



Elke tien minuten...

Voortgangsrapport Landelijke
Aanpak Adreskwaliteit



Inhoud

Inleiding	4
Begrippenlijst	5
Ontwikkeling LAA: stand en toekomst	6
Interview Wethouder Laurens Ivens - Amsterdam	8
Interview SVB-voorzitter Maarten Schurink	9
1 Opzet, werking en praktijk	10
1.1 Aanleiding en doel	10
1.2 Hoofdlijnen van de aanpak	10
1.3 Werken met proeven en pilots naar uitrol	11
1.4 Hitrate, BRP-mutatie en cultuur	13
1.5 Werkwijze voor contact met BRP-afnemers en gemeenten	15
1.6 Organisatie LAA, de besturing	15
Interview Burgemeester Inez Pijnenburg – Heerde	16
Interview Directeur Jan Melsen – Belastingdienst	17
1.7 Juridische grondslag LAA, nu en later	19
1.8 Perspectieven voor de toekomst	21
Interview Burgemeester Jos Wienen – Haarlem	22
Interview Directeur-Generaal Hans Schutte - DUO	23
1.9 De lokale aanpak in de praktijk	24
1.10 Signalen met een hoge hitrate	25
1.11 Lokale organisatie van adresbezoek	26
1.12 Lokale ervaringen uit adresbezoeken	27
1.13 Van adresbezoek tot mutatie in BRP	28
Interview NVVB-voorzitter Simon Rijdsdijk	31
Interview Burgemeester Liesbeth Spijs – Alphen aan den Rijn	32
2 Het maatschappelijk belang voor burger en overheid	33
2.1 Perspectief voor de burger zelf	33
2.2 Twaalf soorten maatschappelijk belang	35
Interview Burgemeester Peter Noordanus – Tilburg	40
Interview Burgemeester Koen Schuiling - Den Helder	41
3 De financiële baten	42
3.1 Basisgegevens voor de tellingen	42
3.2 Verdeling baten om hardheid te classificeren	43
Bijlage 1 Toelichting per instantie bij de tabel met financiële baten	46
Interview Burgemeester Onno van Veldhuizen – Enschede	50
Interview Algemeen directeur Simon Sibma - CJIB	51
Bijlage 2 Accenten per deelnemer	52
Bijlage 3 Kaart en lijst LAA-gemeenten	55

A photograph of two women walking in front of a large, dark brick Gothic church. The woman on the left is wearing a bright green coat and is smiling. The woman on the right is wearing a blue uniform with 'HANDHAVING' written on it and is holding a clipboard. The background shows the church's facade with arched windows and a large rose window.

Elke 10 minuten vindt ergens in Nederland een huisbezoek plaats voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Hier zijn een coördinator en toezichthouder in Schiedam aan het werk.

Inleiding

Het eerste rapport over de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) beschreef in maart 2016 de aanloop van het project en de resultaten van 2015. Dit nieuwe rapport geeft de resultaten over 2016 (zoals toegezegd aan de Tweede Kamer¹) en het biedt zicht op mogelijke ontwikkelingen.

Sinds de start van LAA is de aanpak verdiept en verbreed, in veel opzichten. De methode van risicogericht adresonderzoek heeft zich bewezen en opent steeds meer mogelijkheden. Daarvan getuigt dit rapport, waarmee wij verantwoording afleggen aan de Stuurgroep en de Tweede Kamer. Ook willen we hiermee onze vele partners danken en informeren. Het is immers hun inzet bij de uitvoering en hun intensieve betrokkenheid bij de ontwikkeling, die LAA als samenwerkingsverband mogelijk maken.

Ruim 200 gemeenten doen inmiddels mee. In 2016 onderzochten zij samen zo'n 15.000 signalen per jaar, wat in 2016 heeft geleid tot ruim 10.000 doorgevoerde correcties in de Basisregistratie Personen (BRP). Veel diensten van het rijk en de gemeenten hebben de waarde hiervan ontdekt voor hun werk aan handhaving. Ze zijn bezig hun werkwijzen daarop aan te passen. De financiële resultaten daaruit zijn zichtbaar en die tonen aan dat de methode zichzelf terug verdient.

Daarnaast zijn er belangrijke maatschappelijke baten: meer vertrouwen in de overheid door zichtbare handhaving van regels en betere zorg- en hulpverlening. Door meer als één overheid op te treden werken we ook efficiënter. De interviews en resultaten in dit rapport bevestigen dit.

Zo zei minister Plasterk het in de terugblik op zijn ambtstermijn (NVVB-Magazine B&R, maart 2017): "Het tegengaan van Identiteits- & Adresfraude is natuurlijk zo'n succes geworden omdat het hoog op de bestuurlijke agenda is komen te staan van gemeenten. We begonnen met een aantal gemeenten aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit; nou, nu ben je bijna gek als je als gemeente niet mee doet. Met deze aanpak kunnen wij miljoenen euro's aan onterecht verstrekte uitkeringen, toeslagen of oninbare boetes en belastingen terughalen. En allemaal dankzij het delen van informatie tussen verschillende overheden en instellingen, en de gemeenten die vervolgens met die informatie op pad gingen. [...] Gemeenten gaan massaal op pad en dat levert de schatkist veel geld op. Al is dat natuurlijk niet eens de voornaamste reden waarom we het doen. Een tijd geleden wezen we al op het fenomeen schijnverlatingen, waarin bijvoorbeeld de vader zich kort na de geboorte van een kind uitschrijft bij de partner, zodat deze als zogenaamd alleenstaande ouder allerlei toeslagen ontvangt. Wat breng je je kind dan bij? Wij laten als overheid nu zien: dat is niet okee. En je helpt ook mensen, want vaak schuilt er allerlei problematiek achter het bewust verkeerd opgeven van je adres, zoals schulden. Gemeenten zien dat nu extra snel en kunnen ondersteuning bieden."

Met genoeg bieden wij u dit voortgangsrapport aan. Er is nog veel werk te doen om alle mogelijke winst uit LAA in de komende jaren te realiseren. Alle partners in het samenwerkingsverband zijn gemotiveerd verder te gaan met onze gemeenschappelijke aanpak.

Marc Noordhoek
Ministerie BZK - Democratie en Burgerschap, opdrachtgever

Sylvia Kuilboer
Projectmanager LAA bij opdrachtnemer ICTU

¹ Kamerstuk 17050, nr. 533.

Begrippenlijst

AVG	Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming	IKP	Informatieknooppunt
BRP	Basisregistratie personen	LAA	Landelijk Aanpak Adreskwaliteit
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau (o.a. inning van verkeersboetes)	NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs (o.a. voor studiefinanciering)	RvIG	Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (o.a. voor datalevering uit de BRP)
Gerede twijfel	Zodanig sterke onzekerheid over een adres dat daar onderzoek gewenst is.	SVB	Sociale Verzekeringsbank (o.a. adresgerelateerde uitkeringen)
Hitrate	Het percentage adressen van een signaal-soort waar uit adresonderzoek een andere bewoning bleek dan de registratie in de BRP vermeldt.	TMV	TerugMeldVoorziening
ICTU	Stichting ICT Uitvoeringsorganisatie	Volwassen signaal	Een signaalsoort bij LAA die na proeven en pilots zover is ontwikkeld dat die rijp is om structureel en landelijk te laten onderzoeken door gemeenten.

Risicosignalen	Verklaring
Briefadressen	Adres waarop iemand post wil ontvangen zonder daar te wonen.
Doorgangadres	Adressen met relatief veel in- en uitschrijvingen.
Kind erin, ouder eruit	Adres waar volwassen kinderen zich met partner/gezin inschrijven bij hun ouders.
Overbewoning	Adres met een te klein woonoppervlak per ingeschreven bewoner.
Post onbestelbaar retour	Adres waar vandaan post retour komt omdat de geadresseerde er niet zou wonen.
Samenwoners	Adressen met meerdere personen in afwijkende samenstelling van het gezelschap.
Schijnbewoning gepensioneerden	Inschrijving bij familieleden, niet op het echte woonadres.
Schijnverlating	Adres waar twee personen niet samen staan ingeschreven, hoewel zij recent samen een kind kregen.
Spookjongeren	Adres waar een jongere vermoedelijk wel woont, nadat die zich liet uitschrijven uit de BRP.
Status VOW	Adres waar iemand zich inschreef nadat hij/zij de status Vertrokken Onbekend Waarheen had in de BRP.
Twee maal vergeefs aan de deur	Adres waarop de ingeschreven persoon herhaaldelijk niet thuis geeft.
Uitwonende jongeren	Jongeren die administratief elders wonen maar in de praktijk nog bij hun ouders.
Veelverhuizers max. 4 jaar in NL	Personen die erg vaak van adres wisselen.
VOW adres	Adres waar meerdere mensen zich inschreven nadat zij de status Vertrokken Onbekend Waarheen hadden in de BRP.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen, met verspreid daartussen twaalf interviews met bestuurders.

- Vooraf staat de essentie in een ontwikkelingstabel.
- Deel 1 beschrijft de werkwijze, de organisatie en de lokale praktijk.
- Deel 2 behandelt het maatschappelijk belang.
- Deel 3 geeft de financiële resultaten uit het jaar 2016.
- De bijlagen behandelen de BRP-afnemers en de deelnemende gemeenten.

Ontwikkeling LAA: stand en toekomst

Sinds de start van LAA is de aanpak verdiept en verbreed, in veel opzichten. Dit rapport laat zien dat die groei ook in de toekomst door kan gaan. Deze tabel beschrijft de actuele ontwikkeling: waar zijn we nu ten opzichte van het eerste jaar en wat liggen er voor kansen?

