hoofdstuk 4 beschreven.

- 3) Het afleggen van tenminste 15.000 huisbezoeken per jaar naar aanleiding van een signaal. De gemeente onderneemt een huisbezoek als ze op basis van eigen vooronderzoek naar aanleiding van een signaal denken dat het adres onderzoekswaardig is. Het totaal aantal signalen dat jaarlijks aan gemeenten wordt uitgeleverd is erop gericht om het aantal van 15.000 te kunnen halen.

3.3 Risicoprofielen

LAA onderscheidt zich als kwaliteitsinstrument voor de BRP omdat het risicogestuurd en datagedreven werkt. Dit start bij de zogeheten risicoprofielen. De risicoprofielen beschrijven (maatschappelijke) fenomenen naar aanleiding waarvan bij bestuursorganen gereede twijfels bestaan over de juistheid van het adresgegeven. In andere woorden: er bestaat bij deze fenomenen volgens bestuursorganen een risico dat het adresgegeven niet kloppend is, maar er bestaat geen zekerheid dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Een simpel voorbeeld is als een door het CJIB verstuurd sanctie teruggestuurd wordt met de tekst daarop 'persoon vertrokken van dit adres'. Er wordt gesproken van *risicogestuurd*, omdat een bestuursorgaan moet kunnen verantwoorden waarom er bij de gekozen (maatschappelijke) fenomenen gereede twijfel over het adresgegeven bestaat.

Daarnaast beschrijft het risicoprofiel hoe het (maatschappelijke) fenomeen binnen bestaande gegevensbronnen door het bestuursorgaan kan worden geïdentificeerd. Dit gaat over de vragen:

- ▼ Wanneer doet het fenomeen zich voor?
- ▼ Hoe blijkt dat uit de gegevens die daarover bij het bestuursorgaan (bij de bron) beschikbaar zijn?
- ▼ Welke gegevensverwerking en selectiecriteria²⁵ worden toegepast om het fenomeen te identificeren?

Er wordt gesproken van datagedreven aanpak omdat de inventarisatie van relevant geachte informatie automatisch plaatsvindt op basis van vooraf geprogrammeerde zoekopdrachten (zogeheten *queries*). Het resultaat van de geautomatiseerde gegevensverwerking is het signaal.

Binnen LAA worden de volgende tien actieve risicoprofielen onderscheiden²⁶:

| Titel profiel | Herkomst risicoprofiel | Uitleg risicoprofiel en selectiecriteria |
|-----------------------------|--------------------------|--|
| Bewoningsgraad (overbewing) | BRP (in beheer bij RvIG) | Een adres met een klein woonoppervlak waar veel personen staan ingeschreven is aanleiding voor gereede twijfel aan de juistheid van de registratie van die personen op dat adres. Het betreft adressen met een gemiddeld woonoppervlakte van 16 vierkante meter of minder per persoon en waar minimaal drie personen, die geen eerstegraads familie van elkaar zijn, staan ingeschreven. |
| Doorgangadres | BRP (in beheer bij RvIG) | Bij adressen waar gedurende één jaar, meer dan tweemaal, op verschillende momenten, inschrijvingen plaatsvinden, kan gereede twijfel bestaan of er wel daadwerkelijk verhuizingen hebben plaatsgevonden en daarmee of de adreswijzigingen in de BRP wel correct zijn. Zogenoemde doorgangadressen |

²⁵ Het aantal selectiecriteria dat wordt toegepast om het fenomeen te identificeren verschilt per risicoprofiel.

²⁶ De woordelijke samenvattingen per profiel zijn ontleend aan de bijlage 'profielsumervattingen projectfase LAA' van de Nota n.a.v. het verslag en samenvattende teksten van signaalleveranciers.

| | | |
|--|--------------------------------|---|
| | | kunnen door meerdere personen worden gebruikt voor administratieve verhuizingen; men houdt er feitelijk geen verblijf. Het gaat hier om adressen waarop in de afgelopen 12 maanden op drie of meer verschillende datums inschrijvingen in de BRP hebben plaatsgevonden. Deze inschrijvingen betreffen alleen inschrijvingen met een woonadresfunctie. |
| Herinschrijving A (Vertrokken Onbekend Waarheen Persoon) | BRP (in beheer bij RvIG) | Het profiel Herinschrijvingen A selecteert adressen op basis van het aantal beslissingen dat op grond van artikel 2.22, eerste lid, van de Wet BRP is genomen ten aanzien van een ingeschrevene op het adres. Artikel 2.22, eerste lid, betreft de ambtshalve bevoegdheid van het college van B&W tot opschorting van de bijhouding van de persoonslijst van een ingezetene die spoorloos is verdwenen (hierna: VOW). Van personen van wie de vorige verblijfplaats tijdelijk onbekend was, is gebleken dat de huidige BRP-registratie vaak niet overeenkomt met de feitelijke situatie. Voor dit profiel komen adressen in aanmerking waar zich in de afgelopen zes maanden één of meer personen van 18 jaar of ouder hebben ingeschreven die voorheen in de BRP de status VOW hadden. Daarnaast is in ieder geval één van de personen die op het adres staat ingeschreven ten minste twee keer VOW geweest. Verder moet één van de personen die voorheen VOW was zich in het afgelopen jaar op het adres hebben ingeschreven en er nog ingeschreven staan. Deze inschrijvingen mogen zowel op een woonadres als op een briefadres zijn. |
| Herinschrijving B (Vertrokken Onbekend Waarheen Adres) | BRP (in beheer bij RvIG) | Het profiel Herinschrijving B betreft adressen waar in de afgelopen twee jaar in ieder geval drie mutaties hebben plaatsgevonden van of naar de BRP-status 'Vertrokken onbekend waarheen' (VOW). Een VOW-mutatie houdt in dat er een persoon was ingeschreven op een bepaald adres en vanaf dat adres de BRP-status VOW heeft gekregen. Een andere mogelijkheid is dat een persoon in de BRP de status VOW had en vervolgens op dit adres wordt ingeschreven. De ervaring leert dat er een verhoogd risico is dat de inschrijvingen op deze adressen onjuist zijn. Deze inschrijvingen betreffen alleen inschrijvingen op een woonadres. |
| Samenwoners | BRP (in beheer bij RvIG) | Bij woonadressen waarbij vier of meer personen in de BRP staan ingeschreven die geen eerstegraads familie van elkaar zijn, kan twijfel ontstaan of de BRP-registratie overeenkomt met de feitelijke situatie. De ervaring opgedaan in de projectfase leert dat er bij adressen waarop meerdere personen staan ingeschreven die geen eerstegraads familie van elkaar zijn, een verhoogde kans is op een onjuiste BRP-registratie. |
| Veelverhuizer | BRP (in beheer bij RvIG) | Bij personen met een groot aantal adreswijzigingen in een relatief korte tijd, ontstaat twijfel over de juistheid van registratie op het huidige adres in de BRP. In de projectfase is gebleken dat adressen waar een persoon staat ingeschreven die in de afgelopen twee jaar in ieder geval drie keer aangifte van een adreswijziging heeft gedaan een sterk signaal oplevert. Binnen dit profiel wordt een eventuele verhuizing naar Nederland meegeteld: in dat geval moet de persoon sinds deze eerste inschrijving in Nederland in ieder geval twee keer aangifte van adreswijziging hebben gedaan in een periode van maximaal vier jaar binnen Nederland. |
| Schijnverlating ²⁵ | Belastingdienst / Toeslagen | Het profiel Schijnverlating betreft ouders met jonge kinderen van wie één van de ouders zich op een ander adres heeft laten inschrijven dan de partner en de kinderen. Ondanks dat de ouders niet meer samenwonen, zijn zij momenteel niet officieel gescheiden. Er kunnen diverse financiële belangen spelen. De Belastingdienst/Toeslagen twijfelt of één van de ouders daadwerkelijk ergens anders is gaan wonen in plaats van te verblijven bij zijn partner en de kinderen. Het gaat om situaties waarin een van de ouders volgens de BRP is verhuisd naar een adres waar reeds andere personen staan ingeschreven. |
| Briefadres met financieel belang | Belastingdienst / Toeslagen | De Belastingdienst/Toeslagen twijfelt of een persoon die met een briefadres in de BRP geregistreerd is, niet ook op dat adres woonachtig is. In dat geval moet inschrijving met een woonadres plaatsvinden. De gerede twijfel ontstaat om twee redenen. Ten eerste is er een briefadreshouder met een inkomen geregistreerd op het adres. Ten tweede wonen er op het adres andere |

| | | |
|--|------|--|
| | | personen die gevolgen ervaren in hun regelingen of toeslagen indien de briefadreshouder er als woonachtig wordt ingeschreven. |
| Langdurig niet- ingezetenen ²⁷ | UWV | Het betreft personen die in de BRP staan geregistreerd als niet-ingezetene en die meer dan vier maanden een WW-uitkering ontvangen waarvoor verblijf in Nederland een vereiste is. Personen die ten minste 4 maanden in Nederland verblijven moeten zich mogelijk inschrijven als ingezetene. Zodoende ontstaat gereede twijfel of de persoon terecht nog als niet-ingezetene is geregistreerd. |
| Post onbestelbaar retour | CJIB | Het profiel betreft personen van wie een of meerdere brieven van het CJIB onbestelbaar retour komen. Hierdoor ontstaat gereede twijfel over de juistheid van de adresgegevens in de BRP. Het betreft poststukken die het CJIB verstuurt aan betrokkenen in het kader van de uitvoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) en die als onbestelbaar aan het CJIB worden geretourneerd. |

Bestuursorganen die aan LAA deelnemen en op basis van een risicoprofiel een signaal leveren worden signaalleveranciers genoemd. Momenteel zijn er naast RvIG (die de BRP-profielen namens de gemeenten in beheer hebben) drie externe signaalleveranciers: (1) Belastingdienst/Toeslagen, (2) UWV en (3) CJIB.

Tot december 2020 hebben ook pilots gedraaid met een signaal van de RDW dat ook betrekking had op het fenomeen 'Post onbestelbaar retour'. Toen duidelijk werd dat LAA wettelijk verankerd wordt, is RDW gestart met een uitvoeringstoets, zoals bij hen gebruikelijk is voor wetgeving die impact heeft op hun werkprocessen. De gegevensverwerking van RDW in het kader van LAA is vanaf dat moment stopgezet. RDW wordt daarom in de evaluatie niet behandeld als een actieve signaalleverancier.

In een verder verleden hebben ook DUO en de Politie deelgenomen aan LAA als signaalleverancier, maar die risicoprofielen worden niet meer gebruikt. Omdat er bij LAA continu sprake is van het monitoren en evalueren van het risicoprofiel (zie hoofdstuk 2, stap 12) worden profielen als ze niet naar tevredenheid functioneren uit gebruik genomen. Sinds de start van LAA zijn zevenentwintig risicoprofielen gebruikt waarvan er nu nog tien actief zijn.

Meer informatie over de gegevensverwerking binnen de risicoprofielen staat beschreven in de uitgevoerde DPIA.

3.4 Het Informatieknooppunt

De signalen die worden gegenereerd op basis van risicoprofielen worden naar het Informatieknooppunt (IKP) gestuurd. Het IKP valt onder ICTU dat namens gemeenten de signalen verder voorbereidt voordat ze worden verstuurd. Als gevolg van de wetwijziging zal de gegevensverwerking in het IKP worden ondergebracht bij RvIG (namens de Minister van BZK).

In het IKP wordt het signaal nader geanalyseerd en geschikt gemaakt voor uitlevering aan gemeenten. Hiertoe vinden er verschillende (geautomatiseerde) handelingen in een beveiligde omgeving plaats:

- ▀ Actualiseren: het adres uit het signaal wordt gecontroleerd op de laatste adresgegevens uit de BRP. Dit gebeurt bij RvIG. Hiervoor worden de adressen door het IKP aan RvIG gestuurd;
- ▀ Completeren: ophalen uit de BRP van alle inschrijvingen op het adres die het signaal betreft, zodat er een compleet beeld is van de registratie. Dit gebeurt eveneens bij RvIG;

²⁷ Deze profielen zijn nog in ontwikkeling en maken officieel nog deel uit van een pilot. Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden of de profielen worden toegevoegd aan de reguliere signaalleveringen aan alle gemeenten.

- ▶ Verifiëren: het adres uit het signaal wordt getoetst aan gegevens uit de BAG, bijvoorbeeld gebruiksdoel²⁸, en de BRK, bijvoorbeeld over onroerende zaken;
- ▶ Verfijningen²⁹: de adressen worden verder verfijnd met behulp van uitsluitings- en verfijningsfactoren. De uitsluitings- en verfijningsfactoren variëren van profiel tot profiel en worden bepaald aan de hand van domeinkennis en/of informatie die naar voren is gekomen uit historische data over het gebruik van het profiel.

Met de gegevensverwerking in het IKP wordt beoogd om een sterker signaal te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat de signalen op zo'n manier worden gefilterd en geprioriteerd dat er een selectie van voldoende omvang overblijft waar de risicokans op een incorrecte adresregistratie het grootst is (anders gezegd: waarvan de trefkans het hoogst is). Het op deze manier analyseren en filteren van gegevens moet de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak ten goede komen. Door alleen signalen uit te leveren met een verwachte hoge trefkans wordt getracht te voorkomen dat burgers onnodig te maken krijgen met een onderzoek naar de juistheid van hun adresregistratie via huisbezoeken.

Vooruitlopend op de wetwijziging worden momenteel voorbereidingen getroffen om het IKP op een goede manier van ICTU naar RvIG over te brengen. Er werken bijvoorbeeld al medewerkers van RvIG op detacheringbasis bij ICTU. Daarnaast worden de huidige processen en handelingen verder geformaliseerd en beschreven. Dit is passend bij de overgang die LAA doormaakt van project naar geïnstitutionaliseerde dienstverlening. Voor de uitsluitings- en verfijningsfactoren is gebleken dat dit niet altijd eenvoudig is, omdat in het verleden niet volledig is gedocumenteerd waarom welke regels zijn ingesteld.

De risicosignalen die na de filtering in het IKP overblijven worden met een vaste frequentie (meestal één keer per maand) aan gemeenten uitgeleverd.



Figuur 1: Het functioneren van het IKP kan worden vergeleken met een trechter: het aantal adressen wordt door middel van het actualiseren, verifiëren en completeren van gegevens, en toepassen van uitsluitings- en verfijningsfactoren verkleind tot een selectie met een hogere risicokans.

Het IKP heeft naast een rol bij de totstandkoming van signalen ook een rol bij het onderzoeken en analyseren van de resultaten van signalen. Gemeenten sturen de uitkomsten en resultaten van het LAA-onderzoek (dat volgt op het ontvangen van een signaal) via de WALAA terug naar het IKP. Hier worden de onderzoeksresultaten geaggregeerd, geanalyseerd en gemonitord. Er wordt onder meer gekeken naar de trefkans en er wordt gezocht naar manieren om de profielen te bij te stellen en aan te scherpen om zo tot sterke signalen te komen.