De toekomstperspectieven van LAA staan verder uitgewerkt in paragraaf 1.8.

Evaluatie en ontwikkelingen 2016	Perspectief 2023
I Samenwerking afnemers BRP, RvIG en gemeenten <p>De Belastingdienst, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), Sociale Verzekeringsbank (SVB), Nationale Politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het dagelijkse LAA-team werken inmiddels intensief en gestructureerd samen met Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en gemeenten. Steeds meer gemeenten werken zelf ook mee bij het ontwikkelen van signalen (niet alleen door adresonderzoek te doen). Afnemers en gemeenten leren onderling van elkaar door inhoudelijk deel te nemen aan proeven en pilots en door kennis te delen in het operationeel overleg. De Belastingdienst ontwikkelt samen met LAA nieuwe signaaltypen rekening houdend met het financieel belang. De SVB verifieert met regelmaat signalen op financieel belang. DUO heeft in proef het financieel belang en adresonderzoek uitgevoerd op basis van LAA-signalen. RvIG en LAA hebben hun gegevensuitwisseling verder geprofessionaliseerd. De doorlooptijd om een nieuw signaal te ontwikkelen is relatief lang; het duurt bijna een jaar van eerste idee tot uitgifte aan alle gemeenten om een kwalitatief hoogwaardig risicosignaal te ontwikkelen en alle technische en juridische vragen op te lossen. Dit proces blijkt alleen lastig te versnellen. Doelstelling om twee nieuwe leveranciers van data aan te sluiten is gerealiseerd met DUO en SVB.</p>	Landelijke en periodieke levering van signalen door afnemers, gemeenten, het RvIG en het dagelijkse LAA-team. Nieuwe leveranciers van signalen en regelingsinformatie. Gemeenten en BRP-afnemers delen hun resultaten voor de handhaving en om baten te incasseren. Fraudepreventie via beter gebruik van de BRP en optimalisatie systemen, het principe van meervoudig gebruik van enkelvoudige opslag als één overheid. Meer aandacht voor de maatschappelijke problemen die blijken door adrescontrole. Meer preventie van verkeerde inschrijving.
II Informatieknoppunt <p>Het Informatieknoppunt (IKP) levert maandelijks signalen aan gemeenten van zes verschillende typen en beproeft maandelijks 1 nieuw signaal. In 2016 is de aanschaf voorbereid van professionele hard- en software voor dit werk. Met SVB en DUO verifiëren we vooraf het financieel belang op BRP-signalen. Met de Belastingdienst gebeurt dat op hun eigen signalen. De monitoring van het 'nader onderzoek' door gemeenten en 'mutaties in de BRP' is inmiddels ingericht. De feedback loop vanuit adresonderzoeken is volledig geactiveerd, de feedback loop vanuit fraude detectie nog niet. Door het aanscherpen van selectiecriteria en verdere verbetering van de werkinstructie is de hitrate voor volwassen signalen gegroeid van 41% naar 50%. Doelstelling gemiddelde hitrate bereiken van 45% is gerealiseerd.</p>	In 2023 werkt het IKP intensief samen met analisten van afnemers en gemeenten. De feedback loop vanuit fraude detectie is geactiveerd. Het IKP levert alle gemeenten maandelijks een mix van hoogwaardige signalen van veel verschillende typen van diverse afnemers. De signalen kennen een hoge hitrate.

III Juridisch kader

Gemeenten hebben elk de Stichting ICT Uitvoeringsorganisatie (ICTU) gemachtigd met een Bewerkers-overeenkomst om persoonsgegevens te verwerken en die te betrekken op data van andere BRP-afnemers, via schilwerking WBP. Deze grondslag vergt veel uitleg. Samen met juristen van de Belastingdienst, SVB en DUO is een juridische basis vastgesteld voor het verrijken van signalen met een relevant financieel belang.

De juridische grondslag voor LAA is door wetgeving centraal komen te liggen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), conform de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) die van kracht wordt in 2018.

IV Adresonderzoek gemeenten

In 2016 zijn 14.459 adres-onderzoeken afgerond waarbij het adresgegeven van 72.201 personen is gecontroleerd. **De doelstelling van 15.000 afgeronde adresonderzoeken is daarmee nagenoeg gerealiseerd.** Van 57.980 personen was het adres correct. Bij 14.221 personen kwam het adresgegeven niet overeen met de registratie in de BRP. Eind 2016 zijn 196 gemeenten aangesloten die tezamen 75% van de bevolking vertegenwoordigen. **De doelstelling van 200 deelnemende gemeenten is daarmee nagenoeg gerealiseerd.** 93% van deze gemeenten doet actief mee. Soms blijven signalen te lang liggen zodat ze wegens veroudering moeten worden ingetrokken. Kleinere gemeenten krijgen niet altijd signalen van LAA door te laag aanbod. 70% van de geconstateerde afwijkingen in 2016 is gemuteerd; dat is verdubbeld t.o.v. 2015.

Alle gemeenten nemen deel aan LAA. Binnengemeentelijke samenwerking is hierbij de standaard. Signalen worden direct opgepakt en afwijkingen worden zo snel als mogelijk in de BRP gemuteerd. LAA-ambassadeurs bij centrum-gemeenten helpen de regio bij de LAA aanpak.

V Handhavingregie

Met de Belastingdienst is juridisch overeenstemming over het delen van constatering tijdens het huisbezoek ten behoeve van handhaving. Momenteel wordt de waarde hiervan beproefd. In proeven hebben DUO en de SVB onderzoek gedaan met eigen handhavers via huisbezoek. Na een succesvolle proef met DUO zal in 2017 een pilot worden gestart. Voor SVB leverde het handhaven door medewerkers van SVB op basis van LAA-signalen onvoldoende op. De sociale dienst is als handhaver van de WWB-regeling steeds meer betrokken door de intensievere binnengemeentelijke samenwerking.

LAA is onderdeel van het reguliere handhavingproces bij de uitvoerders van de regelingen die adresafhankelijk zijn.

VI Baten en kosten

Doelstelling is dat de baten van LAA de kosten overstijgen.

In 2016 bedroegen de baten €11,0 miljoen en de kosten €9,7 miljoen. Dat geeft een batig saldo van €1,3 miljoen, waarmee de baten de kosten overstijgen. Een substantieel deel van de baten wordt gerealiseerd door het beëindigen van bijstandsuitkeringen. De methode en de instrumenten om de baten te meten zijn verder ontwikkeld zodat werkelijk gerealiseerde baten steeds beter in beeld worden gebracht. De Belastingdienst heeft een eerste versie van een eigen batenmonitor ontwikkeld.

In 2023 zijn er instrumenten om structureel snel te rapporteren over de gerealiseerde baten en zijn de baten structureel hoger dan de kosten.

VII Overige aspecten

Deelnemers aan LAA vragen wel meer aandacht voor preventie, terwijl LAA zich nog met name richt op repressie, het achteraf opsporen van incorrecties en de daarmee gepaarde adresgerelateerde fraude.

De overheid toont actief de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor correcte registratie. Digitale filters wijzen op risico-situaties inzake incorrecte inschrijving BRP. Ook BRP-afnemers werken aan preventie.

Burgers kunnen 'laks' zijn met hun registratie

Wat er precies aan de hand was, weet de Amsterdamse wethouder Laurens Ivens niet, maar opeens kreeg hij bericht van de gemeente. Er klopte iets niet met zijn inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en zijn paspoortaanvraag was 'in onderzoek'. Alsof hij als illegale inwoner van Amsterdam te boek stond. Geen zorg, vindt hij.

"Het feit dat ik nu een brief krijg van de gemeente met de vraag of ik wel woon op het adres waar ik sta ingeschreven, stelt mij juist wel gerust", zegt hij. Want een correcte inschrijving is belangrijk en kennelijk werkt de gemeente daaraan. De Gemeente Amsterdam vindt het belangrijk dat de BRP-registratie klopt. Een project om dat te realiseren is de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.

Voor Ivens, die in Amsterdam wethouder bouwen en wonen is, heeft het bestrijden van woonfraude topprioriteit. "Omdat betaalbaar wonen in Amsterdam onder druk staat en ik moet zorgen voor een eerlijke woningruimteverdeling. Woonfraude draagt daar niet aan bij. We hebben vorig jaar via handhaving met het zogeheten Zoeklicht-programma in Amsterdam – samen met corporaties en makelaars – zo'n 1.200 woningen weer vrijgemaakt." Een goede registratie draagt bij aan een meer rechtvaardige toewijzing van een woning, verwacht Ivens. "We hebben een wachtlijst van sociale huurwoningen van veertien jaar. Als iemand gaat samenwonen en ondertussen zijn eigen woning illegaal blijft doorverhuren, dan is van een rechtvaardige woonverdeling geen sprake. Zeker als er dan ook nog 1500 euro voor wordt gevraagd."

Als woningen niet worden gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn, moet je daartegen optreden, wil hij maar zeggen. Gemeenten moeten creatief zijn in het reageren op de bewegingen in de woningmarkt. "Als twee mensen ergens worden uitgeschreven als 'Vertrokken Onbekend Waarheen', kijk dan in openbare bronnen. Van bijna iedereen kun je tegenwoordig een adres achterhalen. Onderzoek is tegenwoordig veel makkelijker."

Burgers kunnen zelf ook 'laks' zijn. "Men schrijft zich pas in de BRP in als er bijvoorbeeld een parkeervergunning nodig is. Er zijn vaak andere stimulansen dan de intrinsieke motivatie om correct geregistreerd te staan. En de woningmarkt is in Amsterdam misschien ook wat anders en chaotischer dan elders." Zo kunnen studenten zich vaak buiten de officiële kanalen voor kamerverhuur inschrijven zonder een officiële BRP-inschrijving – en dat is te gewoon geworden.

Die BRP wordt gelukkig wel steeds beter gebruikt, dat ziet Ivens wel. "Maar ik word ongeduldig als ik zie dat het nog steeds misgaat. Een correcte woningruimteverdeling is al jaren een speerpunt. Wij lopen met regelmaat tegen onjuistheden in de BRP aan."

"Als het gaat om de kwaliteit van de BRP dan zijn er toch vooral organisatorische kwesties die spelen." Beleidsmakers en de Kamer moeten zich afvragen waar ze de prioriteiten leggen. "En vanuit Amsterdam kan ik zeggen: er valt nog heel wat op te schonen in die BRP."



Dienstverlening hoort in doelbinding privacywetgeving

'Onze kerntaak is dat we mensen op tijd betalen waar ze recht op hebben', zegt Maarten Schurink, bestuursvoorzitter SVB. 'Dat doen we op basis van de BRP, dus de LAA is belangrijk.'

Als voorbeeld noemt Schurink de AOW, zowel wat betreft financiële omvang als het aantal belanghebbenden de grootste wet die de SVB uitvoert. 'Om te bepalen of iemand recht heeft op AOW en op welk bedrag, moeten we kunnen vaststellen hoe lang iemand in Nederland heeft gewoond en of diegene wel of niet alleen woont. Daarom hebben we baat bij een adequate BRP. Hetzelfde geldt voor andere regelingen waarbij de leefsituatie medebepalend is voor het recht op een uitkering.'

'Er is in toenemende mate een probleem met de voortschrijding van de techniek en de stand van de privacywetgeving', vindt Schurink. De techniek kan meer dan de wetgeving toelaat. Als voorbeeld noemt hij de Persoonsgebonden Budgetten (PGB's). Uitvoering hiervan gebeurt door dezelfde medewerkers die zich met de AOW bezighouden.

Voor de PGB gelden strikte regels voor informatie die budgethouders zelf moeten aanleveren, zoals bankrekeningnummers. Als deze informatie ontbreekt op de declaratie, moet de SVB hierom vragen. 'Terwijl we over deze informatie beschikken, maar die gegevens kunnen onder de huidige regels niet gebruikt worden. Burgers moeten dezelfde gegevens een paar keer aanleveren, terwijl ze weten dat we die al hebben.'

'Ik vind dat we moeten nadenken over een verantwoorde manier waarop de overheid en uitvoeringsorganisaties gegevens kunnen uitwisselen', zegt Schurink. 'Daarover moeten we een ethisch debat voeren. Het wordt nu te gemakkelijk weggeschoven over het mom van doelbinding.'

Hij merkt op dat aan de repressieve kant meer is toegestaan. 'Bij onderzoek naar fraudegevallen mogen we meer gegevens uitwisselen. Er gelden strikte waarborgen. Terecht, want je wilt geen overheid die als Big Brother optreedt. Maar het is gek dat aan de repressieve kant meer mag dan aan de proactieve, dienstverlenende kant.'

Hij wijst erop dat de Nationale Ombudsman ook aandacht vraagt voor dit probleem. Waarom vragen we burgers steeds hetzelfde? 'Dit ligt in het verlengde van de LAA. Het gaat over de kwaliteit van de BRP, over persoonsgegevens en contactgegevens. Als we hier anders mee omgaan, wordt onze dienstverlening slimmer, klantvriendelijker en efficiënter. Dit bereik je door efficiënte dienstverlening onderdeel te maken van de doelbinding in de privacywetgeving', stelt Schurink. 'Je moet burgers wel laten weten hoe je aan de gegevens komt en waarvoor je ze gebruikt.'



De SVB pleitte bij de kabinetsformatie voor meer ruimte om in schrijnende situaties 'het goede te doen'. Als mensen ten onrechte alleenstaanden-AOW hebben gekregen in plaats van de lagere gehuwden-AOW, moeten ze het te veel uitgekeerde terugbetalen. Volgens Schurink komt zo'n vordering soms bovenop de schuld die mensen al hebben. Bijvoorbeeld bij de Belastingdienst, het CJIB, het UWV, het CAK, de gemeente. Schurink: 'Dit is een groot maatschappelijk probleem. We willen de ruimte om dit gezamenlijk aan te pakken.' Hij wijst erop dat ook hierbij adreskwaliteit een rol speelt. 'Een betrouwbare BRP voorkomt dat we moeten terugvorderen en dat mensen dieper in de problemen komen.'

1 Opzet, werking en praktijk

Dit eerste deel van het rapport bespreekt hoe de aanpak werkt. Eerst op hoofdlijnen, dan de organisatie en tenslotte de lokale praktijk.

1.1 Aanleiding en doel

Wonen mensen wel waar ze zeggen te wonen? Daarom werken we samen binnen LAA. Die simpele vraag raakt de kwaliteit van adresgegevens. Correcte adressen zijn van groot belang voor het goed uitvoeren van overheidstaken. Een verkeerd woonadres in de administratie opent immers de deur voor fraude met uitkeringen of toeslagen of voor het ontwijken van boetes, schulden en opsporing. Dat kost de overheid veel geld en het ondermijnt de maatschappelijke moraal. Daarom is in 2015 gestart met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA).

Voor de burger

Steun met overheidsgeld moet komen bij de mensen die daar recht op hebben. Daarvoor is het belangrijk dat de Basisregistratie personen (BRP) de juiste adressen bevat, want *alle* overheden werken met deze BRP. Door adresonderzoek te doen, waarbij het huisbezoek een standaard onderdeel is, komen mensen die zorg en hulp nodig hebben eerder in beeld, net als fraudeurs met hun verkeerde adres of onterechte toeslag. LAA maakt de samenwerking tussen overheidsdiensten beter mogelijk waar door de kans op misbruik daalt. Daardoor voelen mensen die wel netjes omgaan met hun adresregistratie zich eerlijk behandeld. Het maatwerk van LAA beschermt de privacy van de burger: de aanpak is proportioneel en doelgericht.

Voor de overheid

Meer samenwerking tussen de diensten van rijk, gemeenten en andere overheden helpt op allerlei gebied, niet alleen financieel. Gemeentelijke afdelingen bereiken samen meer dan apart, als ze naar een adres kijken waar twijfels over bestaan. Dit dient naast een goede bevolkingsadministratie ook de openbare orde, de veiligheid en andere doelen op maatschappelijk en sociaal gebied. Want het opsporen van BRP-afwijkingen leidt ook tot signalering van sociale nood waarbij gemeenten kunnen helpen; van schuldsanering tot zorg of maatschappelijk werk. De aanpak leidt tot meer begrip en waardering tussen rijksdiensten en gemeenten onderling, die zo meer als één overheid gaan optreden. Het streven naar een BRP zonder fouten is een ideaal hulpmiddel om het samen te hebben over concrete zaken.

Voor de politiek

De Tweede Kamer sprak in 2007 bij motie de wens uit dat de BRP minder incorrecte adressen bevat. De regering heeft in 2013 van fraudebestrijding een speerpunt gemaakt. LAA levert een bijdrage aan dat regeringsbeleid, dat ook lokaal veel draagvlak heeft. In 2014 bleek uit een proefproject dat een aanpak door gemeenten met risicogericht adresonderzoek succesvol is. “Je moet gewoon aanbellen, dan kom je er wel achter.” Het kabinet gaf daarna opdracht adresfraude zo structureel aan te pakken. De methode is kostendekkend, effectief en zichtbaar, wat leidt tot meer waardering voor de overheid bij breed publiek: goed dat er iets wordt gedaan!

1.2 Hoofdlijnen van de aanpak

Hoe werkt deze landelijke aanpak?

Gemeenten ontvangen signalen die LAA heeft samengesteld op basis van risicoprofielen. De bron daarvoor is aan LAA verstrekt door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) uit de BRP zelf, of door afnemers van de BRP uit hun eigen bestanden. Dat zijn adressen waarvan die afnemers betwijfelen of de bewoning wel klopt. De risicoprofielen stelt LAA samen met gemeenten en BRP-afnemers op, via een proef en een grotere pilot voor hun landelijke uitrol. Met de uitkomsten van het adresonderzoek evalueren we dit continu, zodat we steeds betere signalen kunnen aanbieden aan gemeenten. Op die adressen voeren gemeenten gericht adresonderzoek en huisbezoek uit. Waar de bewoning niet klopt met de registratie volgt nader onderzoek en zonodig aanpassing in de BRP (een mutatie).

De baten van de aanpak overstijgen de kosten. Gemeenten voeren het adresonderzoek uit en ontvangen hiervoor een vergoeding van 70 euro per afgerond adresonderzoek in het kader van LAA. Wanneer de gemeente intern goed samenwerkt genereert de aanpak ook voor hen zelf opbrengsten of besparingen: uit minder uitkeringen en hogere lokale belastingheffing. Bovendien merken gemeenten dat zij hierdoor effectiever werken aan veiligheid, zorg en maatschappelijke hulp: binnengemeentelijke samenwerking brengt veel meer voordelen in bereik.

Alle deelnemers werken mee op basis van eigen wettelijke bevoegdheden: de levering en verwerking van signalen wordt steeds juridisch getoetst en vastgelegd in bewerkersovereenkomsten tussen gemeenten en ICTU. De verwerking van persoonsgegevens gebeurt dus namens gemeenten op basis van hun wettelijke

zorgplicht voor deze basisregistratie. Afnemers van de BRP zijn op hun beurt wettelijk verplicht om afwijkingen te melden aan de gemeente: zij leveren die als signalen.