De rol en het functioneren van het IKP binnen LAA wordt in het volgende figuur samengevat:

²⁸ In de BAG wordt het (vergunde) gebruiksdoel van een adres geregistreerd, denk bijvoorbeeld aan woonfunctie, kantoorfunctie, industrie functie, celfunctie of logiesfunctie.

²⁹ Adressen die niet binnen een uitsluiting of verfijning vallen, komen terecht in de zogeheten 'restgroep'. Dit zijn adressen die wel voldoen aan de selectiecriteria uit het risicoprofiel, maar 'uitvallen' bij het IKP. De adressen in deze 'restgroep' worden incidenteel gedurende een aantal leveringen aan de gemeenten geleverd. De keuze om de 'restgroep' wel of niet te leveren wordt per profiel in gezamenlijk overleg door domeinexperts, juristen, accountmanagers en analisten genomen.



Figuur 2: Positie van IKP binnen LAA-proces

Gebruik van algoritmen

Bij het genereren van signalen is er sprake van de toepassing van algoritmieken. Er wordt gebruik gemaakt van *rule-based algoritmen* om geautomatiseerd adressen te selecteren waarbij een verhoogd risico bestaat op registratiefouten. In het geval van LAA hebben de regels (*rules*) betrekking op de selectiecriteria die in de profielen staan benoemd, en de uitsluitings- en verfijningsgronden die in het IKP worden gebruikt. De regels worden zodanig gekozen dat ze zorgen voor een filtering van de adressen met een verhoogd risico.

Binnen LAA is er geen sprake van algoritmen die zelflerend zijn. Er vindt daarmee geen automatische uitbreiding, aanscherping of uitsluiting van de regels plaats. Uitbreiding, aanscherping of herdefiniëring van regels vinden altijd plaats na een menselijke beslissing, in samenspraak tussen data-analisten, domeinexperts en juristen van de betrokken partijen op basis van monitoringsdata over het gebruik van het risicoprofiel.

Er is evenmin sprake van geautomatiseerde besluitvorming binnen LAA. Alhoewel signalen en de selectie van signalen geautomatiseerd tot stand komen, is er op verschillende momenten in het proces sprake van menselijke tussenkomst en beoordeling. De keuze om wel of geen huisbezoek af te leggen wordt door een medewerker van de gemeente gemaakt. Deze medewerker gaat na het ontvangen van signalen op basis van eigen vooronderzoek na of een huisbezoek opportuun is. Soms heeft de gemeente aanvullende informatie over een adres of is het signaal verouderd waardoor een gemeente het signaal negeert (zie hoofdstuk 2).

Ook het al dan niet instellen van een formeel adresonderzoek naar aanleiding van een huisbezoek volgt op een besluit van de gemeentemedewerker in kwestie, en wordt niet sec bepaald door het binnenkrijgen van een signaal.

4. Cijfermatige resultaten van LAA

In de voorgaande hoofdstukken is in kwalitatieve zin uitleg gegeven bij de werking en processtappen van LAA. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van kwantitatieve gegevens ingezoomd op de cijfermatige resultaten van het project. De cijfers zijn door de opdrachtgever voor deze evaluatie ter beschikking gesteld. De cijfers beschrijven de resultaten van de signalen op een geaggregeerd niveau voor alle gemeenten sinds de start van het project in 2015. De cijfers over 2022 zijn tot en met begin december. De onderzoekers hebben op basis van de aangeleverde gegevens de onderstaande analyse gemaakt.

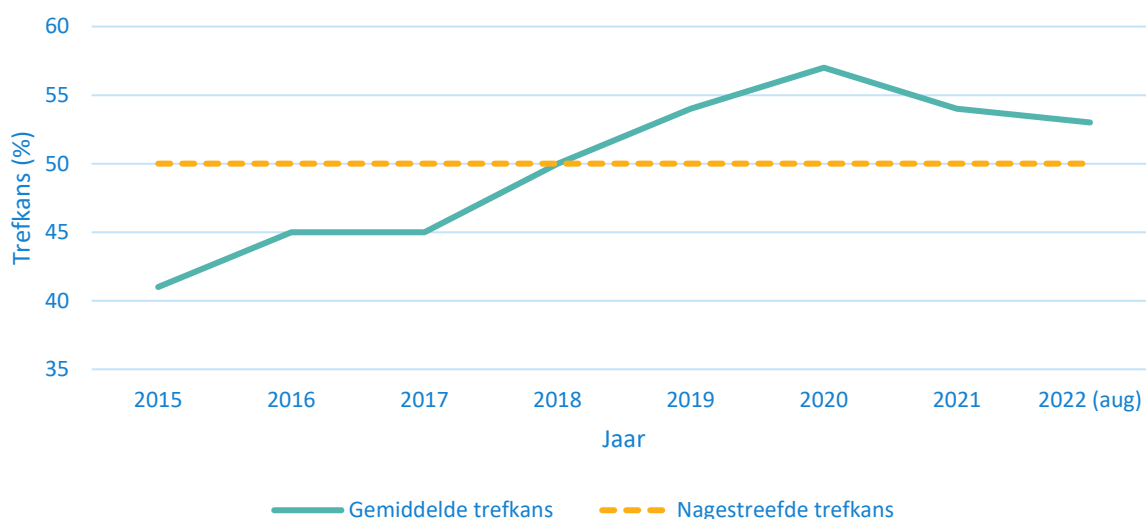
Er wordt achtereenvolgens ingegaan op (1) de KPI's, (2) het aantal onderzochte signalen, (3) de aantallen en trefkans per profiel en (4) een vergelijking tot TMV-meldingen.

4.1 Score van KPI's

Onder paragraaf 3.2 zijn drie KPI's van LAA genoemd. Deze zijn:

1. Een minimale trefkans van 50%,
2. Een zo hoog mogelijk deelname van gemeenten.
3. Het afleggen van tenminste 15.000 huisbezoeken per jaar via LAA.

Trefkans



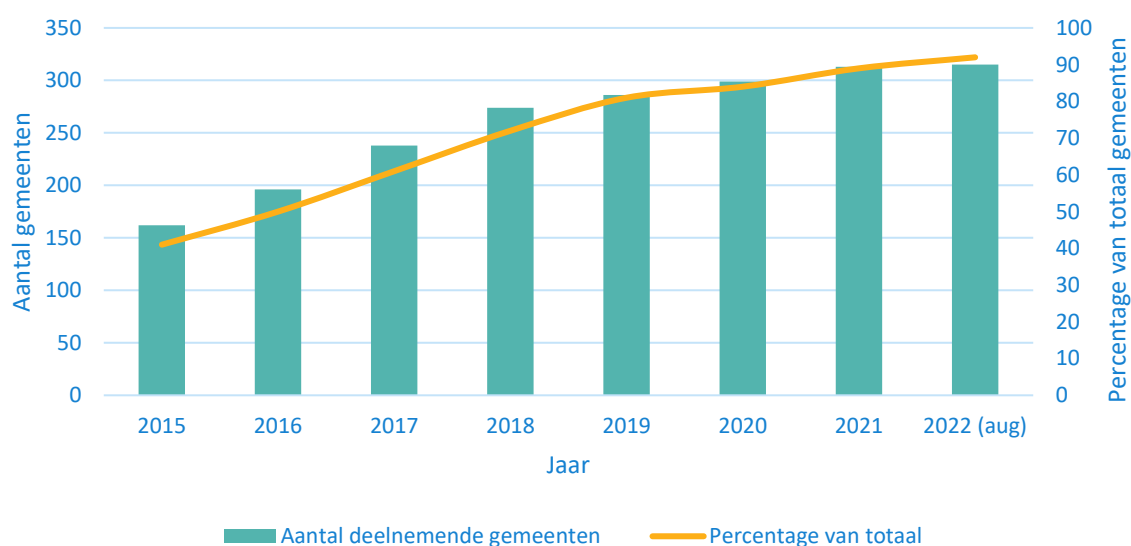
Figuur 3. Trefkans actieve profielen

De trefkans beschrijft het percentage van signalen waarvan tijdens het huisbezoek door de gemeente wordt vastgesteld dat tenminste één van de inschrijvingen van de bewoners op het adres niet correct is. De trefkans kan per onderzocht signaal waar een huisbezoek wordt afgelegd worden berekend. De grafiek toont de achteraf vastgestelde en gerealiseerde gemiddelde trefkans van de signalen van de in dat jaar in gebruik zijnde profielen. Uit de grafiek wordt duidelijk dat vanaf 2018 de KPI wordt gehaald.

Bij de grafiek kunnen de volgende nuancerings worden gemaakt:

- De grafiek toont de gemiddelde trefkans van de signalen uit actieve profielen die in reguliere productie aan gemeenten worden geleverd. De profielen die nog in ontwikkeling zijn, zijn hierin niet meegenomen. Van de ontwikkelsignalen is bekend dat ze niet altijd direct de 50% trefkans hebben.
- In de grafiek wordt de gemiddelde trefkans getoond. Dat betekent dat er profielen zijn die een hogere trefkans dan dit gemiddelde behalen, maar ook individuele profielen met een lagere trefkans dan de nagestreefde 50%. De trefkans per profiel wordt onder paragraaf 4.3 behandeld.
- Een 50% trefkans wil **niet** zeggen dat van ieder geproduceerd signaal de helft een incorrecte adresregistratie achteraf blijkt te hebben. Er is een deel van signalen dat wordt geselecteerd bij het IKP (zie paragraaf 3.4) en niet aan gemeenten wordt geleverd. Daarnaast is er een deel dat niet met een huisbezoek wordt opgevolgd maar via vooronderzoek administratief wordt afgedaan. De trefkans heeft alleen betrekking op die signalen waarvoor een huisbezoek wordt afgelegd.

Deelname van gemeenten



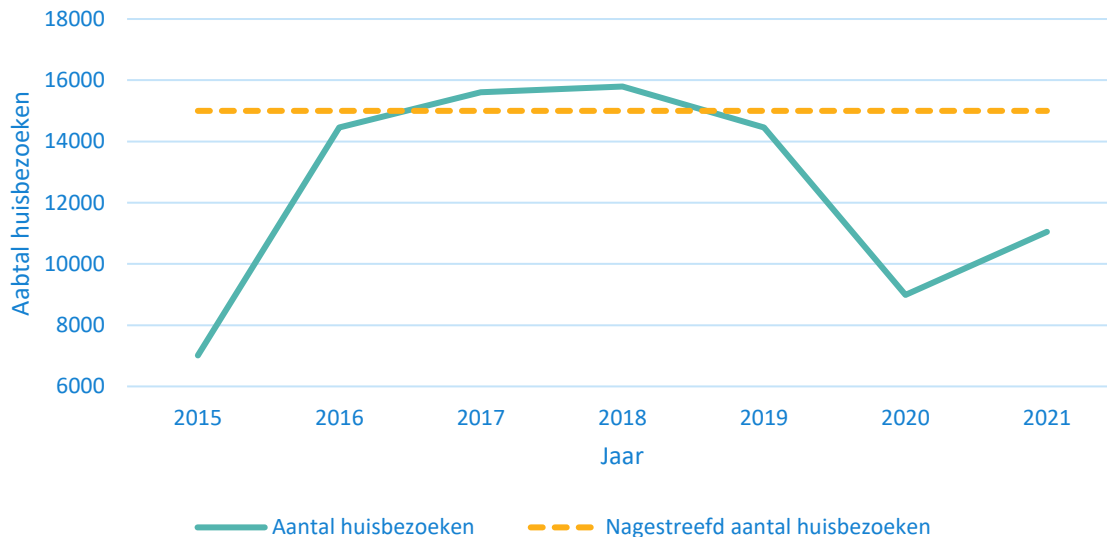
Figuur 4: Aantal deelnemende gemeenten aan LAA

De grafiek laat zien dat het aantal deelnemende gemeenten aan LAA sinds 2015 gestaag is gegroeid tot de huidige situatie waarin 92% van alle gemeenten deelneemt.³⁰

Met name in de beginperiode zijn gemeenten door de projectorganisatie van LAA actief benaderd om aan te sluiten. De laatste jaren zijn de aansluitingsinspanningen teruggelopen, omdat ondertussen duidelijk was dat het voornemen bestond om LAA door middel van de wetswijziging verplicht te maken. De gemeenten die nu nog niet zijn aangesloten worden in aanloop naar de wetswijziging nog benaderd en geïnformeerd over LAA.

³⁰ De indruk zou kunnen worden verkregen dat het aantal gemeenten dat is aangesloten minder hard groeit dan het percentage van het totaal aangesloten gemeenten. Dit komt doordat het aantal gemeenten vanwege herindelingen sinds 2015 is afgenomen. In 2015 telde Nederland 393 gemeenten, in 2022 nog 345.

Aantal huisbezoeken per jaar



Figuur 5: Aantal huisbezoeken per jaar

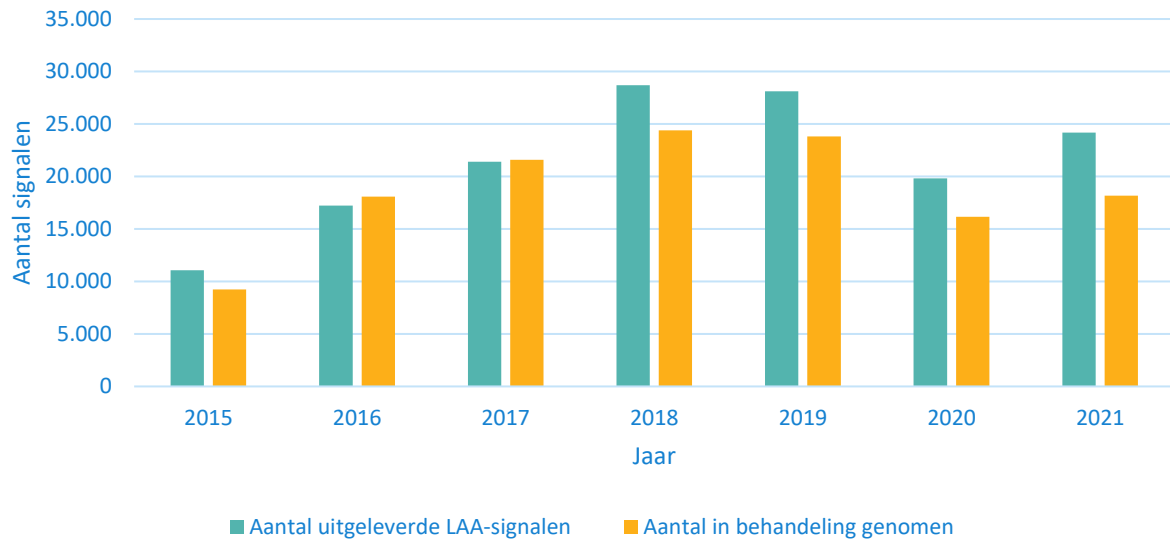
De grafiek toont dat de nagestreefde 15.000 huisbezoeken in twee van de zeven jaar zijn gehaald (2017 en 2018). In het startjaar 2015 lag het aantal huisbezoeken het laagst (7.012), in 2018 het hoogst (15.795). De verkleining van het aantal huisbezoeken valt samen met de komst van Covid-19: in 2020, het jaar met twee lockdowns, werden er door gemeenten nog maar 8.994 huisbezoeken gedaan. In 2021 herstelde dat cijfers zich enigszins naar 11.050.