LAA verzamelt en analyseert die signalen namens gemeenten in een beveiligde omgeving. Dat levert lijsten op van risico-adressen voor de deelnemende gemeenten, die de feitelijke adresonderzoeken uitvoeren. LAA biedt daarvoor een vragenlijst in een web-applicatie en een tablet voor het adresonderzoek, waarmee de signalen en uitkomsten van het huisbezoek opgeslagen worden. De gemeente verwerkt de incorrecte registraties in de BRP. Het project koppelt de resultaten van deze controles terug naar de BRP-gebruikers die de signalen hadden aangereikt. Die geven er vervolgens elk hun eigen opvolging aan om hun regels te handhaven en fraude te bestrijden. Bij zowel onderzoek als handhaving heeft de betrokken burger gelegenheid de eigen informatie en zienswijze in te brengen.

1.3 Werken met proeven en pilots naar uitrol

De mate van samenwerking binnen LAA varieert sterk per afnemer van de BRP: van kennismakend tot structureel verbonden en van breed verkennend tot gericht op één specifiek type signaal. Maar elke afnemer doorloopt de volgende stadia in zijn deelname aan LAA met signaalontwikkeling.

Om te beginnen zien partijen een *soort gedrag* of maatschappelijk fenomeen dat kan wijzen op verkeerd adresgebruik, zoals veelvuldige verhuizing, schijnhuwelijk of onbestelbare post. Uit zo'n verschijnsel leiden zij het signaal af zoals zich dat in hun administratie manifesteert. Voordat zo'n signaal bij LAA in proef komt vindt er een *verkenning* plaats, waarbij de feitelijke waarde van één of meerdere signaaltypes wordt vastgesteld: kleinschalig en altijd met een LAA-gemeente.

Als die verkenning positief uitvalt volgt overleg over bestuurlijk draagvlak, juridische haalbaarheid, technische uitvoerbaarheid, kwaliteit en duiding van gegevens, communicatie en planning. Daarna kan een *eerste proef* plaatsvinden, die (soms pas na herhaling) bij succes wordt opgeschaald naar een *grotere pilot*. Als de signaalsoort na een pilot stabiel en volgroeid blijkt te zijn (“volwassen”) komt *landelijke uitrol* in beeld, als regulier signaal van LAA voor alle gemeenten.

Bij elke fasewisseling (dus voor een proef, voor een pilot of voor de landelijke uitrol) vindt er gemeenschappelijk overleg plaats tussen de betrokken BRP-afnemer, enkele proefgemeenten en het team van LAA. Daarin worden alle facetten samen besproken, van data-analyse tot de wijze van vraagstelling aan de voordeur. Partijen beoordelen in deze evaluatiesessies telkens samen wat de hindernissen, leerpunten en winstkansen zijn.

De volgende signalen zijn momenteel in de **ontwikkelfase**:

Afnemer	Risicosignaal	Fase
BRP - RvIG	VOW adres	Proef
BRP - RvIG	Status VOW	Proef
BRP - RvIG / SVB	Gepensioneerden	Proef
BRP - RvIG	Spookjongeren	Proef
Belastingdienst	Briefadressen	Proef
Belastingdienst	Schijnverlating	Pilot
CJIB	Post onbestelbaar retour	Pilot
BRP - RvIG / DUO	Uitwonende jongeren	Proef
Nationale Politie	Twee maal vergeefs aan de deur	Proef

Na een succesvolle pilot volgt landelijke uitrol, dan gaat een signaalsoort over van ontwikkelfase naar beheerfase. Zo'n volwassen signaal wordt (voorover beschikbaar) aangeboden aan alle LAA-gemeenten. Deze signaalsoort gaat voortaan mee in de maandelijkse mix, wat betekent dat het risicosignaal gelijktijdig met andere signalen maandelijks wordt aangeboden aan gemeenten. Voor aanvang van die beheerfase zijn afspraken gemaakt over de structurele aanlevering van het risico signaal: technisch, juridisch en in governance.

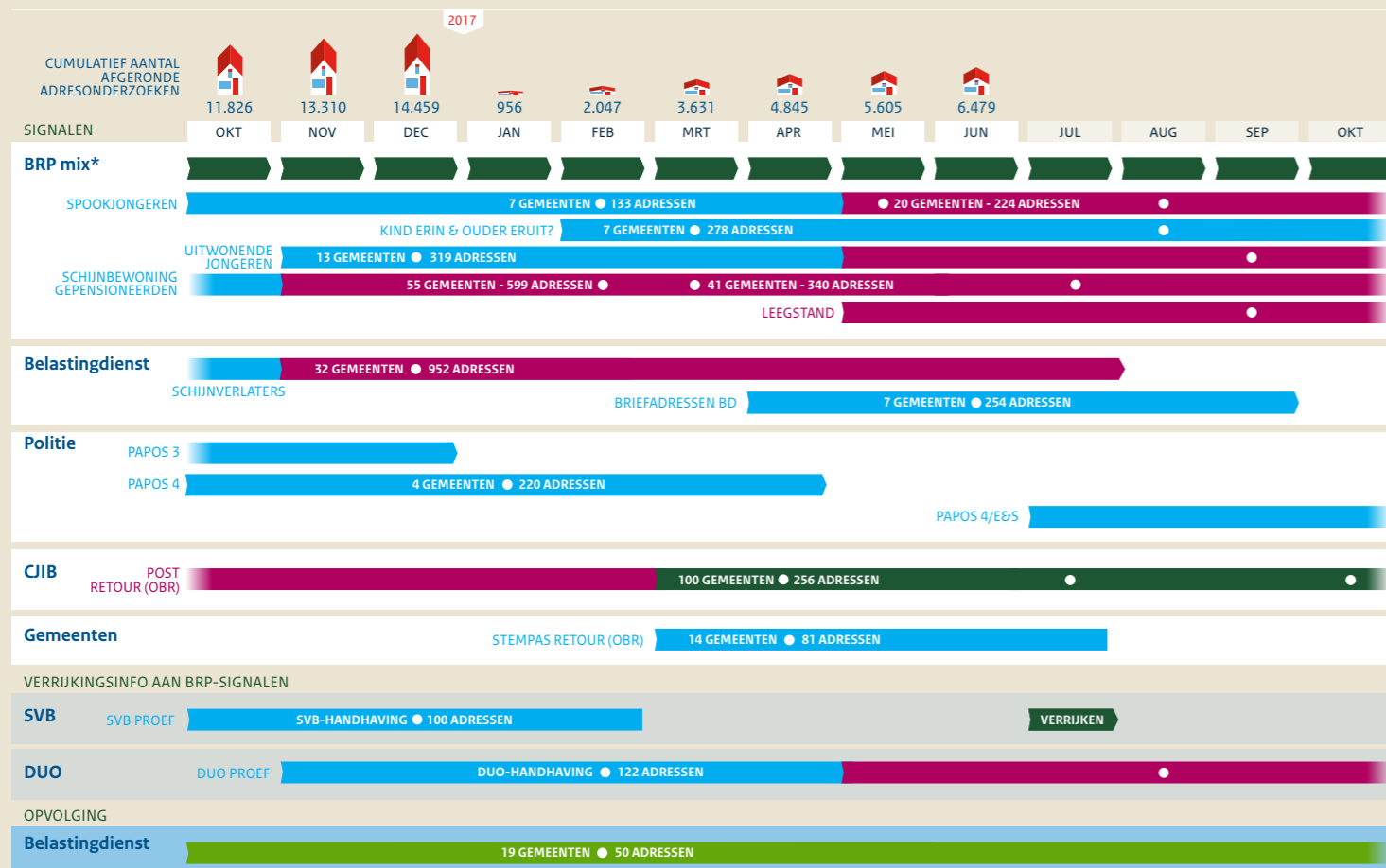
De gemiddelde houdbaarheid van een risicosignaal in uitrol is ongeveer 3 maanden, daarna veroudert het signaal teveel. Gemeenten moeten er wel minimaal twee maanden mee kunnen werken. Dit betekent in de praktijk dat het IKP een volwassen risicosignaal binnen twee weken moet verwerken, vanaf signaallevering door de BRP-afnemer tot afgifte aan gemeenten. In deze twee weken worden de uitkomsten van de vorige maandelijkse leveringen geanalyseerd. Daarna monitoren we met wekelijkse rapportages of het risicosignaal verscherping behoeft. De beheerfase kenmerkt zich door een korte doorlooptijd en meer voorspelbare dataverwerking dan de ontwikkelfase. Verbeteringen aan volwassen, eerder al beproefde signaaltypen ontstaan vooral uit kwantitatieve data-analyse, aangevuld met kwalitatieve interviews

waarin we de uitkomsten met domeinexperts toetsen. Maar: ook signaalsoorten kennen een levenscyclus. Indien de hitrate van het risicosignaal lager wordt dan 45% en/of als het risicosignaal opdroogt (waarbij de BRP-afnemer steeds minder signalen van die soort levert), dan zal een nieuwe proef moeten starten.

In 2016 waren er bijvoorbeeld voor de risicosignalen 'briefadres van-woon-naar-brief' en 'briefadres langer-dan-twee-jaar' op enig moment minder signalen beschikbaar vanuit de BRP, doordat gemeenten het werkproces rond het uitgeven van briefadressen steeds beter op orde hebben. De beschikbaarheid van signalen wordt wekelijks gerapporteerd aan de projectleiding en zo nodig besproken in het overleg met de opdrachtgever. Omdat deze soorten eind 2016 bijna waren 'opgedroogd', is besloten ze in 2017 enkele maanden niet op te vragen bij RvIG. Inmiddels zijn er na een buffer van een aantal maanden in juni 2017 weer wel voldoende signalen over briefadressen beschikbaar. De frequentie waarmee signalen worden opgevraagd en uitgezet bij gemeenten wordt zo aangepast aan de beschikbaarheid.

Deze figuur laat zien welke proeven, pilots en landelijke uitrol er in de eerste helft van 2017 tegelijk plaats vinden

Tijdelijk Landelijk Aanpak Adreskwaliteit



*Briefadressen, veelverhuizers, doorgangadres, samenwoners, status VOW, VOW-adres, overbewing.

De volgende signalen zijn momenteel in de **beheerfase**:

Afnemer	Risicosignaal
BRP - RvIG	Briefadres woon naar brief
BRP - RvIG	Briefadres langer dan twee jaar
BRP - RvIG	Veelverhuizers maximaal 4 jaar in NL
BRP - RvIG	Samenwoners
BRP - RvIG	Doorgangadres

Voor de ontwikkeling van signaaltypen is intensief overleg nodig. Afhankelijk van de fase waarin een signaaltypen zich bevindt varieert de frequentie van dit overleg. Alle disciplines nemen daaraan deel: jurist, data-analist, domeinexpert BRP, accountmanager, communicatieadvies, naast de mensen van de betrokken partijen: BRP-afnemer en vertegenwoordigers van gemeenten. Bij LAA zelf vindt wekelijks overleg plaats in het zogeheten 'Virtueel Team' dat stelselmatig alle signaaltypen bespreekt op hun ontwikkeling. BRP-afnemers worden ook nauw betrokken bij de totstandkoming van de instructie waarmee de signalen aan gemeenten worden toebedeeld, voor de medewerkers van gemeenten die deze adresonderzoeken uitvoeren. De grootste afhankelijkheid ligt echter momenteel nog bij de technische totstandkoming van het 'berichten- / signalen verkeer' via de ondersteunende ICT in het Informatie Knooppunt (IKP). Ook bij de evaluatie van signalen die geleid hebben tot adresonderzoeken door gemeenten, worden de afnemers betrokken. Enerzijds om de inzichten en resultaten te delen, anderzijds om desgewenst de aangeleverde signalen te verbeteren. **De aanpak bestaat in essentie uit een permanent ontwikkelproces, waarbij voortdurend signaalsoorten worden verkend, juridisch getoetst, beproefd, verbeterd, breed gebruikt en weer uitgefaseerd wanneer hun rendement terug loopt.**

Structurele levering signalen

Inmiddels bereiden BRP-afnemers zich voor op de structurele levering van signalen aan LAA, of de structurele levering van informatie over toepassingen van regelingen die andere signalen verkrijgt. Het **CJIB** zal om de twee tot drie maanden signalen blijven leveren, momenteel op basis van post die onbestelbaar retour komt. De **Belastingdienst** heeft een interne stuurgroep ingericht om de ontwikkeling naar structurele inzet te regelen. Daarbij zullen meer eenheden en procedures moeten worden betrokken dan in de proef- en pilotfase, omdat het stelselmatig inzetten van risicogericht adresonderzoek dan onderdeel wordt van het geheel proces van controle en handhaving. De Belastingdienst bereidt zich zo voor op het maandelijks leveren van signalen. De **Nationale Politie** deed succesvolle proeven met signalen uit het oude Papos-systeem van de parketpolitie. Deze signalen zijn overgegaan naar een andere, landelijke voorziening. Zodra daaruit

deze signalen kunnen worden gegenereerd zal de politie het leveren van signalen hervatten.

De **SVB** blijft informatie verschaffen over de toepassing van regelingen als AOW, AIO en Anw. **Gemeenten zelf** hebben een proef gedaan met stempassen die in de aanloop naar verkiezingen als onbestelbaar retour kwamen: ook dat zijn verkenningen van meer structurele inzet van risicogericht adresonderzoek met signalen uit eigen huis.

1.4 Hitrate, BRP-mutatie en cultuur

In de LAA-werkwijze worden risicosignalen voortdurend ontwikkeld. Elke levering van nieuwe signalen wordt na afloop van het adresonderzoek geëvalueerd. Evaluatie vindt plaats door ervaringen uit de praktijk op te halen bij gemeenten en domeinexperts en door de data van de resultaten van het huisbezoek te analyseren. Op basis van het geleerde vindt een verbeteringslag plaats. De selectiecriteria van het risicosignaal worden verder aangescherpt (de query) en de bijbehorende werkinstructie wordt verbeterd. Het continu evalueren, leren en doorontwikkelen zorgt dat we steeds beter in staat zijn daar aan te bellen waar daadwerkelijk iets aan de hand is. Het leren en verbeteren wordt zichtbaar door een stijgende hitrate.

In de grafiek op de volgende pagina staat de ontwikkeling van de hitrate van het signaaltypen doorgangadres. Een doorgangadres is een adres waar relatief veel verhuizingen van individuen plaatsvinden. In heel 2015 was de gemiddelde hitrate nog 33%. Dat wil zeggen dat bij 1 op de 3 onderzochte adressen de bewoning niet overeen kwam met de registratie in de BRP. Eind 2016 was de hitrate van doorgangadressen gegroeid tot boven de 50%. Hiermee is de doelstelling van 2016 gehaald: het doorontwikkelen van de individuele signaaltypen tot een hitrate van 45%, voor het signaaltypen doorgangadressen.

Elke staaf in de grafiek vertegenwoordigt een aanscherping van het signaal. In april is voor het eerst een aanscherping in 2016 gedaan. Dit resulteerde in een stijging van de hitrate van 33% naar 49%. Vervolgens is maandelijks een nieuwe verbetering doorgevoerd. Alleen in de maand juli is er voor het signaaltypen 'doorgangadres' geen aanscherping geweest.

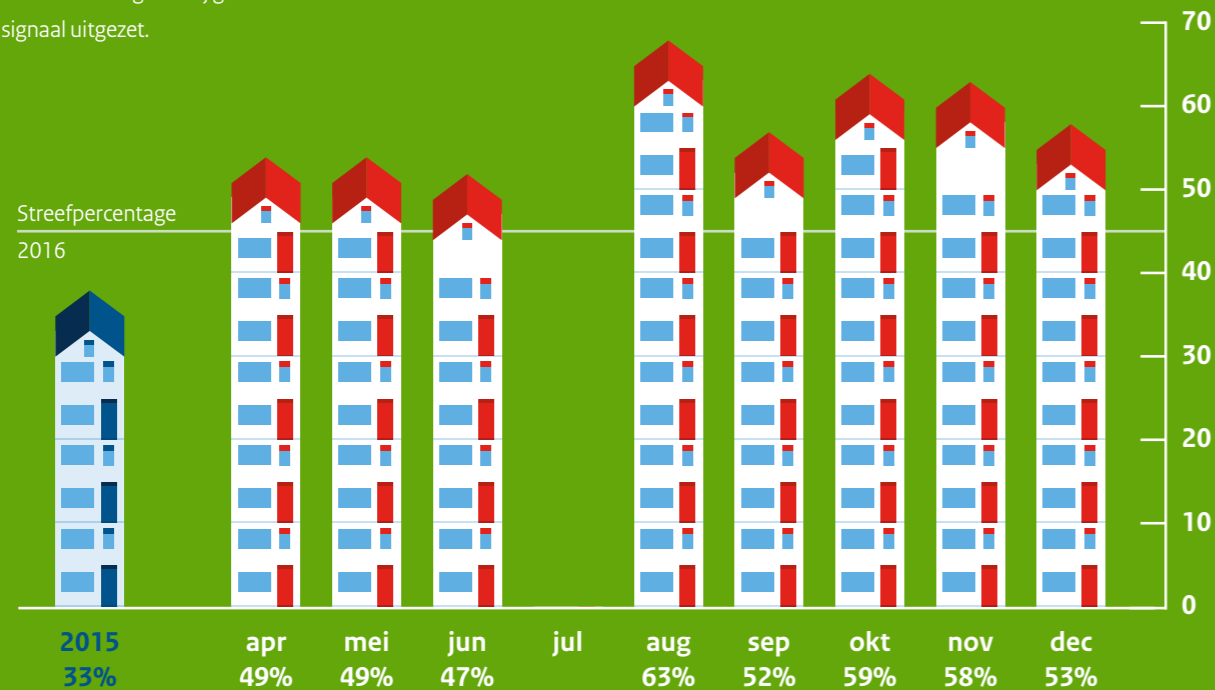
De grafiek laat zien dat de ontwikkeling van de hitrate niet een rechte lijn omhoog is. Bij het selecteren van de risicosignalen voor gemeenten moet voortdurend de afweging worden gemaakt tussen een scherpe selectie (wat leidt tot minder maar kwalitatief hoge risicosignalen) en het maandelijks aanleveren van voldoende signalen aan de gemeenten. Daarnaast wordt door het continu onderzoeken van de doorgangadressen de groep met potentiële risicosignalen steeds kleiner. Om maandelijks voldoende signalen beschikbaar te hebben, wordt af en toe de selectie weer wat ruimer gemaakt om vervolgens in een andere nieuwe richting gezocht om de signalen aan te scherpen. Dit vertaalt zich, zoals in de maand

Ontwikkeling hitrate doorgangadres 2016

Elke kolom geeft een nieuwe aanscherping van de selectiecriteria van het signaaltipe (de query).

De maand verwijst naar de eerste maand waarin de aangescherpte selectie is uitgezet bij gemeenten.

In juli is geen signaal uitgezet.



september, eerst in een lichte daling van de hitrate en vervolgens weer in een stijging.