Ook 2022 laat voorlopig nog geen herstel in aantal huisbezoeken zien: tot de peildatum begin december (week 48) werden er 9.197 huisbezoeken afgelegd. Op basis daarvan is de verwachting dat het totaal aantal huisbezoeken in 2022 rond de 10.000 uitkomt.

4.2 Breakdown: uitgeleverd- vooronderzoek- huisbezoek- BRP-wijzigingen

Uit hoofdstuk 2 wordt duidelijk dat het aantal uitgeleverde signalen niet gelijk staat aan het aantal huisbezoeken dat gemeenten aflegt en daaropvolgend het aantal BRP-wijzigingen dat gemeenten doorvoert. De onderstaande grafieken geven een nadere toelichting bij de breakdown in aantallen vanaf het moment dat een signaal aan de gemeente wordt uitgeleverd.

Uitgeleverd en in behandeling genomen



Figuur 6: Aantal signalen dat is uitgeleverd t.o.v. het aantal dat in behandeling is genomen

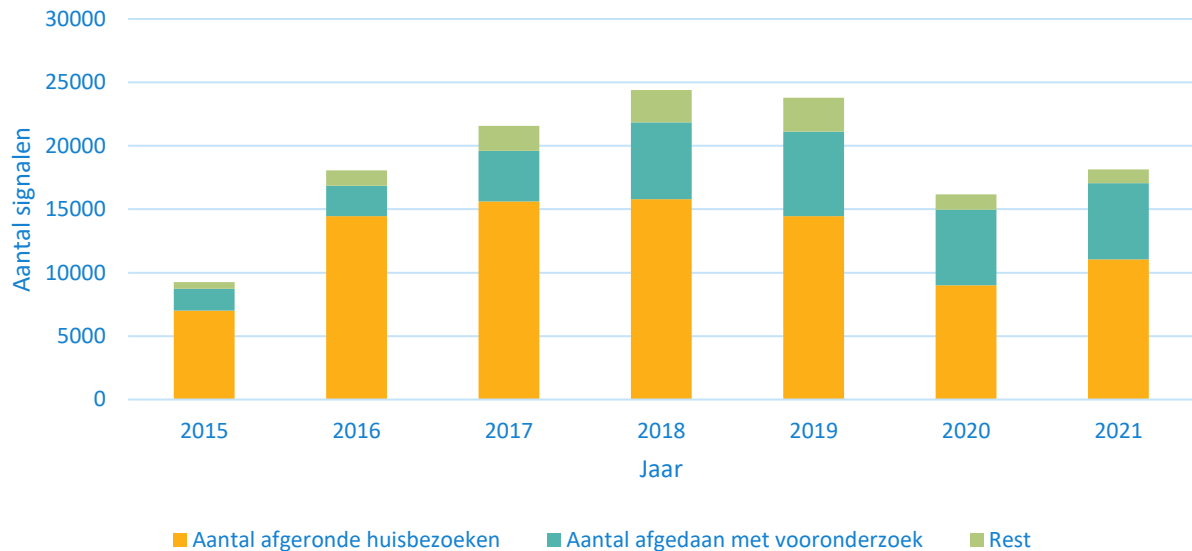
Het aantal signalen dat jaarlijks aan gemeenten wordt geleverd wordt bepaald door:

- (1) Het aantal actieve profielen dat in reguliere productie is: hoe meer profielen er worden gebruikt, hoe vaker ze worden gedraaid, hoe meer signalen er in potentie aan gemeenten kunnen worden uitgeleverd.
- (2) De afspraken die tussen het IKP en gemeenten zijn gemaakt over de capaciteit die zij beschikbaar hebben (de zogeheten portiegrootte)

Gemeenten worden geacht om het signaal zo snel mogelijk in behandeling te nemen door het starten van een vooronderzoek. Uit de bovenstaande grafiek blijkt dat dit niet altijd gebeurt³¹. Gedurende de looptijd tussen 2015 en 2021 is gemiddeld zo'n 87% van de uitgeleverde signalen door gemeenten in behandeling genomen. In hoofdstuk 2 zijn de oorzaken genoemd waarom niet alle signalen in behandeling worden genomen.

³¹ In sommige jaren is het aantal in behandeling genomen LAA-signalen hoger dan het aantal uitgeleverde signalen. Dit kan worden verklaard door de tijd tussen het ontvangen en oppakken van het signaal. Bijvoorbeeld: een gemeente ontvangt een signaal in december, maar pakt deze pas in januari op.

Uitkomst van de in behandeling genomen signalen



Figuur 7: Uitkomst van de in behandeling genomen signalen

Indien de gemeente het signaal in behandeling neemt zijn er verschillende uitkomsten denkbaar:

- ▶ In het vooronderzoek komt naar voren dat het niet opportuun is om een huisbezoek af te leggen. Dit wordt in de bovenstaande grafiek aangeduid met '**Aantal afgedaan met vooronderzoek**'.
- ▶ Het vooronderzoek kan de gerede twijfel over het adres niet wegnemen en er wordt overgegaan op een huisbezoek. Dit wordt in de bovenstaande grafiek aangeduid met '**Aantal afgeronde huisbezoeken**'.
- ▶ Het vooronderzoek kan de gerede twijfel over het adres niet wegnemen, er wordt overgegaan op een huisbezoek, maar dit is onsuccesvol omdat er niemand thuis is³², omdat medewerking wordt geweigerd of omdat het aan capaciteit ontbreekt om huisbezoeken af te leggen. Dit wordt in de bovenstaande grafiek aangeduid met '**Rest**'.

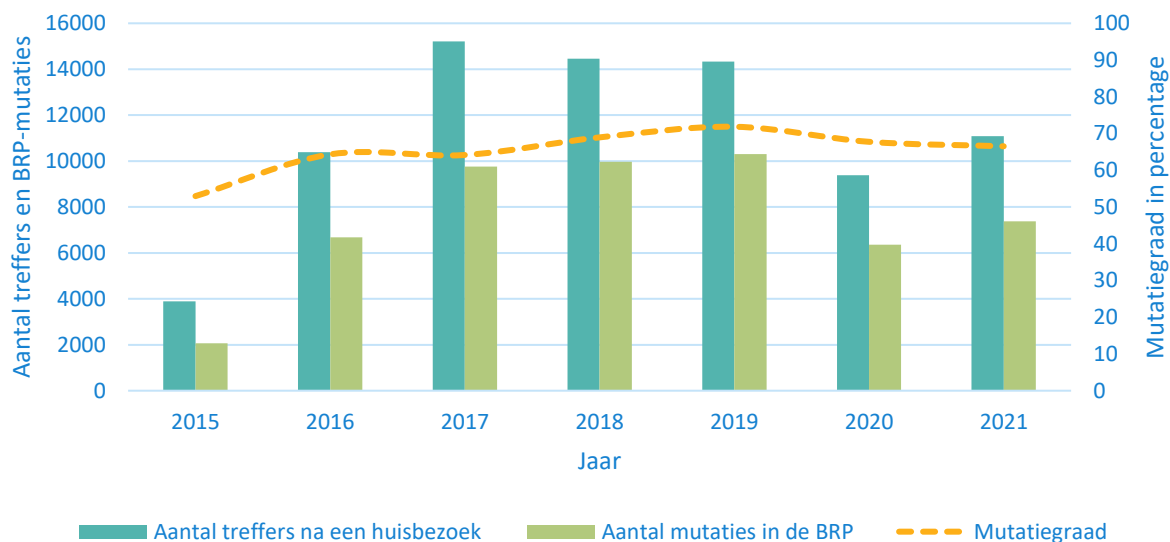
Het percentage afgeronde huisbezoeken van het totaal in behandeling genomen signalen loopt de laatste jaren terug. In de periode 2015-2017 ging het nog om gemiddeld 76% terwijl dit in de periode 2018-2021 61% was. Corona vormt een duidelijke oorzaak: vanwege de beperkte bewegingsvrijheid was het voor gemeenten moeilijker om een huisbezoek af te leggen en werden relatief meer signalen met alleen een administratief vooronderzoek afgedaan.

Mutaties BRP

Indien uit het huisbezoek blijkt dat tenminste één persoon op het onderzochte adres niet goed staat ingeschreven in de BRP is er sprake van een treffer. De gemeente start dan in de meeste gevallen een formeel adresonderzoek. Dit kan leiden tot een mutatie in de BRP als de persoon in kwestie bijvoorbeeld zijn adreswijziging zelf doorgeeft of als de gemeente een ambtshalve wijziging doorvoert. Aan de hand van (geanonimiseerde) burgerservicenummers (BSN) kan worden nagegaan in hoeveel gevallen er een mutatie in de BRP plaatsvindt van personen waarvan tijdens het huisbezoek is

³² Met gemeenten is de werkafpraak gemaakt dat zij een adres minstens drie keer op verschillende tijdstippen bezoeken om te kijken of er iemand thuis is. Na drie onsuccesvolle pogingen kan het dossier worden gesloten.

vastgesteld dat hun adresregistratie niet kloppend is. Dit wordt in de onderstaande grafiek duidelijk gemaakt:



Figuur 8: Aantal signalen dat resulteert in een treffer t.o.v. het aantal dat tot een BRP-mutatie leidt

Uit de grafiek wordt duidelijk dat het aantal BRP-mutaties achterblijft bij het aantal treffers dat wordt geconstateerd na een huisbezoek. De mutatiegraad is gemiddeld zo'n 64%. Redenen waarom een BRP-mutatie niet altijd plaatsvindt als gevolg van een signaal staan in hoofdstuk 2 aangegeven.

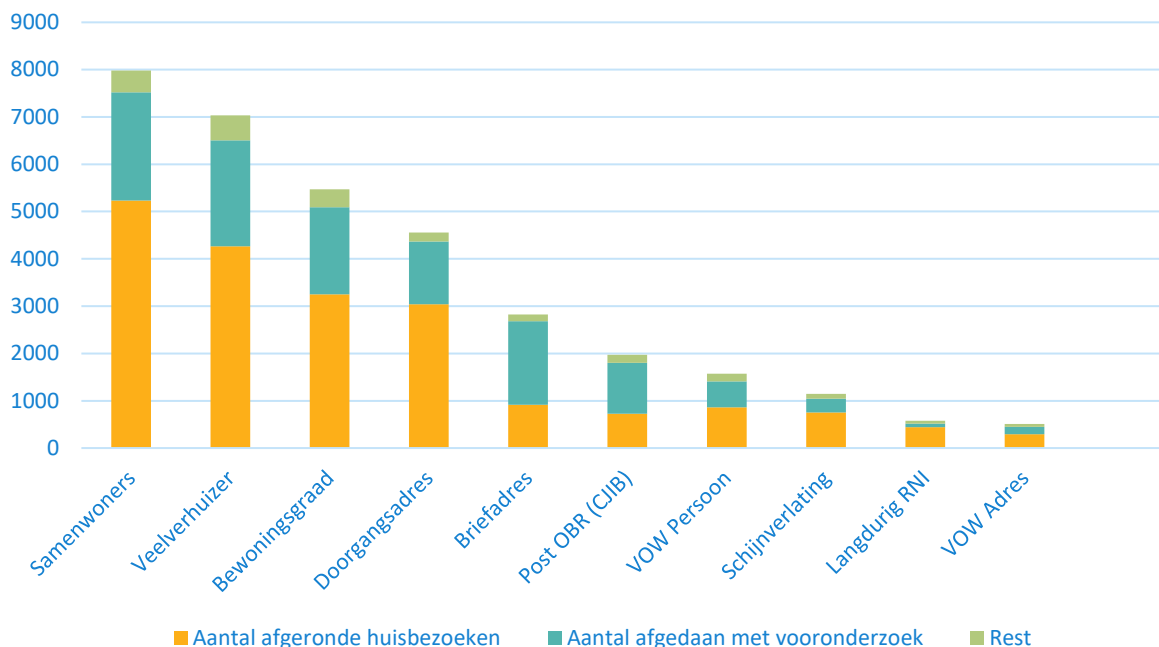
4.3 Aantallen en trefkans per profiel

De voorgaande grafieken toonden de geaggregeerde gegevens van alle risicoprofielen. In de onderstaande grafiek worden de aantallen in behandeling genomen signalen per risicoprofiel uitgesplitst voor de jaren 2020 en 2021³³. De getoonde gegevens zijn indicatief voor de hoeveelheidsverdeling tussen de profielen. De getoonde gegevens zijn waarschijnlijk niet representatief voor de looptijd van het project, omdat 2020 en 2021 bijzondere jaren waren vanwege corona.

Figuur 9: Aantal in behandeling genomen signalen per profiel (2020 en 2021)

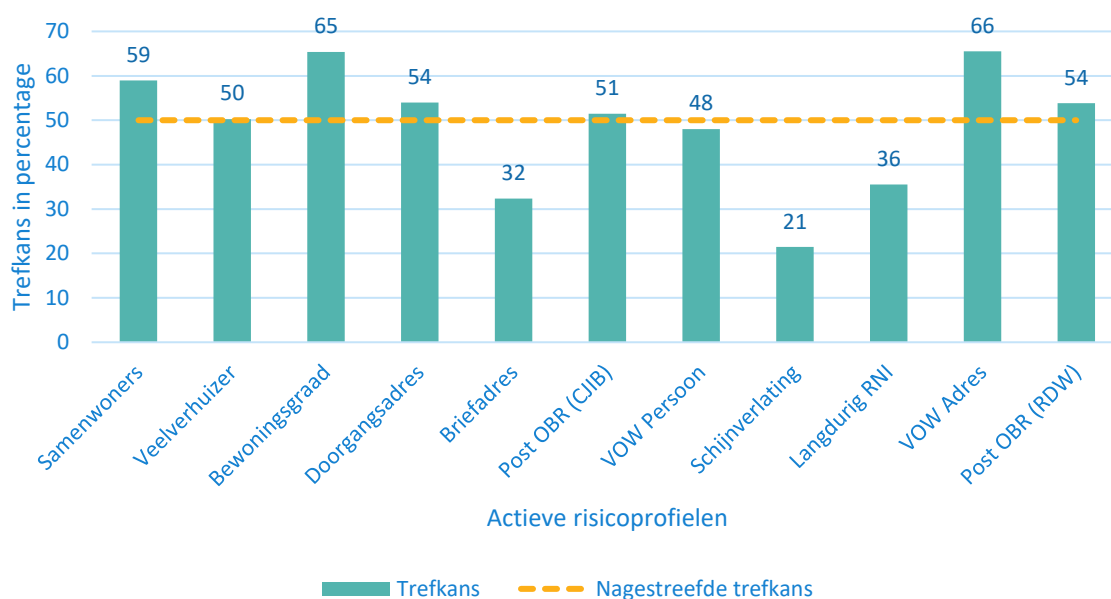
³³ Het is niet mogelijk om voor de huidige profielen verder terug te kijken dan 2020, omdat ze toen nog niet allemaal actief werden gebruikt. Gedurende de looptijd van het LAA-project zijn er zevenentwintig risicoprofielen gebruikt. Momenteel zijn daarvan nog tien actief.