Deze tabel geeft de ontwikkeling van de hitrate per signaaltipe:

Signaaltipe	Dec. 2015	Dec. 2016
Overbewoning	45%	niet geleverd
Doorgangadres	30%	53%
Briefadres	40%	56%
Samenwoners	33%	36%
Veelverhuizers	nieuw	57%
Papos	34%	38%
Status VOW	25%	33%
VOW adres	nieuw	61%
Gepensioneerden	nieuw	19%
Schijnverlating	nieuw	17%

Gepensioneerden en schijnverlating zijn twee geheel nieuwe signaaltipen. De hitrate is daarom nog relatief laag: 19% en 17%. VOW adres is ook een nieuw signaal, maar wel afgeleid van het signaaltipe status VOW. Door gebruik te maken van de 'lessons

learned' van status VOW heeft het signaaltipe VOW adres een relatief hoog percentage van 61%.

Belang van BRP-mutatie voor handhaving

De methode van LAA zelf organiseert alleen het verzamelen, bewerken, sorteren en leveren van signalen voor adresonderzoek: dus niet meer het gebruik van de uitkomsten van dat adresonderzoek.

Toch is het nodig daarover te spreken, want pas uit dat gebruik volgen de correcties in de BRP en daarna da handhaving door diensten om de voordelen of baten mee te incasseren (maatschappelijk of financieel). Handhaving kan pas starten na correctie van de BRP.

Daarom monitort LAA ook structureel of gebleken afwijkingen (zogenaamde "hits") leiden tot mutaties in de BRP. In het eerste jaar bleek dat slechts bij 35% tijdig te gebeuren. Gemeenten zijn daarna actief op de hoogte gebracht van de resultaten die hun eigen gemeente daarmee haalt. Dat heeft geholpen: van de in 2016 uit LAA-onderzoek gebleken incorrect geregistreerde personen, was eind maart 2017 bij 70% het adres gecorrigeerd in de BRP. Bij 4% na een vervolgonderzoek naar de feiten uiteindelijk niet (bijvoorbeeld vanwege nieuwe informatie of na toegewezen bezwaar van de burger). Bij nog eens 4% was het vervolgonderzoek nog niet afgerond. Bij de overige 22% was op 1 april nog geen zichtbare actie ondernomen, bijvoorbeeld wegens capaciteitsgebrek aan de zijde van de gemeenten.

Het CBS heeft in opdracht van BZK de kwaliteit van het adresgegeven in de BRP gemeten. Voor het eerst is hiervoor een random

steekproef van adressen bezocht verspreid over heel Nederland. Het CBS heeft mede daardoor de onderzoeksopzet en de analyses naar statistische maatstaven kunnen perfectioneren. Het veldwerk vond plaats in het najaar van 2016. De rapportage verschijnt naar verwachting in juli 2017.

Verschuiving in werk-cultuur

Meedoen met LAA blijkt het werk van gemeenten vaak permanent te veranderen: houding en samenwerking binnen de organisatie wijzigen door de andere, meer integrale benadering (die ook in andere sectoren van beleid al wordt nagestreefd, zoals bij zorg en ruimtelijke ontwikkeling.) Ook de verschuiving van meer handhaving naast dienstverlening door Burgerzaken past daarin. Dit culturele en kwalitatieve aspect is niet goed in tellingen en bedragen te rapporteren, wel getuigen LAA-gemeenten ervan in hun contact met LAA.

LAA is een katalysator voor casus gericht werken, voor het doelmatig en gericht gegevens uitwisselen die samenwerking concreet maakt. Het gesprek verschuift van verdediging van het eigen belang naar hoe diensten elkaar kunnen versterken, doordat men meer zicht krijgt op en zo meer begrip voor elkaars werkzaamheden.

1.5 Werkwijze voor contact met BRP-afnemers en gemeenten

Het samenwerkingsverband dat LAA vormt bestaat inmiddels (eind april 2017) uit meer dan 200 gemeenten en enkele tientallen andere organisaties. Dat betekent dat er dagelijks een paar duizend medewerkers tegelijk actief zijn voor enig aspect van LAA, vaak naast hun reguliere werk (hoewel LAA zelf ook steeds meer regulier wordt.) Hun vertegenwoordigers komen periodiek bijeen in het Operationeel Overleg. Hun contact met de projectorganisatie wordt verzorgd door *accountmanagers*, zowel voor BRP-afnemers als voor leveranciers van signalen als voor gemeenten. Zij verzorgen de werving, binding en activering van deelnemers, de ondersteuning bij hun start met LAA en de organisatie van overleg over de uitvoering van proeven, pilots en regulier adresonderzoek.

Verdere acties zijn het deelnemen aan congressen, het houden van contactbijeenkomsten, het verzorgen van presentaties, het voeren van overleg, borgen van afspraken, leveren van rapportages, onderzoeken van nieuwe mogelijkheden, vasthouden en doorgeven van kennis en ervaringen, stimuleren van samenwerking, het betalen van vergoedingen en het nieuwe verbanden leggen, net als het (helpen) opstellen van informatiemateriaal en het beantwoorden van vragen.

BZK	SZW	Fin	V&J	OCW	VWS	EZ	Def	I&M
RvIG	IB	BD	Politie	DUO	ZiNL-CAK	KvK	Kmar	RDW
	SVB		CJIB					Kadaster
			IND					

LAA werkt steeds vanuit besef van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende deelnemers voor een correcte BRP en de respectievelijke handhavingstaken: LAA faciliteert op de achtergrond maar bepaalt niet de prioriteit in hun praktijk. Ook gezien het juridisch kader voor LAA staat de eigen wettelijke verantwoordelijkheid van de deelnemers voor de kwaliteit van de BRP steeds voorop.

Het privacy-aspect blijft vragen oproepen (waarop de antwoorden van LAA klaar liggen.) Voor de deelnemers zelf is LAA vaak nog onwennig: zowel het domeinoverstijgend werken tussen verschillende organisaties en organisatieonderdelen als het werken met data-analyse. Dat vraagt om extra zorg voor *communicatie*. Het blijft daarom van belang te werken aan community-building en kennisborging, om de samenhang en continuïteit van de aanpak te bevorderen. LAA zet daarvoor ook eigen media in (naast die van de deelnemers) zoals het digitale tweemaandelijks magazine, de kennissamenleving op Pleio-LAA, mailings en eigen bijeenkomsten, naast de bijdrage aan congressen en publicaties van deelnemers.

Naast de accountmanagers en communicatieadviseurs kent de projectorganisatie een groep data-analisten voor het Informatieknooppunt, enkele juristen, domeinexperts, secretarissen en projectleiders. Omdat dit rapport vooral de landelijke samenwerking behandelt gaan we hier echter niet verder in op de inrichting van de projectorganisatie zelf.

1.6 Organisatie LAA, de besturing

De aanpak bestaat uit een samenwerking tussen vele partners, die met elkaar een platform hebben ingericht. Dat zijn naast de huidige gemeenten de ministeries van BZK, Veiligheid en Justitie (V&J), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Financiën (Fin) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Voor deze ministeries doen hun uitvoeringsorganisaties mee binnen LAA, zoals RvIG, Belastingdienst, de SVB, DUO, CJIB en de Nationale Politie. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat het kunnen beschikken over een neutraal platform een belangrijke succesfactor is voor de inrichting van de samenwerking.

Dit schema toont per departement de uitvoeringsorganisaties waarmee LAA samenwerkt. Een partij die data uitwisselt staat **vet** gedrukt, een die waarmee de samenwerking wordt verkend staat *cursief*:

Wie geïsoleerd naar de BRP kijkt, laat kansen liggen

‘Door mee te doen aan LAA zien we nog scherper wat er in onze eigen gemeente speelt’, zegt Inez Pijnenburg, burgemeester van Heerde. ‘Het gaat niet alleen om de BRP. Aandacht voor adreskwaliteit betekent aandacht voor rechtsgelijkheid en voor een eerlijke verdeling van de lasten over al onze inwoners.’

Pijnenburg vertelt dat in Heerde geregeld overbewoning aan het licht komt. Als veel mensen zich inschrijven in een kleine woning, merkt de gemeenten dat zelf snel. Het systeem filtert op vierkante meters en geeft een signaal bij overbewoning. Maar in een landelijk gebied met veel grote boerderijen blijven signalen van overbewoning uit. Pijnenburg: ‘Overbewoning wordt vaak pas geconstateerd als ambtenaren op pad gaan met LAA-adressen. Dan blijkt achter op het erf nog een volledig huis te staan. Daar wonen bijvoorbeeld de ouders, terwijl de volwassen kinderen in de boerderij wonen.’

Als mensen in de BRP ingeschreven staan op hetzelfde adres, maar in werkelijkheid blijken te wonen in twee of drie afzonderlijke woningen op hetzelfde perceel, dan heeft dat consequenties op allerlei terreinen. ‘Soms blijkt zo’n woning illegaal gebouwd te zijn’, zegt Pijnenburg. ‘Als een burger een bouwvergunning aanvraagt om een tweede woning op zijn perceel te zetten, zeggen wij nee. Dan kun je niet gedogen dat anderen dat illegaal doen. Dat is rechtsongelijkheid.’

Ze wijst ook op de gevolgen voor de rioolbelasting, de onroerendezaakbelasting en de afvalstoffenheffing. ‘Die belastingen en heffingen zijn in zo’n geval gebaseerd op één gezin, terwijl het twee of drie gezinnen betreft. Dat past niet in ons beleid om de lasten eerlijk te verdelen over alle inwoners van Heerde.’

Wat ook voorkomt is dat ouders zich inschrijven bij hun volwassen kinderen in Heerde, terwijl ze in een vakantiehuisje in een buurgemeente wonen. ‘Daar kunnen ze zich niet inschrijven, want in een vakantiepark kun je niet permanent wonen’, stelt Pijnenburg. Het gevolg is dat Heerde verantwoordelijk is voor inwoners die feitelijk geen inwoners zijn. ‘Als ze een rolstoel of rollator nodig hebben, of bijzondere bijstand, kloppen ze bij ons aan.’