Actieve risicoprofielen



Uit de grafiek blijkt dat de meeste signalen die gemeenten in behandeling nemen afkomstig zijn van de profielen Samenwoners (7.984) en Veelverhuizer (7.032), gevolgd door Bewoningsgraad (5.473) en Doorgangsadres (4.555). Dit zijn allemaal profielen met als herkomstbron de BRP. De signalen van BRP-afnemers worden minder vaak aan gemeenten geleverd en in behandeling genomen. Het hoogst aantal signalen is afkomstig van de Belastingdienst/Toeslagen (Briefadres, 2.825 en Schijnverlating, 1.147), gevolgd door het CJIB (Post onbestelbaar retour: 1.969). Gemeenten hebben 579 keer het signaal uit het profiel 'Langdurig niet-ingezet' van het UWV in behandeling genomen. Dit (lagere) aantal kan deels worden verklaard door het feit dat dit profiel nog in ontwikkeling is.

Trefkans



Figuur 10: Trefkans per profiel (2020 en 2021)

Vier profielen (Briefadres, Schijnverlating, Vertrokken Onbekend Waarheen Persoon en Langdurig niet-ingezet) halen de nagestreefde trefkans van 50% niet. Dat betekent dat in meer dan de helft van de afgelegde huisbezoeken bleek dat de feitelijke bewoning kloppend was aan de adresregistratie in de BRP. De genoemde profielen worden in 2022 relatief weinig gebruikt. Van de profielen Briefadres en VOW Persoon zijn in totaal nog zo'n 500 signalen aan gemeenten uitgeleverd. Van de profielen Schijnverlating en Langdurig niet-ingezet zijn er geen signalen aan gemeenten gestuurd.

Mutatiegraad per profiel

Het is niet mogelijk om de mutatiegraad voor de afzonderlijke profielen te berekenen. Van een formeel adresonderzoek (volgend op het LAA-onderzoek) wordt namelijk niet geregistreerd welk signaal (of andere aanleiding) hieraan precies ten grondslag heeft gelegen.

5. Effecten door de ogen van gemeenten

De effecten van LAA komen hoofdzakelijk tot uiting bij gemeenten en andere overheden die voor de uitvoering van hun taken afhankelijk zijn van (correcte) adresgegevens in de BRP. In dit hoofdstuk komen de beoordeling en waardering van het instrument door gemeenten aan de orde. Daarnaast wordt ingegaan op de kwalitatieve effecten van LAA, zoals waargenomen door gemeenten.

5.1 Meerwaarde voor gemeenten

Voor gemeenten bestaat de belangrijkste meerwaarde van LAA uit het verbeteren van de adreskwaliteit in de BRP³⁴. Desgevraagd noemen gemeenten steevast de waarde van een kloppende BRP-registratie: niet alleen bij het uitvoeren van wettelijke taken en het kunnen bereiken van burgers, maar ook omdat incorrecte registratiegegevens een indicatie vormen van algemene normvervaging in wijken of buurten. Dit laatste wordt door vooral grote gemeenten herkend. Daarnaast wordt gesteld dat LAA-signalen unieke informatie bevatten over adressen waarvan de registratie mogelijk onjuist is. Dit is informatie waar gemeenten op basis van eigen observaties, registraties en onderzoeken meestal niet over beschikken. LAA helpt gemeenten om adressen in beeld te krijgen die anders niet onderzocht zouden worden. In andere gevallen kan een signaal juist de bevestiging vormen van een twijfel die misschien al over een adres bij de gemeente bestond maar waar bewijslast voor een huisbezoek nog ontbrak. In zulke gevallen vormt het signaal voor gemeenten de benodigde informatie om een huisbezoek te onderbouwen en legitimeren.

5.2 Indirecte maatschappelijke effecten

Tijdens het huisbezoek krijgt de gemeente een kijkje achter de voordeur. Hiermee worden naast de adrescontrole tevens andere zaken over de bewoning en woonomstandigheden zichtbaar, bijvoorbeeld over mogelijke sociale problematiek of illegale bewoning. Het opsporen hiervan is geen doel op zich, maar bijvangst waar gemeenten vanuit een dienstverlenende houding mee willen omgaan. In andere woorden: het primaire doel van het huisbezoek is het verbeteren van de adreskwaliteit, maar als eventuele aanvullende problematiek wordt aangetroffen wil de gemeente die niet negeren. Gemeenten beschouwen het als hun zorgplicht om die op te lossen.

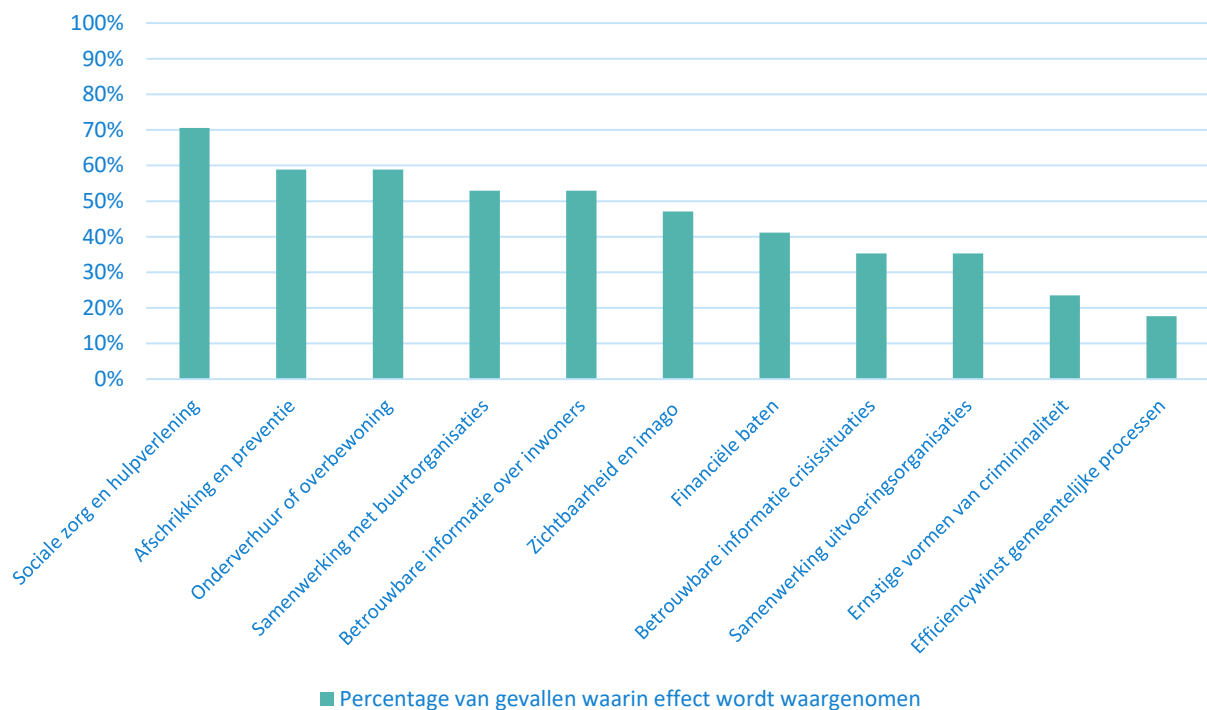
In eerder onderzoek³⁵ is een uitvoerige inventarisatie gedaan welke indirecte maatschappelijke effecten zich als gevolg van een LAA-onderzoek kunnen voordoen. Het is overigens niet zo dat tijdens ieder LAA-onderzoek zulke indirecte maatschappelijke effecten optreden. Gemeenten vertellen dat het tegenkomen van aanvullende problematiek eerder uitzondering dan regel is. In veel gevallen merken toezichthouders die de huisbezoeken afleggen dat een signaal het resultaat is van nalatigheid van de bewoner(s), bijvoorbeeld omdat iemand vergeten is zijn of haar verhuizing door te geven. Er is dan geen sprake van aanvullende problematiek. Daarnaast lijkt de kans op het aantreffen van aanvullende problematiek in grootstedelijke gemeenten groter dan in kleinere gemeenten. Deze bevinding is ontleend aan de groepsgesprekken; deze kan daarmee niet met harde (cijfermatige) gegevens worden onderbouwd. Gemeenten registreren namelijk niet structureel of en zo ja welke aanvullende problematiek ze achter de voordeur aantreffen. Gemeenten zien niet de mogelijkheid om méér details m.b.t. de afhandeling van een LAA-signaal te administreren om zodoende beter inzicht te krijgen in de

³⁴ De adreskwaliteit is voor de gemeentelijke dienstverlening in den brede belangrijk. Naast individuele situaties leidt incorrecte adresregistratie op grotere schaal vooral voor knelpunten en foutieve inschattingen bij zaken als stedenbouwkundige planning, veiligheid en handhaving, aanleg openbaar vervoer, besluitvorming omtrent generieke voorzieningen zoals huisartsen en scholen, parkeerbeleid, etc.

³⁵ Zie het onderzoek "Andere baten van LAA-adresonderzoeken (2016)".

indirecte maatschappelijke effecten. Dit neemt voor hen te veel tijd in beslag, zeker als je dit afzet tegen de bestaande werklast van toezichthouders en handhaving en de administratieve handelingen die ze reeds voor de WALAA moeten uitvoeren. Toch bestaat er onder gemeenten de wens om deze effecten in de toekomst landelijk beter te gaan registreren. Zo kan op basis van cijfers objectiever inzicht worden verkregen bij de indirecte maatschappelijke effecten. Tot nu toe werden deze vooral anekdotisch beschreven.

Gemeenten kunnen dus niet precies aangeven tijdens hoeveel huisbezoeken indirecte maatschappelijke effecten aan het licht komen. Gemeenten zijn in het kader van deze evaluatie wel gevraagd naar de effecten die zij het meest waarnemen. De aangeboden antwoordcategorieën zijn ontleend aan effecten die tijdens eerder onderzoek in kaart zijn gebracht.



Figuur 11: Indirecte maatschappelijke effecten die, als ze zich voordoen, het meest door gemeenten worden waargenomen

De genoemde percentages gaan dus niet over het totaal aan huisbezoeken dat wordt afgelegd, maar alleen om die gevallen waar dergelijke zaken worden aangetroffen. Uit de grafiek wordt duidelijk dat gemeenten het vaakst (71% van de gevallen) situaties tegenkomen waarin de bewoner(s) sociale zorg en hulpverlening nodig hebben. Hieronder vallen situaties als armoede, zorgmijding of huiselijk geweld.³⁶

Andere maatschappelijke effecten die gemeenten noemen als gevolg van LAA zijn afschrikking en preventie. Hiermee wordt bedoeld dat het afleggen van huisbezoeken een afschrikkende werking kan hebben. De overheid laat zien dat gerommel met registraties wordt aangepakt. Dit kan tevens een

³⁶ Ter illustratie vertelde een medewerker van een gemeente dat ze door middel van een signaal in contact zijn gekomen met een inwoner die al twintig jaar iedere vorm van contact met de overheid en zorginstaties vermeed. Deze persoon was hierdoor bij de gemeente uit zicht geraakt. Het is de gemeente echter gelukt om het vertrouwen te herwinnen en de meneer sociale hulp te bieden..

preventieve werking hebben. Een ander belangrijk indirect effect van LAA is volgens gemeenten het tegengaan van situaties van overbewoning en illegale onderverhuur. 59% van de gevraagde gemeenten neemt deze vorm van problematiek waar als onderdeel van de indirecte maatschappelijke effecten.

In mindere mate wordt de toegenomen samenwerking met externe organisaties genoemd zoals buurt- en wijkteams en verenigingen (53%) en landelijke uitvoeringsorganisaties (35%). In 41% van de gevallen onderkennen gemeenten ook financiële baten die van LAA-onderzoeken uitgaan. Door het verbeteren van adreskwaliteit kunnen gemeentelijke belastingen effectiever worden geïnd en kunnen uitkeringen gericht worden uitgekeerd. Het minst vaak maken ernstige vormen van criminaliteit zoals prostitutie of wapen- en drugshandel deel uit van de indirecte maatschappelijke effecten die gemeenten ervaren (24%). Ook de eventuele meerwaarde van het verbeteren van adreskwaliteit voor de algemene efficiency van gemeentelijke processen wordt weinig binnen het totaal herkend (18%).

LAA kan dus een bijdrage leveren aan het vroegtijdig signaleren van aanvullende problematiek achter de voordeur. De mate waarin gemeenten consequenties verbinden aan het constateren van zaken is zeer divers en afhankelijk van gemeentelijk beleid. Het vermogen om aangetroffen problematiek op te lossen wordt bepaald door de mate waarin de samenwerking met andere gemeentelijke afdelingen of externe organisaties op gang komt. De mate waarin dit slaagt, verschilt van gemeente tot gemeente. Gemeenten laten weten dat integraal en meervoudig samenwerken steeds vaker gebeurt³⁷, maar nog niet is geïnstitutionaliseerd of structureel is vastgelegd in werkprocessen. Vooral bij gemeentelijke organisaties die verkokerd in afzonderlijke domeinen werken is het lastig om problematiek integraal aan te pakken en te coördineren. In veel gevallen is de opvolging van waargenomen problematiek afhankelijk van de kennis, ervaring en netwerk mogelijkheden van individuele medewerkers die de huisbezoeken afleggen.

5.3 Samenwerking met RvIG

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met RvIG. Deze samenwerking loopt voornamelijk via de accountmanagers. Er lijken verschillen te bestaan in de betrokkenheid van accountmanagers bij de gemeenten die zij bedienen. Enkele gemeenten zeggen dat de accountmanager bij hen op locatie is langs geweest om kennis te maken en meer te horen over de uitvoeringspraktijk. Dit gebeurt echter niet overal: een meerderheid van de gesproken contactpersonen bij gemeenten zegt de accountmanager van RvIG nog niet in persoon te hebben ontmoet.

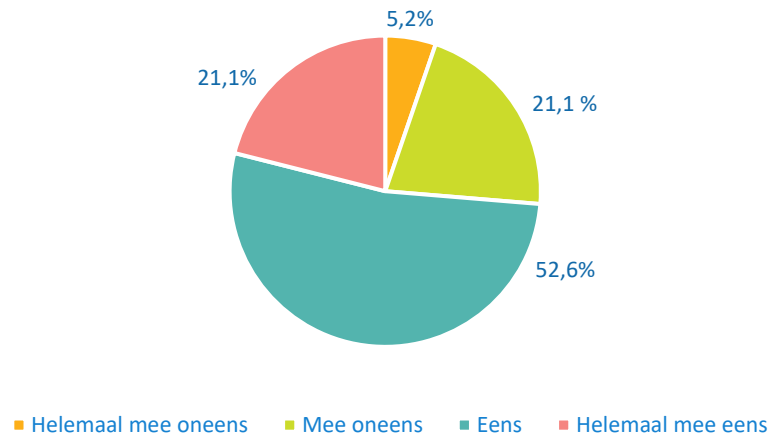
Naast het contact met accountmanagers zijn er zijn nog andere hulpmiddelen die RvIG gemeenten bij LAA biedt. Zo is er via de online samenwerkingsruimte Pleio veel informatie- en instructiemateriaal te vinden. Dit kan rekenen op grote instemming en tevredenheid van gemeenten. De kanttekening die hierbij wordt geplaatst is dat de handreikingen niet altijd actueel zijn³⁸.

Gemeenten geven aan dat oppakken van signalen behoorlijk veel tijd en menskracht vraagt. Zeker als er aanvullende problematiek achter de voordeur geconstateerd wordt en hier nieuwe trajecten voor moeten worden gestart. Ze vinden het daarom prettig dat de hoeveelheid signalen die ze ontvangen is afgestemd op hun beschikbare capaciteit. Wat ook bijdraagt aan een effectieve capaciteitsinzet is het feit dat signalen gedoseerd en voorspelbaar binnenkomen.

³⁷ Een gemeente noemde bijvoorbeeld het bestaan van een tweewekelijks overleg tussen de afdelingen Vergunningen, Toezicht en Handhaving, Sociaal Domein, Werk en Inkomen en Burgerzaken.

³⁸ Als voorbeeld wordt de Circulaire over juridische kaders van binnengemeentelijke samenwerking genoemd.

Stelling: Mijn gemeente ontvangt alleen signalen uit risicoprofielen die voor ons relevant zijn.



Figuur 12: Opvatting van gemeenten over de relevantie van ontvangen signalen

Enkele gemeenten hebben aangegeven niet geïnteresseerd te zijn in alle signalen die ze ontvangen. Met name de signalen uit BRP-profielen bieden gemeenten weinig bijzondere inzichten. Naar hun mening zouden dergelijke signalen door de gemeente ook al zelf kunnen worden verkregen. Een ander bezwaar dat bij BRP-signalen wordt genoemd is dat ze sneller afgedaan worden met een vooronderzoek. Het voelt voor gemeenten als overbodig administratief werk als de signalen na het vooronderzoek irrelevant bleken te zijn. Dan is het namelijk niet meer opportuun om een huisbezoek af te leggen, terwijl dit aspect van LAA voor gemeenten bijzondere meerwaarde heeft. Het is overigens niet zo dat gemeenten het vooronderzoek volstrekt nutteloos vinden. Het signaal wordt anders onderzocht dan bij een huisbezoek omdat de gemeente het administratief kan onderzoeken.

Een respondent noemde als voorbeeld dat in zijn gemeente veel studenten wonen en dat ze daarom veel signalen van overbewoning krijgen. Deze signalen kan de medewerker bijna allemaal wegleggen, omdat de gemeente aparte afspraken over deze studentenwoning heeft gemaakt. Er is zelfs één gemeente die uit ontevredenheid tijdelijk specifieke BRP-signalen niet behandelde omdat deze te weinig meerwaarde bij adresonderzoek zouden hebben.

Gemeenten geven te kennen meer interesse te hebben in de signalen van externe signaalleveranciers. Daarvan is bekend dat die minder vaak en in kleinere hoeveelheid worden geleverd. Ook zien gemeenten veel kansen in het landelijk combineren van gegevens uit verschillende bronnen om te komen tot rijkere en effectievere LAA-signalen. Ze zien echter dat dit niet gebeurt uit angst om niet aan de AVG-regelgeving te voldoen. Op eenzelfde manier ervaren enkele gemeenten steeds minder ruimte binnen LAA om te experimenteren. Terughoudendheid bij de verwerking van persoonsgegevens zorgt er in de ogen van deze gemeenten voor dat de innovatie- en vernieuwingsmogelijkheden worden beperkt.

Samengevat zeggen gemeenten meer inspraak te willen hebben over de mix aan signalen die ze ontvangen. Nu staat de mix min of meer vast en wordt die primair bepaald door de afgesproken portiegrootte. RvIG is terughoudend in het maken van individuele afspraken met gemeenten over het type signalen dat ze wel en niet willen krijgen. Als er stelselmatig alleen signalen uit specifieke risicoprofiel(en) zouden worden geleverd zou dit profilering in de hand kunnen werken. Om eenzelfde

reden werkt RvIG niet mee aan het versturen van signalen op postcodeniveau. Hier hadden twee gemeenten om verzocht om het afleggen van huisbezoeken te vereenvoudigen, maar dit verzoek is niet gehonoreerd. Immers, als signalen structureel voor specifieke postcodegebieden worden uitgeleverd, kan dit ook profilering versterken.

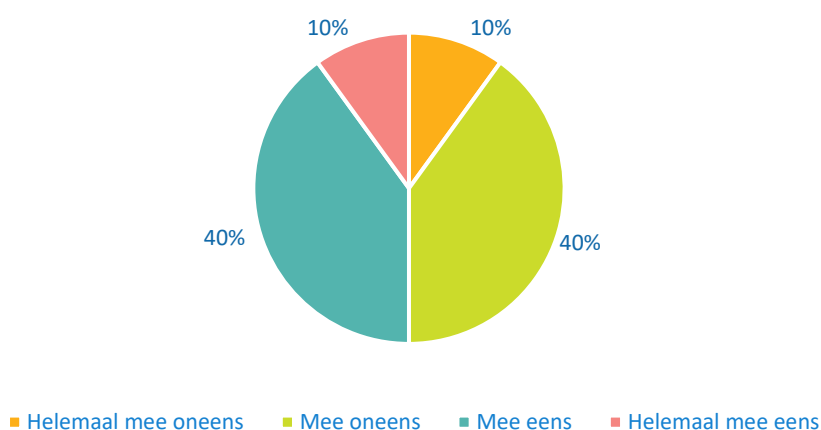
5.4 Verbeteringen

In het kader van deze evaluatie zijn gemeenten gevraagd naar verbeteringen die zij voor LAA zien. In de eerste plaats wordt de financiële vergoeding door gemeenten aangedragen die ze voor het afleggen van huisbezoeken ontvangen. Deze vergoeding zou geen recht doen aan het administratieve voorwerk en onderzoek dat gemeenten bij het afhandelen van LAA-signalen doen. De huidige financiële vergoeding van 70 euro per huisbezoek is volgens gemeenten niet kostendekkend. Voor de gemeenten die momenteel niet actief LAA-signalen opvolgen is dit een belangrijke overweging waarom binnenshuis geen draagvlak kan worden gevonden om de activiteit voor LAA weer op te starten. In die gevallen is het lastig uitlegbaar dat de gemeente veel capaciteit in LAA steekt, als ze daar naar hun mening te weinig vergoeding voor ontvangen.

In de tweede plaats zouden gemeenten meer betrokken willen worden bij de totstandkoming van nieuwe profielen en signalen in de ontwikkelteams. Nu krijgen gemeenten het gevoel dat ze enkel een rol hebben bij de uitvoering van LAA-signalen, terwijl er juist ook veel kennis en ervaring over fenomenen uit de praktijk bij gemeenten aanwezig is. Deze kan bij uitstek interessant zijn bij de ontwikkeling van nieuwe risicoprofielen, zo wordt geredeneerd. Hier wordt nu nog te weinig van gebruik gemaakt. In de beginfase van LAA was de deelname van gemeenten aan de ontwikkeling van nieuwe profielen en signalen intensiever te noemen dan nu.

De helft van de gevraagde gemeenten geeft in de vragenlijst aan dat ze vindt dat er te weinig inspraak bij de ontwikkeling en inrichting van nieuwe signalen is:

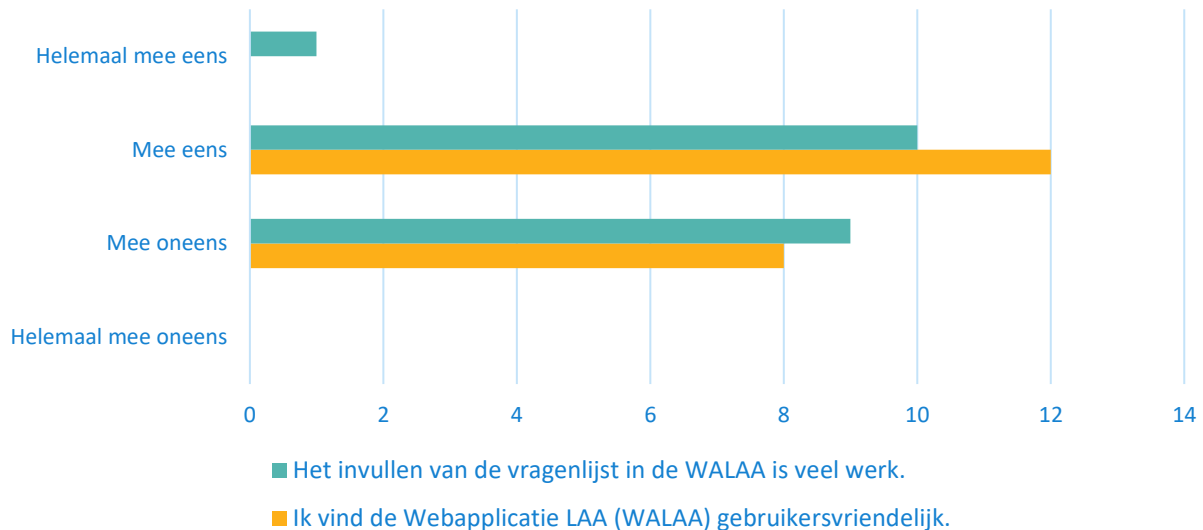
Stelling: Mijn gemeente heeft voldoende inspraak bij de ontwikkeling en inrichting van nieuwe signalen of risicoprofielen.



Figuur 13: Opvatting van gemeenten over de mate van inspraak bij de ontwikkeling van nieuwe signalen

Ten slotte zijn er nog enkele kleine verbeteringen die door gemeenten zijn genoemd. Deze hebben vooral betrekking op de inrichting van de WALAA. Gemeenten zijn weliswaar in kleine meerderheid

tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van de applicatie, wel wordt opgemerkt dat het de nodige administratieve handelingen vereist om alle vragen te beantwoorden.



Figuur 14: Opvatting van gemeenten over de Webapplicatie LAA (WALAA)

Voor de coronaperiode werden er geregeld fysieke LAA-bijeenkomsten door RvIG in de regio georganiseerd die door gemeenten erg werden gewaardeerd. Gemeenten zien deze bijeenkomsten graag terugkomen: het biedt de kans om met professionals uit andere gemeenten best practices uit te wisselen over de uitvoering of om in contact met de accountmanager te komen en feedback over de uitvoering te delen³⁹.

5.5 Vergelijking met de TMV

In hoofdstuk 3 is vastgesteld dat de Terugmeldvoorziening en LAA beiden kunnen worden gezien als kwaliteitsinstrument ter bevordering van de adreskwaliteit in de BRP. Signalen uit LAA en meldingen in de TMV bestaan naast elkaar en kunnen allebei wijzen op gereede twijfel aan de juistheid van een adresgegeven.

Bekend is dat sinds de start van LAA het aantal TMV-meldingen nagenoeg gelijk is gebleven (zo'n 25.000 tot 30.000 per jaar). Signalen uit LAA zijn hierop een aanvulling en geen vervanging gebleven. Dit roept de vraag op welke methode het meest effectief is voor de verbetering van de adreskwaliteit in de BRP. Deze vraag is in het kader van deze evaluatie zowel voorgelegd aan gemeenten als ontvangers van TMV-meldingen en LAA-signalen, als aan signaalleveranciers als verstrekkers van deze vormen van gereede twijfel. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de opvatting van gemeenten, in het volgende hoofdstuk gebeurt dat vanuit het perspectief van signaalleveranciers.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de vraag louter kwalitatief te beantwoorden valt. Op basis van de voor deze evaluatie verstrekte onderzoeksgegevens is een kwantitatieve vergelijking niet

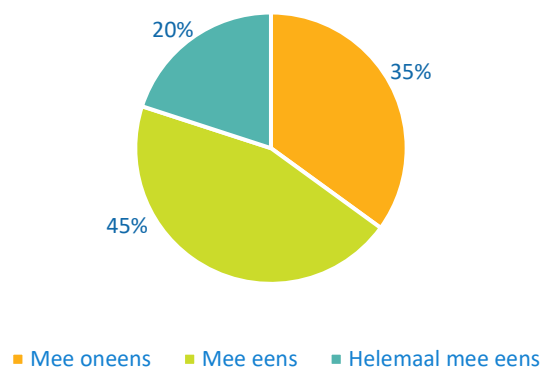
³⁹ De groepsgesprekken hebben aangetoond dat de behoefte aanwezig is. Tijdens de digitale bijeenkomsten in het kader van deze evaluatie ontstonden spontane gesprekken tussen gemeenten over dagelijkse uitvoeringsvraagstukken waar zij mee te maken hebben en waarvan ze benieuwd waren hoe anderen dat aanpakken (bijvoorbeeld over het instellen van notificaties in de WALAA en de vigerende privacyregels voor binnengemeentelijke uitwisseling van informatie).

haalbaar. Het is de vraag of er door gemeenten voldoende (meta)gegevens rondom het verbeteren van adreskwaliteit worden vastgelegd om een zinvolle kwantitatieve vergelijking te maken.

In kwalitatieve zin merken gemeenten de volgende zaken op. In de eerste plaats geven de door ons gesproken contactpersonen bij LAA aan dat het afhandelen van TMV-meldingen wezenlijk verschilt van LAA-signalen. LAA gaat uit van het afhandelingsprincipe *huisbezoek, tenzij*. TMV-meldingen worden in de regel administratief afgehandeld waarbij huisbezoeken alleen in uitzonderingsgevallen worden afgelegd. Gesteld wordt dat de grond van gerede twijfel en de toelichting daarbij in het geval van signalen uit LAA veel uitgebreider is dan meldingen uit de TMV. LAA-signalen en TMV-meldingen komen bovendien via verschillende kanalen bij gemeenten binnen. Het is daarom goed denkbaar dat de medewerkers die met LAA-signalen werken niet per definitie ook TMV-meldingen afhandelen.

Ondanks de verschillen zijn gemeenten gevraagd naar de effectiviteit van beide instrumenten. Hierop ontstaat het volgende beeld:

Stelling: LAA-signalen werken effectiever bij het verbeteren van incorrecte adresgegevens dan het gebruik van TMV-meldingen



Figuur 15: Opvatting over de effectiviteit van LAA-signalen in vergelijking tot TMV-meldingen

Geen van de gemeenten heeft gekozen voor de antwoordoptie 'helemaal oneens'. De meerderheid van de gemeenten is het met de stelling eens of helemaal mee eens (65%). Dit kan worden beschouwd als bewijs dat signalen effectiever bijdragen aan de verbetering van de BRP. Dit is echter te kort door de bocht, zo is tijdens de groepsgesprekken door gemeenten gezegd. De afhandelingsprocessen van LAA-signalen zijn in de meeste gevallen te afwijkend van TMV-meldingen om een dergelijke uitspraak te onderbouwen. Voor dit onderzoek is hoofdzakelijk gesproken met LAA-coördinatoren. Zij hebben zicht op de opbrengsten van LAA-signalen, maar in de meeste gevallen niet van TMV-meldingen⁴⁰. Dit zorgt ervoor dat het merendeel van de gesproken personen geen uitspraak kan doen over de vergelijkende kwaliteitsbijdrage die LAA-signalen ten opzichte van TMV-meldingen hebben.