Dat deze situaties boven water komen, vindt Pijnenburg

een grote meerwaarde van LAA. ‘Het is sowieso belangrijk dat de BRP op orde is. Vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid moet een gemeente weten wie waar woont. Stel dat in een woning brand uitbreekt. Dan moet je weten of er mensen wonen en hoeveel. Maar als je geïsoleerd naar de BRP kijkt, laat je kansen liggen. Je moet een verbinding maken met andere terreinen.’

Sinds Heerde zich in 2012 aansloot bij LAA zijn de ambtenaren zich steeds meer bewust van het belang van een kwalitatief goede BRP. ‘Het heeft iets in beweging gezet. Afdelingen werken samen, ze wisselen gegevens uit, ze zijn omgevingsbewust.’

Lastig vindt ze dat ze er soms regels zijn die botsen. ‘Daar moeten we een weg in vinden’, zegt Pijnenburg. ‘Bijvoorbeeld wanneer we wel of niet verplicht zijn om iemand in te schrijven in de BRP. Ik hoop dat de samenwerking met LAA hier tot helderheid zal leiden.’



Belastingdienst ziet signalen en ‘verwonderadressen’

Als iets niet klopt in je administratie, dan moet je daar als overheid wat mee. Niet achter incidenten aanlopen, maar gestructureerd te werk gaan, stelt Jan Melsen, lid van de Stuurgroep Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en tevens voorzitter van de interne stuurgroep LAA binnen de Belastingdienst.

“We deden altijd al terugmeldingen als er iets niet leek te kloppen met een adres waar we mee te maken kregen, maar veelal meer op incidentele basis en dus niet gecoördineerd en op basis van patroonherkenning en analyses.” Maar die aanpak is de laatste jaren veranderd. “We hebben nu een landelijke aanpak, met een hoger percentage resultaten op zogeheten verwonderadressen, maar ook met een hogere snelheid van daarop volgende mutaties.”

Voor de Belastingdienst is een correcte adresregistratie van wezenlijk belang, verklaart Melsen. “Voor tal van fiscale regelingen en toeslagen, maakt de overheid gebruik van de adresgegevens die bepalend kunnen zijn in de toekenning, de hoogte van een recht of anderszins. Ook voor eventuele invorderingstrajecten, waarbij de vindbaarheid van personen een rol speelt, is dat het geval.”

Alle overheden spelen een rol bij het op orde krijgen en houden van de BRP en die ligt volgens Melsen primair bij de basisregistratie-houder, in casu de gemeenten, “maar ook wij hebben daarin een taak.” De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit is daarin een flinke verbetering, vooral omdat het nalopen van die verwonderadressen nu geen schot hagel meer is. “Je kunt heel gericht ieders kostbare capaciteit inzetten. En dat motiveert natuurlijk ook.” De kwaliteit van de ‘verwonderadressen’ gaat omhoog – het blijkt steeds vaker ‘raak’, merkt hij. “En wat we ook geleerd hebben, is dat het goed is om de signalen veel sneller op te volgen. Daardoor gaat de mutatiegraad ook omhoog. Het stimuleert, als het niet zomaar ergens blijft liggen.”

Samenwerking is van essentieel belang, betoogt hij. Omdat een correcte BRP een gedeeld belang is. “En dat soort belangen doorzie je niet altijd van elkaar. Je moet

doorgronden wat er allemaal aan dat ene adres vastzit. Daarom laten we ook bij elkaar in de keuken kijken. Dan blijken de belangen vaker parallel te lopen dan aanvankelijk gedacht.” Daarmee wil hij overigens niet gezegd hebben dat er geen beperkingen zijn aan handhavings- en dienstverleningscapaciteit. “De vraag is dus: wat kun je bijdragen, met de wetenschap dat die inspanningen ook binnen de eigen organisatie leiden tot werkreductie, minder retourpost, betere handhaving en een beter dienstverleningsniveau.”

En uiteraard zijn er hobbels en beperkingen. “De hobbels zitten met name in het juridische element. Hoe snel kun je wanneer handelen en met welke impact? Soms lijkt een aanpassing van een registratie voor de hand te liggen. Toch vraagt het dan om extra onderbouwing, om echt een mutatie te kunnen doorvoeren. Soms zou je wel sneller willen, maar de zorgvuldigheid vraagt dan terecht om nog even een paar stappen te zetten.”



Ook zijn gemeentelijke samenwerkingsverbanden toetreden, te weten het Inlichtingenbureau, Divosa (leidinggevend sociaal domein) en het VNG-Kenniscentrum Handhaving & Naleving (KCHN). Deze partijen werken samen in een Operationeel Overleg. Het ministerie van BZK is opdrachtgever en rapporteert aan de Tweede Kamer. De Stichting ICTU levert als uitvoeringspartner de neutrale plek voor samenwerking en levert de projectorganisatie. Die biedt inhoudelijke expertise, coördineert het project en monitort de uitkomsten. De aanpak als geheel is op weg naar een permanent samenwerkingsverband, dat de partijen nu voorbereiden.

De samenwerking staat open voor nieuwe deelnemers, daarvoor zijn verkenningen gaande zoals met de Koninklijke Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) en de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Ook het Bureau Krediet Registratie (BKR) onderzoekt samenwerking met LAA en de Stichting Netwerk Gerechtdoelwaarders (SNG) neemt deel aan overleg. (Sommige gemeenten werken samen met deurwaarders bij adresonderzoek.)

Onder het kabinet ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor LAA bij een stuurgroep onder voorzitterschap van BZK en met leden van V&J, SZW, Belastingdienst en de NVVB (Nederlandse Vereniging van Burgerzaken namens de gemeenten). De stuurgroep krijgt advies van een zogeheten "Gouwzeegroep" waarin naast deze organisaties verder nog deelnemen de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG), het Inlichtingenbureau, het VNG-Kenniscentrum Handhaving en Naleving, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Gemeente Amsterdam en Stichting ICTU (als opdrachtnemer LAA).

De huidige inrichting van de besturing is te zien in de volgende figuur.

Betrokkenen Landelijk Aanpak Adreskwaliteit



1.7 Juridische grondslag LAA, nu en later

LAA is juridisch als volgt gebaseerd op de huidige bevoegdheden en verplichtingen van burgers en overheden. Deze grondslag zal echter gaan wijzigen, ondermeer vanwege Europese regelgeving. Die ontwikkelingen staan in de tweede helft van deze paragraaf.

De gemeenten en BRP-afnemers zijn samen - met de burgers - verantwoordelijk voor de kwaliteit van gegevens in de BRP. Overheden die gegevens afnemen uit de BRP zijn namelijk verplicht (op basis van artikel 2.34 lid 1 Wet BRP) om gerede twijfel over de juistheid van een gegeven als een 'terugmelding' te rapporteren aan de gemeente als bronhouder. De gemeente kan hier onderzoek naar doen en, afhankelijk van de uitkomst, de vermelding in de BRP corrigeren.

Die verplichting om gerede twijfel te melden, biedt samen met artikel 8c en 8e Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. De gebruikers van de BRP hebben immers een plicht tot terugmelding van twijfels. Daaruit vloeit de taak voort van de gemeente om hier onderzoek naar te doen. Dat is dus een wettelijke verplichting (zoals bedoeld in artikel 8c Wbp), in combinatie met de gegevensverwerking die noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (zoals bedoeld in artikel 8e Wbp). Daarnaast geeft artikel 2.35 van de Wet BRP de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dan wel een college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om inlichtingen te geven die van belang zijn voor een goede uitvoering van de taak met betrekking tot de basisregistratie.

Bovengenoemde artikelen bieden enerzijds gemeenten de grondslag om niet alleen de terugmelding af te handelen, maar ook om extra informatie te vragen en te krijgen van BRP-gebruikers over regelingen die verband houden met dat adres. Anderzijds bieden deze artikelen de BRP-gebruikers de grondslag om van gemeenten extra informatie te vragen en te krijgen over het gedane onderzoek.

Samengevat zijn er twee sleutelementen in dit kader:

- De verplichte terugmeldingen van gerede twijfel over de juistheid van een bepaalde inschrijving door een afnemer van de BRP aan een gemeente.
- De controles die gemeenten kunnen uitvoeren naar de betrouwbaarheid van de inschrijving van een burger.

Wet BRP, Wbp, Awb en sectorale wetgeving

De Wet BRP en de hierop gebaseerde regelgeving kennen een strikt beschreven regime voor het registreren en verstrekken van persoonsgegevens uit die basisregistratie. Daarbuiten is de algemene regelgeving voor persoonsgegevens - de Wbp - van toepassing, zoals bij het retour melden van 'extra' informatie aan afnemers over de uitkomsten van een adresonderzoek. 'Extra' betekent hier: niet alleen of en hoe een gegeven in de BRP is gewijzigd (zoals bedoeld in artikel 28 Besluit BRP) maar ook waarom. De Wbp vormt zo als het ware een 'schil' om de Wet BRP heen.

Zodra andere overheidsdiensten in het kader van adresonderzoek samenwerken met gemeenten, geldt daar ook de sectorale wetgeving die op hen betrekking heeft. In de praktijk blijkt echter dat sectorale bepalingen, die gelden voor belangrijke afnemers van de BRP, niet of onvoldoende zijn afgestemd op hun verantwoordelijkheid bij te dragen aan het op orde houden van de BRP. Denk hierbij aan de Wet SUWI, de Wet politiegegevens (Wpg) en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr). In de verplichtingen op grond van de Wet BRP is met deze wetten niet uitdrukkelijk voorzien.