⁴⁰ Zeker bij 100.000+ gemeenten zijn de processen gescheiden. In de kleinere gemeenten kan het voorkomen dat LAA-signalen en TMV-meldingen door eenzelfde medewerker in behandeling worden genomen, maar dan nog steeds geldt dat de manier van afhandelen (administratief of via een huisbezoek) wezenlijk verschilt.

Een ander belangrijk verschil is dat LAA-signalen en het afleggen van huisbezoek indirecte maatschappelijke effecten kennen. TMV-meldingen worden grotendeels administratief afgehandeld en hebben die voordelen dus niet.

Ondanks de geconstateerde verschillen tussen de TMV en LAA zijn er soms ook (onbedoelde) overeenkomsten. LAA-signalen en TMV-meldingen hebben soms betrekking op eenzelfde fenomeen, zoals post-onbestelbaar-retour. Dit is een melding die het CJIB via de TMV aan een gemeente kan melden, maar die ook via een LAA-signaal bij de gemeente terecht kan komen. Dit zorgt voor onduidelijkheid bij gemeenten. Het is hen niet duidelijk in welke gevallen er voor welk kwaliteitsinstrument wordt gekozen. Sterker nog: hier lijken geen afspraken over te bestaan waardoor het in zekere zin willekeurig is en afhangt van de voorkeur van de (medewerker bij de) signaalleverancier in kwestie voor welk kanaal wordt gekozen.

Liever zouden gemeenten zien dat de instrumenten meer in samenhang worden benaderd, bijvoorbeeld door ze onder te brengen in een gemeenschappelijke voorziening. Hier worden ook kansen voor gezien, omdat beide vormen van terugmelden door RvIG wordt ondersteund.

6. Opvattingen van signaalleveranciers

Ook met de (externe) signaalleveranciers (Belastingdienst/Toeslagen, UWV en CJIB) is gesproken over hun participatie binnen LAA en hoe ze aankijken tegen de effecten van LAA. Dit geldt ook voor vertegenwoordigers van RvIG, ook al wordt die organisatie strikt genomen niet gezien als echte signaalleverancier. Zij leveren namens de gemeenten signalen uit de BRP-profielen.

6.1 Meerwaarde voor signaalleveranciers

Alle signaalleveranciers zien in LAA een manier om aan hun wettelijke verplichting te voldoen om gereede twijfel over de juistheid van BRP-gegevens terug te melden. Zo dragen ze een steentje bij aan het verbeteren van de datakwaliteit van de BRP. Daarnaast hebben deze partijen ook een intrinsieke motivatie om aan LAA deel te nemen. Een hoge datakwaliteit van de BRP is namelijk bepalend voor het goed kunnen uitvoeren van hun eigen taken en processen. Als gevolg van een correcte adresregistratie kunnen signaalleveranciers hun (dienstverlenings)taken beter uitvoeren. Een correcte adresregistratie draagt onder meer bij aan:

- Het zuiver en rechtmatig kunnen toekennen van toeslagen door de Belastingdienst/Toeslagen. Dit geldt zowel voor het stopzetten van onterechte toeslagen en tegengaan van misbruik, als het uitkeren van mensen die hier wel recht op hebben.
- Het rechtmatig uitkeren van uitkeringen door het UWV.
- Het effectiever innen van verkeersboetes door het CJIB.

Signaalleveranciers zeggen dat ze geen actuele cijfers van de opbrengsten van LAA hebben. In het verleden is wel gerapporteerd over financiële baten als gevolg van LAA⁴¹. In 2020 is hier echter mee gestopt, omdat toen duidelijk werd dat de aanpak structureel gebruikt gaat worden als kwaliteitsinstrument voor de BRP. Daarnaast geven signaalleveranciers aan dat het niet altijd herleidbaar tot LAA is of een wettelijke taak op basis van een juiste adresregistratie wordt uitgevoerd. Ook als het bijvoorbeeld gaat over het betalen van een boete kan het CJIB niet op afstand nagaan of de boete is voldaan als gevolg van een huisbezoek of dat iemand per ongeluk de boete is vergeten te betalen.

6.2 Overige effecten

Door signaalleveranciers worden enkele neveneffecten opgemerkt. Door de Belastingdienst/Toeslagen wordt gesteld dat LAA zorgt voor een betere interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking tussen organisaties. Partijen die normaliter niet met elkaar te maken hebben, bundelen via LAA de krachten samen om te komen tot een betere BRP. Bovendien zorgt de samenwerking ervoor dat er een groter begrip voor elkaars processen ontstaat.

Het UWV geeft als neveneffect aan dat LAA aanleiding gaf tot het opstarten van handhavingsonderzoeken. Als de gemeente naar aanleiding van onderzoek op basis van een signaal heeft vastgesteld dat een persoon niet meer woonachtig is op het adres in Nederland en mogelijk in het buitenland verblijft, is een uitkering mogelijk onrechtmatig uitbetaald en kan er sprake zijn van regelovertreding. Dit vormt voor de handhavingdirectie van UWV aanleiding om een eigen onderzoek op te starten. Het onderzoek kan verschillende uitkomsten hebben, onder meer het stopzetten van de uitkering en/of het opleggen van een (financiële) sanctie. Het UWV concludeert daarom dat 'de

⁴¹ Zie onder meer de voortgangsrapportage 'Elke tien minuten...' (2017) pagina 41/57

samenwerking met LAA in positieve zin bijdraagt aan het bepalen van de rechtmatigheid van uitkeringen’.

Dergelijke handhavingsonderzoeken komen echt niet op grote schaal voor. UWV heeft sinds 2019 zo’n 80 gevallen geïdentificeerd als ‘onderzoekswaardig’. Het opstarten van handhavingsonderzoeken is bewerkelijk in de uitvoering. Tussen het ontstaan van een signaal en het afleggen van een huisbezoek kan behoorlijk veel tijd zitten. Een eventueel rechtmatigheidsonderzoek kan pas helemaal aan het eind van de keten worden opgestart. Daarnaast is het UWV afhankelijk van de informatie en terugkoppeling van gemeenten over wat er tijdens het huisbezoek over de feitelijke bewoning is vastgesteld. Hiervoor vraagt het UWV gemeenten een apart websiteportaal te gebruiken. Dit wijkt echter af van de geëigende terugkoppelingsroute van de WALAA via het IKP naar de signaalleveranciers. Het is dus ook niet duidelijk of het websiteportaal door alle gemeenten structureel voor terugkoppeling wordt gebruikt.

6.3 Verbeteringen

De signaalleveranciers zien LAA als een effectief middel om de kwaliteit van de BRP te verbeteren. Zij noemen daarnaast ook enkele tekortkomingen en mogelijke verbeteringen van de aanpak. In de eerste plaats wordt gevoeld dat er tegenwoordig minder ruimte is om te experimenteren en innoveren binnen LAA. Dit wordt door de deelnemers verklaard door te wijzen op de institutionaliseringsfase waarin het project zich bevindt richting formele wetgeving. Tijdens deze fase wordt de huidige werkwijze verder geformaliseerd en vastgelegd in procedures en protocollen. Dit wordt enerzijds gezien als een goede ontwikkeling, omdat het bijdraagt aan de transparantie van werken. LAA heeft niks te verbergen, zo wordt gezegd. Daar hoort bij dat er openheid van zaken wordt gegeven, bijvoorbeeld over de algoritmetechniek en de selectiecriteria die worden gebruikt.

Maar het vastleggen en formaliseren van de huidige procedures hebben ook een keerzijde, met name als het gaat over de mogelijkheden om binnen LAA te vernieuwen en noviteiten te beproeven. De formalisering en institutionalisering verkleinen de ruimte om nieuwe ideeën uit te werken. Dat wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn om nieuwe fenomenen te verkennen. Sterker nog, processtappen daarvoor zijn beschreven en vastgelegd, maar het wordt als zware en langdradige procedure ervaren die vernieuwing afremt. In deze context kan het gebeuren dat een risicoprofiel al jaren in de ontwikkelfase blijft hangen, zoals het geval is voor het UWV. Signaalleveranciers zien best wel mogelijkheden om tot effectievere signalen te komen, bijvoorbeeld door gegevensbronnen eerder in het proces te combineren, maar ervaren binnen de huidige kaders van LAA te weinig ruimte om dit in de praktijk te brengen.

Een ander verbeterpunt heeft betrekking op de uitdagingen die worden ervaren bij het optimaliseren van de huidige risicoprofielen. De theorie luidt dat het gebruik van de risicoprofielen waardevolle informatie oplevert over de effectiviteit van de signalen in de praktijk die kan worden gebruikt om de risicoprofielen te verfijnen en aan te scherpen. Er zou sprake moeten zijn van een feedbackloop die de effectiviteit van de profielen ten goede komt. In de initiële projectfase is deze feedbackloop bij de ontwikkeling van signalen sterker toegepast dan nu het geval is. In de huidige praktijk blijkt het lastig voor de signaalleveranciers om deze feedbackloop te volbrengen, omdat niet altijd meer duidelijk is waarom bepaalde keuzes in de opbouw van het profiel in het verleden zijn gemaakt. Door betrokkenen kan niet meer worden teruggehaald of verklaard waarom specifieke selectiecriteria worden toegepast. Daar is aan het begin van het project LAA over besloten, maar dit is meestal onvoldoende vastgelegd en onderbouwd. De kennis van de achtergrond en beweegredenen ligt bij individuele medewerkers, die soms niet meer betrokken bij LAA zijn. Daardoor is niet alles herleidbaar

en vindbaar. Zonder deze kennis is het voor signaalleveranciers en RvIG moeilijk om bestaande selectiecriteria binnen de risicoprofielen effectiever af te stellen.

6.4 Vergelijking met de TMV

Net als gemeenten zijn ook signaalleveranciers gevraagd naar de effectiviteit van LAA-signalen in vergelijking tot TMV-meldingen.

Signaalleveranciers geven aan dat er voor hen meerwaarde bestaat in deelname aan LAA in aanvulling op het gebruik van de TMV. Wat hen bevalt is dat LAA de mogelijkheid biedt om geautomatiseerd en gestructureerd signalen over (gekende) situaties van gerede twijfel te genereren. Het datagedreven genereren van signalen is in bepaalde mate voor signaalleveranciers efficiënter dan het gebruik van de TMV waarin individuele gevallen worden gemeld. Door een respondent werd LAA in dit kader samengevat als 'terugmelden in bulk'.

Sommige respondenten noemen LAA-signalen effectiever dan TMV-meldingen omdat bij LAA altijd de intentie bestaat om een huisbezoek af te leggen. Een huisbezoek wordt gezien als effectiever middel om een adresregistratie te controleren dan administratieve handelingen zoals bellen of het sturen van een brief, zoals vaak bij het afhandelen van TMV-meldingen wordt gedaan. Door een signaalleverancier is gezegd dat gemeenten aan LAA een hogere commitment lijken te verbinden om daadwerkelijk met het signaal aan de slag te gaan dan bij een TMV-melding. Deze commitment wordt ook aangemoedigd door het actieve accountmanagement dat door RvIG voor LAA wordt gevoerd. Een andere stimulerende factor is dat gemeenten aparte financiële compensatie voor LAA ontvangen. Bij de TMV is dat niet het geval.

Toch spreken niet alle signaalleveranciers een uniforme voorkeur uit voor het gebruik van LAA. Er zijn namelijk ook nadelen. In de eerste plaats gaat er redelijk veel tijd verstreken voordat een signaal in behandeling wordt genomen. Het doen van een TMV-melding is wat dat betreft sneller en directer om een gemeente te bereiken. Door een andere signaalleverancier wordt bovendien opgemerkt dat LAA nog relatief beperkt in scope is. Met een risicoprofiel kan de gerede twijfel over een specifiek fenomeen worden gemeld, maar dat wil niet zeggen dat daarmee alle situaties van gerede twijfel zijn afgedekt. Er zijn nog veel andere vormen van terugmeldingen die door signaalleveranciers dagelijks worden gedaan die via LAA niet mogelijk zijn. LAA kan daarom de TMV niet zomaar vervangen, wordt gesteld. Een uitspraak over effectiviteit is daarmee volgens de gesproken partijen op zichzelf niet heel nuttig, omdat je beide kwaliteitsinstrumenten nodig zult hebben.

Signaalleveranciers gebruiken de kwaliteitsinstrumenten daarom ook naast elkaar, waarbij geen expliciet beleid bestaat in welke situaties een LAA-signaal of TMV-melding uitgaat. Dit levert de soms onhandige situatie voor gemeenten op dat zij over een specifiek adres een LAA-signaal ontvangen waar in een eerder stadium door dezelfde signaalleverancier een melding via de TMV over is gedaan. Een voorbeeld van deze situatie is het profiel Langdurig niet-ingezeten van het UWV, dat zowel als signaal via LAA wordt verstuurd als door medewerkers via de TMV kan worden gemeld. Het risico van deze werkwijze is dat gemeenten dubbele meldingen over hetzelfde adres kunnen ontvangen. Overigens komt dit in de praktijk weinig voor, omdat via de TMV meestal andere situaties van gerede twijfel worden gemeld dan met LAA.

7. Samenvatting en conclusie

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Bij aanvang van de evaluatie zijn enkele onderzoeksvragen geformuleerd. In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de opbrengsten van uitgevoerde activiteiten. Deze bevatten de bouwstenen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Deze antwoorden worden in dit hoofdstuk expliciet gemaakt en toegelicht.

Het eerste blok onderzoeksvragen richt zich op de effecten van LAA op de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP.

1a. Hoeveel gevallen van gerede twijfel (signalen) kan het instrument LAA jaarlijks genereren?

Het aantal signalen verschilt van jaar op jaar en is van een aantal factoren afhankelijk. Het aantal wordt bepaald door het aantal risicoprofielen dat in gebruik is, de frequentie waarop de profielen signalen genereren, het gebruik van uitsluitings- en verfijningsfactoren en de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt over de beschikbare capaciteit voor de afhandeling van signalen. De potentie wordt op dit moment niet volledig benut, omdat de capaciteit van gemeenten meeweegt in de vaststelling van het aantal signalen.

1b. Welke factoren bepalen het aantal signalen, onderzoeken en adreswijzigingen bij gemeenten in de praktijk?

Het aantal signalen dat gemeenten ontvangt is begrensd tot de portiegrootte (capaciteitsomvang) die voor LAA is afgesproken. Gemeenten ontvangen nooit de maximale portiegrootte, omdat er nog signalen in het IKP uitvallen die niet voldoen aan de gestelde uitsluitings- en verfijningsfactoren. Niet alle uitgeleverde signalen worden daadwerkelijk door gemeenten in behandeling genomen. Dit gebeurt meestal door gebrek aan capaciteit in de uitvoering of andere prioriteiten die voorrang krijgen. Voor het in behandeling nemen van signalen is er sprake van een veelzijdige praktijk bij gemeenten. Sommige gemeenten kennen aparte teams die zich richten op de verwerking van LAA-signalen, voor anderen is het in behandeling nemen van signalen een activiteit die alleen wordt uitgevoerd als daar gelegenheid voor is.

Bij het in behandeling nemen starten gemeenten altijd met een vooronderzoek om te kijken welke informatie bij de gemeente zelf aanwezig is over het adres. Aan de hand van deze informatie wordt bepaald of het signaal aanleiding geeft voor een huisbezoek. Tijdens een huisbezoek wordt nagegaan of de feitelijke bewoning van een adres overeenkomt met de registratie van personen op dat adres in de BRP. Als hiertussen verschillen bestaan start de gemeente de processen voor een formeel adresonderzoek op. Dit leidt mogelijk tot een BRP-mutatie.

1c. Hoeveel LAA-signalen worden er jaarlijks aan gemeenten uitgeleverd? Hoeveel daarvan resulteren in een huisbezoek? Hoeveel resulteren in een adreswijziging?

Gemiddeld zijn er sinds de start van LAA in 2015 zo'n 22.000 signalen per jaar aan gemeenten uitgeleverd. De hoogste levering was in 2018 en 2019 toen er ruim 28.000 signalen per jaar aan gemeenten werden gestuurd. Gemiddeld leggen gemeenten jaarlijks zo'n 12.500 huisbezoeken naar aanleiding van een signaal af. Sinds de start van de coronapandemie in 2020 is zowel het aantal geleverde signalen als het aantal uitgevoerde huisbezoeken teruggelopen. Het aantal signalen dat is afgedaan met een vooronderzoek is juist toegenomen, mede omdat toezichthouders minder makkelijk bij mensen op bezoek konden gaan: van zo'n 21% tussen 2015 en 2019 naar 36% tussen 2020 en 2022. Daarnaast is volgens gemeenten de kwaliteit van signalen afgenomen waardoor ze sneller op

basis van louter vooronderzoek terzijde kunnen worden gelegd en er geen huisbezoek nodig is. De gemiddelde trefkans van huisbezoeken ligt rond de 50%. Dat wil zeggen dat er in 50% van de huisbezoeken door de gemeente is geconstateerd dat de feitelijke bewoning niet gelijk is aan de adresregistratie in de BRP. De hoeveelheid adreswijzigingen wordt bepaald door het aantal personen van wie tijdens het huisbezoek is geconstateerd dat hun adresregistratie niet kloppend is. Adreswijzigingen kunnen pas na een formeel adresonderzoek worden gedaan. Gemiddeld gezien is dit in 64% het geval. Het aantal BRP-mutaties naar aanleiding van een signaal fluctueert de laatste jaren tussen de 7.000 en 10.000.

1d. Kan het potentieel van incorrecte adresregistraties dat met het LAA-instrument kan worden gevonden, even snel worden gevonden en onderzocht als met alternatieve instrumenten zoals de Terugmeldvoorziening (TMV)?

Een integrale vergelijking van de opbrengsten van LAA-signalen en van de TMV-meldingen is niet mogelijk gebleken, omdat er voor deze evaluatie geen cijfers beschikbaar waren over de uitkomsten van TMV-meldingen. Daarnaast zeggen respondenten dat een 1-op-1 vergelijking geen recht doet aan de praktische toepassing van de twee kwaliteitsinstrumenten. De afhandelingsprocessen van LAA en de TMV verschillen wezenlijk van elkaar. Gemeenten ervaren het afhandelen van meldingen die binnenkomen via de TMV als minder arbeidsintensief, omdat veelal met een (beperkt) bureau-onderzoek kan worden volstaan. De behandeling van LAA-signalen is complexer: het vraagt om een vooronderzoek en meestal een huisbezoek, maar tegelijkertijd kunnen de (maatschappelijke) opbrengsten ook hoger zijn.

Het lijkt geen twijfel dat betrokkenen in gemeenten LAA-signalen van grote waarde vinden om de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP te verbeteren. Tegelijkertijd vraagt de opvolging van signalen het nodige van gemeenten. Het afleggen van huisbezoeken kost relatief veel tijd. Bovendien moet de gemeente in kwestie kunnen beschikken over deskundige medewerkers die op een goede manier invulling geven aan de huisbezoeken. Soms worden signalen verstrekt die binnen de context van die gemeente weinig relevant zijn, zoals signalen van 'overbewoning' of 'veelverhuizers' binnen gemeenten met veel studenten.

LAA-signalen moeten echter nadrukkelijk naast en niet in plaats van TMV-meldingen worden gezien. Hoewel er sprake kan zijn van overlap tussen LAA-signalen en meldingen uit de TMV hebben beide hun eigen toepassingsgebied en potentie om de adreshouders te verbeteren. Er kunnen daarom geen harde uitspraken worden gedaan over de vergelijkende kwaliteitsbijdrage van LAA-signalen in vergelijking tot TMV-meldingen.

Het tweede blok onderzoeksvragen richt zich op de effecten van LAA bij het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek.

2a. In hoeverre draagt LAA bij aan het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek (zoals slechte huisvesting of schuldenproblematiek) door gemeenten?

LAA-signalen vormen wellicht één van de weinige concrete aanleidingen voor gemeenten om bij personen thuis te (kunnen of mogen) komen. Tijdens een huisbezoek wordt de woonsituatie achter de voordeur zichtbaar. Hiermee draagt LAA bij aan het vroegtijdig signaleren van aanvullende problematiek als dat aan de orde blijkt. De toezichthouders die de huisbezoeken afleggen komen verschillende vormen van problematiek tegen. De meeste gaan over situaties waarin de bewoners aanvullende (sociale) hulp of zorg behoeven. Daarnaast worden met enige regelmaat situaties van overbewoning en illegale onderverhuur aangetroffen.

Het is niet mogelijk om aan te geven hoe vaak aanvullende problematiek wordt aangetroffen, omdat gemeenten deze gegevens niet structureel registreren. Gemeenten vertellen wel dat het signaleren van aanvullende problematiek eerder uitzondering dan regel is. Daarnaast is de kans op het aantreffen van aanvullende problematiek in grootstedelijke gemeenten groter dan in kleinere gemeenten.

Naast vroegsignalering kennen de huisbezoeken nog andere maatschappelijke effecten. De belangrijkste zijn afschrikking (de overheid laat zien dat gesjoemel met registraties wordt aangepakt) en een betere binnen- en buitengemeentelijke samenwerking. Het gebruik van Pleio verschaft de medewerkers van gemeenten een platform om kennis en ervaringen met LAA. Dit versterkt de maatschappelijke effecten.

2b. Welke factoren zijn van invloed op de bijdrage van LAA aan het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek?

Het identificeren van aanvullende problematiek is alleen mogelijk als gemeenten door middel van een huisbezoek achter de voordeur komen. In het onderzoek is gebleken dat er relatief minder huisbezoeken voor LAA worden afgelegd, omdat steeds meer signalen met een bureau-onderzoek worden afgedaan. Daarnaast moeten de toezichthouders die de huisbezoeken doen voldoende gekwalificeerd zijn om meervoudig naar de aangetroffen woonsituatie te kijken. Dat betekent niet alleen het controleren van de juistheid van de adresregistratie, maar ook het signaleren van andere zaken die mogelijk aandacht behoeven. Dit onderzoek laat tot slot zien dat het signaleren van aanvullende problematiek niet gelijk staat aan het vermogen om het ook op te kunnen lossen. Dit wordt bepaald door de mate waarin de bevindingen door de toezichthouder in kwestie worden overgedragen aan andere gemeentelijke afdelingen of externe organisaties. In de meeste gevallen bestaan hier nog geen vaste procedures of processen voor. Vertrouwd moet worden op de kennis, ervaring en het netwerk van de toezichthouder.

Het derde blok onderzoeksvragen richt zich op de effecten van LAA bij het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen.

3a. In hoeverre draagt LAA bij aan het rechtmatig toekennen van adres gerelateerde overheidsvoorzieningen (zoals toeslagen en uitkeringen)?

In het algemeen kan worden gesteld dat de overheid bij haar taakuitvoering baat heeft bij een juiste adresregistratie in de BRP. Het woonadres is een factor voor de bepaling van het recht op en de hoogte van de toeslag of uitkering. Dit geldt bijvoorbeeld voor zorgtoeslag en kindgebonden budget. Daarnaast worden adresgegevens uit de BRP bijvoorbeeld gebruikt om boetes te versturen. LAA bevordert het herstellen van foutieve adresregistraties. Indirect draagt LAA ook bij aan het rechtmatig toekennen van adres gerelateerde overheidsvoorzieningen. De hoogte van deze bijdrage is in deze evaluatie niet berekend.

Adresregistratie is op zichzelf een handeling van feitelijke administratie. Het optimaliseren van de rechtmatigheid bij de toekenning van (overheids)diensten kent op zichzelf weinig risico's.

3b. Welke factoren zijn van invloed op de bijdrage van LAA aan het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen?

In de eerste plaats is het belangrijk dat foutief geconstateerde adresgegevens na een huisbezoek worden aangepast in de BRP. Hiervoor moet de gemeente een formeel adresonderzoek opstarten. Het initiatief daartoe door een gemeente valt buiten de invloedssfeer van LAA. Daarmee is de impact van LAA op het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen indirect. Tevens is het tijdig en volledig terugkoppelen van de resultaten van de huisbezoeken vanuit LAA naar de signaalleveranciers

van belang. Als blijkt dat iemand niet meer woonachtig is op een bepaald adres kan dit aanleiding geven om een overheidsvoorziening stop te zetten. In andere gevallen gebeurt dit automatisch: BRP-inschrijvingen zijn leidend voor het bepalen van de huishoudsamenstelling op een adres en daarmee van invloed op het berekenen van het recht en de hoogte van de toeslag(en).

De laatste onderzoeksvraag gaat over de overige effecten van LAA.

4. Welke andere directe of indirecte opbrengsten kent de LAA bij de deelnemende partijen (gemeenten, signalleveranciers, RvIG)?

Door deelnemende partijen zijn geen noemenswaardige andere effecten van LAA genoemd. De deelnemende partijen zijn het erover eens dat de belangrijkste meerwaarde van LAA bestaat uit het signaleren en het kunnen herstellen van foutieve adresgegevens in de BRP. Een goede adresregistratie is voor overheidsdienstverlening in den brede van groot belang.

7.2 Conclusie

LAA is in 2014 ontstaan om de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee fraude met adresgerelateerde voorzieningen te bestrijden. Door de jaren heen is steeds minder de nadruk komen te liggen op het tegengaan van adres gerelateerde fraude. De belangrijkste doelstelling van LAA wordt nu door alle partijen gezien in het opsporen en aanpassen van incorrecte adresregistraties in de BRP. Het belang van een goede adreskwaliteit in de BRP wordt door alle betrokken partijen uitgedragen. Het zorgt ervoor dat zij hun wettelijke taken goed, efficiënt en rechtmatig kunnen uitvoeren. Burgers hebben eveneens belang bij een correcte adresregistratie, onder meer omdat zij hierdoor beter aanspraak kunnen maken op eventuele (financiële) voorzieningen zoals toeslagen.

Naast de waarde van een goede adresregistratie wordt door deelnemende partijen de waarde van LAA gezien in de indirecte maatschappelijke effecten die huisbezoeken hebben. Het wordt voor gemeenten door het afleggen van huisbezoeken mogelijk om eventuele aanvullende problematiek achter de voordeur vroegtijdig te signaleren en op te pakken.

LAA is een instrument dat aantoonbaar bijdraagt aan het opsporen en aanpassen van incorrecte adresregistraties in de BRP. LAA is een uniek kwaliteitsinstrument voor de BRP dat nadrukkelijk naast en niet in plaats van andere kwaliteitsinstrumenten (zoals de Terugmeldvoorziening (TMV)) gebruikt wordt. Een vergelijking tussen de instrumenten om te bepalen welke het meest bijdraagt aan de kwaliteit van de BRP is niet mogelijk gebleken. Voor een goede vergelijking zijn te weinig relevante gegevens beschikbaar. Hoewel er sprake kan zijn van overlap tussen LAA-signalen en meldingen uit de TMV hebben beide hun eigen toepassingsgebied en potentie om de adreskwaliteit te verbeteren. Sinds de start van LAA is het aantal meldingen via de TMV niet teruggelopen maar zelfs licht toegenomen. Er moet wel gezegd worden dat de groei of het teruglopen van vormen van gerede twijfel (LAA-signalen of TMV-meldingen) ook door maatschappelijke factoren ingegeven kan zijn.

Het project kan op brede steun van gemeenten rekenen. Een eerste indicatie voor deze steun is dat het project, waar gemeenten op vrijwillige basis aan deelnemen, nu een deelname kent van 92% van alle gemeenten. LAA geeft gemeenten unieke informatie over risicoadressen waar ze op basis van eigen kennis, observaties, registraties en onderzoeken meestal niet over (kunnen) beschikken. Voor LAA wordt het principe *huisbezoek, tenzij* gehanteerd. Tijdens het huisbezoek krijgt de gemeente een kijkje achter de voordeur. Hiermee worden naast de adrescontrole tevens andere zaken over de bewoning en woonomstandigheden zichtbaar, bijvoorbeeld over mogelijke sociale problematiek of

illegale bewoning. LAA levert zo een bijdrage aan het vroegtijdig signaleren van aanvullende problematiek achter de voordeur.

Een belangrijk positief aspect in het functioneren van LAA betreft het werk van de accountmanagers van RvIG. Zij vervullen een brugfunctie tussen de totstandkoming van signalen en de in behandeling name door gemeenten. Het actieve accountmanagement heeft bijgedragen aan de relatief hoge deelname door gemeenten. Daarnaast vormen accountmanagers voor gemeenten het eerste aanspreekpunt en een vraagbaak. Een ander voordeel van de huidige samenwerkingsvorm is dat het gemeenten een (extra) methode biedt om kennis en ervaring uit te wisselen over situaties die zich moeilijker laten duiden in regelgeving en/of de administratieve werkelijkheid.

De beperkingen van corona hebben het functioneren van de accountmanagers wel belast. Gezamenlijke bijeenkomsten met medewerkers van gemeenten waren niet mogelijk, of louter digitaal. Ook bezoeken van accountmanagers aan gemeenten liepen terug. Daarnaast is er sprake geweest van verschillende personele wisselingen onder de accountmanagers. De hechte relatie met gemeenten heeft hieronder te lijden gehad.

Naast gemeenten zijn ook signaalleveranciers enthousiast over de aanpak. Door centraal informatie te delen ontwikkelen deze partijen signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens. De signaalleveranciers zien in LAA een manier om aan hun wettelijke verplichting tot het verbeteren van de gegevenskwaliteit van de BRP te voldoen. Daarnaast herkennen deze organisaties dat een hoge gegevenskwaliteit van de BRP een positieve bijdrage levert aan hun eigen (dienstverlenings)processen.

Risicoprofielen

De risicoprofielen hebben een centrale rol in het functioneren van LAA. Ze staan aan de basis van de signaalproductie richting gemeenten. Sinds de start van LAA is in totaal met zevenentwintig profielen gewerkt waarvan er nu nog tien in gebruik zijn. Er vindt een continue beoordeling plaats van de trefkans van signalen die uit de risicoprofielen worden gegenereerd. Zo wordt een vinger aan de pols gehouden of een risicoprofiel nog voldoende meerwaarde heeft bij het opsporen van incorrecte adresregistraties. Doordat bij LAA veel aandacht is voor het meten van het functioneren van de risicoprofielen ontstaat er een feedbackloop. Een van de gevolgen hiervan kan zijn dat risicoprofielen op termijn overbodig raken (zoals in het verleden meermaals is gebeurd) waardoor ruimte ontstaat voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe profielen. Deze manier van werken maakt LAA in theorie toekomstbestendig.

Toch zijn er in de laatste jaren relatief weinig nieuwe risicoprofielen in gebruik genomen. De meeste risicoprofielen kennen hun oorsprong in de BRP en worden door RvIG beheerd. Er zijn momenteel slechts drie externe signaalleveranciers bij LAA betrokken waarvan maar twee (Belastingdienst/Toeslagen en CJIB) op regelmatige basis signalen genereren. De RDW is nu al geruime tijd inactief. De RDW voert momenteel een uitvoeringstoets uit om na te gaan of ze ook in de toekomst aan LAA willen blijven deelnemen. Het UWV doet al jaren een pilot met een beperkt aantal gemeenten. Het is onduidelijk of hun signaal (Langdurig niet-ingezet) deel gaat uitmaken van de reguliere signaalproductie. De

Gemeenten hopen op meer bijzondere signalen die niet uit de BRP afkomstig zijn. De kwaliteit en bijzonderheid van de signalen zijn in hun ogen sinds de start van LAA teruggelopen. Dit heeft als gevolg dat gemeenten relatief meer signalen kunnen wegleggen na het doen van vooronderzoek. Ze gaan minder vaak op huisbezoek. Als deze trend zich doorzet zal de meerwaarde van LAA voor gemeenten op de langere termijn afnemen. Als signalen relatief vaker door middel van vooronderzoek

kunnen worden afgehandeld, kan LAA een grotere administratieve last gaan betekenen. Daarnaast vervalt de mogelijkheid op indirecte maatschappelijke baten.

Gemeenten zien kansen in het op centraal niveau uitgebreider combineren van gegevens uit verschillende bronnen om te komen tot rijkere en effectievere LAA-signalen. Ze constateren dat terughoudendheid bij de verwerking van persoonsgegevens de innovatie- en vernieuwingsmogelijkheden beperkt.

Een ander aandachtspunt in relatie tot de risicoprofielen is dat de documentatie tijdens deze evaluatie lang niet altijd op orde is gebleken. De externe signalleveranciers konden niet snel en eenduidig aangeven hoe hun risicoprofiel eruit ziet en welke selectiecriteria om welke reden worden toegepast. Daar is vaak aan het begin van het project over besloten, maar dit is meestal onvoldoende vastgelegd en onderbouwd. De kennis van de achtergrond en beweegredenen ligt bij individuele medewerkers, die soms al niet meer betrokken zijn bij LAA. Daardoor is niet alles herleidbaar en vindbaar. Deze situatie vormt een risico bij het streven van de bij LAA betrokken partijen naar maximale transparantie en expliciete aandacht voor waarborgen rondom privacy, mensenrechten, ethiek en discriminatie. Daar hoort passend documentbeheer absoluut bij.

Overige aandachtspunten

Mede vanwege de (al langdurige) voorbereidingen op de wettelijke verankering van LAA is sprake van professionalisering en institutionalisering. De processtappen binnen de aanpak worden nauwgezet afgebakend en beschreven; de kaders worden meer gedetailleerd beschreven. De volwassenheid van de aanpak groeit, de procedures worden verder uitgewerkt en strikter nageleefd. Een nadeel hiervan is wel dat de ruimte voor spontaniteit en experimenten afneemt. In de toekomst zal er naar een balans moeten worden gezocht waarbij de strikte procedures niet ten koste gaan van de ruimte die wordt gevoeld om nieuwe ideeën voor risicoprofielen te ontdekken en ontplooien. Tevens moet bij de ontwikkeling van nieuwe profielen nadrukkelijk de uitvoeringskennis van gemeenten worden betrokken en benut. Dit gebeurde in de beginfase van LAA meer dan nu.

Een ander aandachtspunt is dat het aantal aflegde huisbezoeken sinds de coronaperiode sterk is afgenomen terwijl een belangrijke meerwaarde van de aanpak is gelegen in diezelfde huisbezoeken. Dit herstelt zich traag, ook omdat veel gemeenten ervaren dat huisbezoeken een grote belasting vormen voor de eigen organisatie. Op goede wijze invulling geven aan huisbezoeken vereist een specifieke combinatie van expertisen die niet ruim voorhanden zijn. Daarnaast wordt de opvolging van signalen als tijdrovend ervaren.

LAA heeft een uitdaging om in de toekomst gemeenten aan boord en actief te houden om de aanpak levend en effectief te houden. Verschillende genoemde elementen kunnen hier aan bijdragen, zoals een hoge kwaliteit van signalen, een actieve betrokkenheid bij nieuwe risicoprofielen en stimulerend en betrokken accountmanagement vanuit RvIG.

Bijlage A Bestudeerde documentatie

In het kader van de evaluatie zijn de volgende documenten geraadpleegd:

| Documentnaam | Organisatie | Jaar |
|---|-----------------------------|--------------|
| Diverse Kamerbrieven over LAA | BZK | 2021 en 2022 |
| Onderzoek adreskwaliteit | CBS | 2022 |
| LAA signaal "Langdurig RNI": bijdrage aan rechtmatige toekenning van uitkeringen | UWV | 2022 |
| Beantwoording Kamervragen over wetsvoorstel BRP verankering LAA | BZK | 2022 |
| Eindtekst Wijziging van de Wet basisregistratie personen | BZK | 2022 |
| Memorie van Toelichting bij de wetwijziging BRP | BZK | 2022 |
| Diverse adviezen en reacties van andere bestuursorganen op de wetwijziging | VNG, G4-gemeenten, NVVB, AP | 2022 |
| LAA-special (IDee Magazine) | RvIG | 2022 |
| Onderzoek Impact en werklast LAA | VNG | 2022 |
| Samenvatting in gebruik zijnde risicoprofielen (bijlage bij nota naar aanleiding aan het verslag) | BZK | 2022 |
| Proces maandelijks samenstellen BRP mix-ricoprofielen | RvIG | 2022 |
| Eerste deelbesluit Woo-verzoek gebruik algoritmen bij LAA | BZK | 2022 |
| Basisvragenlijst voor gemeenten in de WALAA | RvIG | 2022 |
| Procesplaat 'Van idee tot landelijke uitrol' | RvIG | 2022 |
| Advies Afdeling Advisering Raad van State en Nader Rapport over wijziging Wet BRP | Raad van State en BZK | 2021 |
| Notitie nieuwe governance LAA | RvIG | 2021 |
| Evaluatie LAA | ICTU | 2020 |
| Instructie Adresonderzoek | RvIG | 2020 |
| Privacy Impact Assessment LAA | VKA | 2018 |
| Referentie verwerkersovereenkomst LAA | ICTU | 2018 |

| | | |
|---|------------------------------------|-----------|
| Elke tien minuten... Voortgangsrapport LAA | ICTU | 2017 |
| Onderzoek andere baten van LAA-onderzoeken | ICTU | 2016 |
| Evaluatie LAA – resultaten eerste jaar samenwerken | ICTU | 2016 |
| Kostenbatenanalyse adresonderzoeken en huisbezoeken | ICTU | 2014 |
| Beschrijving en uitwerking van de in gebruik zijnde risicoprofielen | RvIG, Belastingdienst, UWV en CJIB | 2019-2022 |

Bijlage B Geïnterviewde personen

In het kader van de evaluatie zijn personen gesproken van de hierna genoemde organisaties:

| Organisatie | Rol / functie |
|---------------------------|--|
| Belastingdienst/Toeslagen | Adviseurs externe samenwerking |
| BZK | Juridisch adviseur en Coördinerend beleidsmedewerker |
| CJIB | Business consultant, Data-analist en Privacy-officer |
| Gemeenten (in totaal 26) | LAA-contactpersonen en toezichthouders |
| ICTU | Senior data-analisten van het Informatieknooppunt (gedetacheerde medewerkers RvIG) |
| NVVB | Voorzitter |
| RDW | Adviseur aansprakelijkheids- en persoonsregistratie en Senior juridisch adviseur |
| RvIG | Accountmanagers, Senior adviseur externe betrekkingen en Coördinator LAA |
| UWV | Data-analist, Adviseur risicobeheersing en Adviseur gegevensdiensten |

Bijlage C Vragenlijst gemeenten

Aan gemeenten is de volgende vragenlijst voorgelegd:

Opvattingen over LAA

In deze vragenlijst informeren wij naar uw ervaringen met en opvattingen over het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). De enquête maakt deel uit van een evaluatieonderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, dat een bijdrage zal leveren aan de transformatie van het project naar regulier beleid. Aanluitend op de resultaten uit de vragenlijst zal met verschillende van u nog een verdiepend (groeps-)gesprek plaatsvinden.

Het invullen van de vragenlijst zal zo'n 15 minuten van uw tijd vragen.

Indien u vragen of opmerkingen heeft, kunt u contact opnemen met PBLQ (p.castenmiller@pblq.nl).

Dank voor uw medewerking!

1. Hoeveel inwoners telt uw gemeente?

- Minder dan 20.000 inwoners
- Tussen de 20.000 en 50.000 inwoners
- Tussen de 50.000 en 100.000 inwoners
- Tussen de 100.000 en 250.000 inwoners
- Meer dan 250.000 inwoners

2. Hoe zou u uw betrokkenheid bij de controle van adressenkwaliiteit willen typeren?

- Ik ben zowel betrokken bij het beleid als de uitvoering
- Ik ben voornamelijk betrokken bij het beleid
- Ik ben voornamelijk betrokken bij de uitvoering
- Overige (geef nadere toelichting)

3. In hoeverre slaagt uw gemeente er in om alle LAA-signalen in behandeling te nemen?

- Wij nemen alle LAA-signalen in behandeling
- Wij nemen meer dan de helft van de LAA-signalen in behandeling
- Wij nemen minder dan de helft van de LAA-signalen in behandeling
- Wij nemen niet tot nauwelijks LAA-signalen in behandeling

4. Kunt u toelichten welke factoren en randvoorwaarden binnen uw gemeente bepalen of LAA-signalen in behandeling worden genomen?

5. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Het aantal LAA-signalen dat mijn gemeente jaarlijks ontvangt is goed afgestemd op onze beschikbare capaciteit.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

6. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Mijn gemeente ontvangt alleen LAA-signalen uit risicoprofielen die voor ons relevant zijn.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

7. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Binnen mijn gemeente zijn er voldoende kennis en ervaring beschikbaar om LAA-signalen goed te behandelen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

8. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Om alle signalen goed te kunnen behandelen, moet mijn gemeente soms tijdelijk de capaciteit vergroten.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

9. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Ik vind de Webapplicatie LAA (WALAA) gebruikersvriendelijk.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

10. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Het invullen van de vragenlijst in de WALAA is veel werk.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

11. In welke mate vinden, als bij een huisbezoek gebleken is dat het adresgegeven van tenminste één persoon niet correct was, een BRP-wijziging of aanpassing plaats?

- (Vrijwel) altijd
- Meestal
- Zelden tot nooit

12. Kunt aangeven welke overwegingen en omstandigheden van invloed zijn op het aanbrengen van een BRP-wijziging of mutatie.

13. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Mijn gemeente heeft voldoende inspraak bij de ontwikkeling en inrichting van nieuwe signalen of risicoprofielen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

14. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Er is voldoende informatie- en instructiemateriaal beschikbaar voor het behandelen van LAA-signalen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

15. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Als ik feedback geef over (de levering van) LAA-signalen, heb ik het gevoel dat er serieus mee om wordt gegaan.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

16. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Ik ben tevreden over de samenwerking met de RvIG-accountmanagers of contactpersonen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

17. Als u nog opmerkingen of suggesties heeft met betrekking tot de samenwerking met of ondersteuning door RvIG, kunt u deze hieronder vermelden.

18. Kunt u hieronder aangeven welke afdelingen of functionarissen binnen uw gemeente betrokken zijn bij de behandeling en afhandeling van LAA-signalen?

19. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: De behandeling en afhandeling van LAA-signalen dragen bij aan een betere samenwerking binnen de eigen gemeentelijke organisatie.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

20. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: In mijn gemeente wegen de opbrengsten van de behandeling en afhandeling van LAA-signalen niet op tegen de investeringen die wij moeten doen.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

21. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: In mijn gemeente verbetert door middel van de behandeling en afhandeling van LAA-signalen niet alleen de kwaliteit van de gegevens in de BRP, maar worden ook andere problematieken zichtbaar.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

22. Een huisbezoek kan verschillende zaken aan het licht brengen. Dit worden wel indirecte effecten of baten van LAA genoemd. Kunt u in de onderstaande lijst aangeven welke indirecte effecten in uw gemeente het meest van toepassing zijn?

- Betrouwbare informatie bij rampen of crisissituaties, zoals een grote brand
- Inzet van aanvullende zorg en hulpverlening, zoals het aantreffen van misstanden, huiselijk geweld of zorgmijding, etc.
- Preventieve werking van fraude of ongewenst gedrag
- Afname van problemen m.b.t. (illegale) onderverhuur of overbewoning
- Afname van ernstige vormen van criminaliteit, zoals drugs, prostitutie of terrorisme
- Verbetering van de zichtbaarheid en het imago van de gemeente
- Betere samenwerking met andere organisaties in wijken en buurten (zoals de wijkagent, woningcorporaties, maatschappelijk werk, thuiszorg, e.d.)
- Betere samenwerking met uitvoeringsorganisaties
- Efficiencywinst binnen gemeentelijke processen
- Financiële baten, zoals meer inkomsten uit gemeentelijke heffingen of het voorkomen van het misbruik van voorzieningen of toeslagen
- Betrouwbare informatie over de gemeente en haar inwoners
- Overige (geef nadere toelichting)

23. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Indirecte effecten of baten ten gevolge van adressencontrole zijn voor mijn gemeente waardevoller dan het verbeteren van de kwaliteit van de adresgegevens.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

24. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: LAA-signalen werken effectiever voor het verbeteren van incorrecte adresgegevens dan het gebruik van terugmeldingen via de TerugMeldVoorziening (TMV).

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

25. In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraak: Binnen mijn gemeente wordt een LAA-signaal eerder opgepakt dan een terugmelding.

- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens

26. Alles overwegende, wat is voor uw gemeente de belangrijkste meerwaarde van de LAA?

27. Wilt u hieronder nog verbeteringen voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit vermelden?