Vaak wordt te snel gedacht dat informatie delen vanwege privacy-aspecten niet kan. Sectorale regelingen bevatten geheimhoudingsverplichtingen of restrictieve regimes voor het delen van (persoons)gegevens. Hiernaast geldt de algemene geheimhoudingsbepaling voor de overheidssector ingevolge artikel 2.5 Awb. Hierop bestaan generieke en specifieke uitzonderingen. Het gebrek aan samenhang of afstemming van deze regels is bij de uitvoering van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit een permanent aandachtspunt.

Het bereiken van overeenstemming met de gebruikers van de BRP over de grondslag en reikwijdte van de samenwerking in dit kader is een kritische succesfactor voor het slagen van LAA. Waar samenwerking niet kan worden bereikt wegens interpretatieverschillen of het ontbreken van specifieke op de BRP toegesneden voorschriften, is nadere regelgeving geboden.

Juridische ontwikkelingen

Het wettelijk stelsel van de BRP blijkt voor het uitvoeren van adresonderzoek slechts beperkt uitgewerkt. De praktijk roept vragen op over de privacy-implicaties van het delen en verwerken van persoonsgegevens. Uitgangspunt voor LAA is een zorgvuldige omgang met de burgers van wie de gegevens in de BRP zijn opgeslagen. Vrijwel elke stap van de aanpak wordt daarom juridisch getoetst: mag deze stap worden gezet en zo ja, onder welke voorwaarden, zoals maat houden en transparantie over de werkwijze?

Het Kabinetbesluit om LAA structureel te continueren vraagt om overeenstemming tussen beheerders en gebruikers van BRP-gegevens over de grondslag en reikwijdte van de verzamelde informatie. We streven ernaar dat het huidige ‘maatwerk’ (zoals nu met individuele convenanten en bewerkersovereenkomsten) op termijn plaatsmaakt voor:

- een gezamenlijke procesbeschrijving, toegespit op een gegevensuitwisseling die bijdraagt aan de kwaliteit van de BRP en het tegengaan van adresgerelateerde fraude; en
- een helder juridisch kader voor een permanent Informatieknooppunt.

Op die manier kunnen de huidige regels (die vaak leiden tot interpretatie-verschillen) plaats maken voor overeenstemming tussen alle gebruikers van de BRP over de grondslagen en reikwijdte van de samenwerking. Bijvoorbeeld: een wettelijke verplichting tot verstrekken van informatie vanwege en voor zover nodig voor de eigen taakuitoefening is een generieke uitzondering op de plicht tot geheimhouding. Geregeld menen functionarissen toch dat de geheimhouding altijd voorgaat in het sociaal domein, bij de fiscus,

of de politie. Die ervaring is niet nieuw: de Algemene Rekenkamer heeft er in 2014 voor gepleit dat er een stelselwet komt voor eenduidige regie op de basisregistraties, met doorzettingmacht voor de minister van BZK.

Waar die overeenstemming over de huidige regels niet bereikt kan worden, door verschillen van inzicht of het ontbreken van regels, daar is nadere regelgeving nodig. De Minister van Justitie heeft bijvoorbeeld daarom in de Staatscourant van 2 december 2015 zijn besluit gepubliceerd, dat de politie zo nodig informatie kan verstrekken aan Colleges van B&W van gemeenten en aangekondigd het Besluit Politiegegevens met die strekking aan te gaan vullen.

In de tussentijd is maatwerk nodig per gebruiker of signaalsoort. Daartoe werken we aan onderhoud van de juridische grondslagen voor deelnemers, door het aangaan en aanpassen van convenanten met BRP-afnemers of het sluiten en aanvullen van de bewerkersovereenkomst met gemeenten. Voor de langere termijn is het aan te bevelen te komen tot een uitwerking van de kwaliteitszorg voor de BRP in de Wet BRP.

Samengevat bestaat het juridisch werk hieruit:

- We inventariseren de knelpunten die blijken in de huidige regelgeving en geven hiervoor handreikingen, (zoals over de uitvoering van adresonderzoek door gemeenten en de ‘schilwerking’ van de Wet Bescherming Persoonsgegevens ten opzichte van de Wet BRP) en over het gebruik van andere informatiebronnen bij adresonderzoek (zoals van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen).
- We verkennen de uitbreiding van bestaande processen en begeleiden de aansluiting van nieuwe deelnemers (met name BRP-afnemers). Bijvoorbeeld door het vragen van een aanwijzing voor medewerking of het verzoeken om ontheffing van een geheimhoudingsverplichting.
- We zien toe op naleving van de aanbevelingen in de Privacy Impact Analyse die voor LAA in 2016 is uitgevoerd voor: bij de projectorganisatie LAA zelf, de opdrachtgever van LAA en deelnemende gemeenten.
- We verkennen de mogelijkheden en grenzen van het gebruik van nieuwe informatiestromen, zoals internet en social media bij de uitvoering van adresonderzoek. Ook onderzoeken we de juridische grenzen van het mogelijk toekomstig gebruik van Big Data voor analyse doeleinden.
- We geven antwoord op vragen van deelnemers en delen dit op Pleio.
- We onderhouden een databank van jurisprudentie op Pleio.
- We starten met een beschrijving van het gehele LAA proces van (terug) melding van signalen van ‘gerede twijfel’ door afnemers aan gemeenten, de informatie die hierbij kan worden aangeleverd, de analyse van deze signalen en het delen van de onderzoeksresultaten met afnemers
- We onderzoeken de consequenties voor LAA van de AVG.
- We werken mee aan een nieuwe juridische inbedding van LAA, waarbij de grondslag niet meer zoals nu zal liggen in Bewerkersovereenkomsten van LAA met gemeenten. De nieuwe opzet is dat (indachtig de inwerkingtreding van de AVG medio 2018) de minister van BZK verantwoordelijk zal worden voor de verwerking van persoonsgegevens in het Informatieknooppunt van LAA: het ontvangen en analyseren van signalen van afnemers, het verrijken en prioriteren hiervan en het uitzetten van deze bij gemeenten. De uitvoering hiervan kan de minister dan uitbesteden aan een organisatie die onder zijn verantwoordelijkheid de persoonsgegevens bewerkt. Hierbij zal de vraag worden betrokken welk type gegevens de minister bij het kwaliteitsonderzoek mag betrekken buiten de BRP-gegevens en op welke wijze deze met gebruikers van de BRP mogen worden gedeeld.

1.8 Perspectieven voor de toekomst

Voordat we met dit rapport dieper ingaan op de praktijk en de resultaten van de aanpak, willen we eerst weergeven welke perspectieven de deelnemers zien. In diverse bijeenkomsten (zoals van het Operationeel Overleg, van de Gouwzeegroep of bij evaluatie-sessies van proeven en pilots) komt die toekomst aan bod. Deelnemers spreken bijvoorbeeld over de golfbeweging van LAA, over de sterke groei die zij ervaren: zowel intern met verdieping van de methode als extern, door verbreding met meer partners. Dat heeft geleid tot bespiegelingen over mogelijkheden in de toekomst. In deze paragraaf oogsten we de opmerkingen die daarbij worden gemaakt en breed gedeeld bleken.

- 1 LAA richt zich nu geheel op controle achteraf door opsporing, het is een repressieve werkwijze. Het feit dat die plaats vindt kan op zichzelf ook een **preventief** effect hebben: de pakkans stijgt. Mits de werkwijze bekendheid heeft. Het zou goed zijn als preventie bij burgers meer aandacht krijgt, in het werk van rijksdiensten en gemeenten. De deelnemers aan LAA ontplooi op dit vlak nog weinig initiatief, dat is ook nog niet ingebakken in de werkwijze.²
- 2 LAA kan de **dienstverlening** met en vanuit de BRP laten groeien. De actualiteit van een adres in de BRP kan achter lopen, maar dat is lang niet altijd frauduleus. Wanneer bijvoorbeeld bij een huisbezoek voor adresonderzoek direct aan de deur een adreswijziging zou kunnen worden afgehandeld, dan zijn burger en overheid beide beter geholpen. Naast handhaving kan zorgverlening zo meer gericht en zorgvuldig plaatsvinden. Nu is zo’n ontwikkeling nog buiten scope van LAA.
- 3 LAA werkt met risicosignalen op adressen die uitgewisseld worden met gemeenten middels een LAA applicatie. De zogenaamde **TerugMeldVoorziening** (TMV) verzorgt enkelvoudige terugmeldingen op persoonsniveau; een functie van de BRP waarmee afnemers afwijkingen rechtstreeks kunnen melden aan de gemeente. De wens is om de TMV geschikt te maken voor risicosignalen op adresniveau. Zodoende ontstaat een routing van signalen vanuit LAA via een rotonde naar de gemeenten. Dat bevordert het gebruik van die signalen en dat effect geeft weer extra zin aan het terugmelden zelf door BRP-afnemers (dat nu te vaak achterblijft.)
- 4 LAA is onderdeel van een bredere **fraude-aanpak**, waarin analyse van data en meer integraal werken een grote rol speelt. Ervaringen van LAA worden bijvoorbeeld al gebruikt binnen de City Deal Zicht op ondermijning, een ontwikkelproject op dit vlak tussen grote steden en het rijk. Te verwachten valt dat deze ontwikkelingen elkaar blijven versterken.
- 5 LAA kan de samenwerking met partners nog verdiepen. Bijvoorbeeld **woningcorporaties** zouden bij het leeg komen van een huurwoning niet alleen “bezemschoon opleveren” kunnen verlangen, maar ook administratief schoon: dat alle bewoners in de BRP van dat adres af zijn. Notarissen zouden zo iets bij koopwoningen kunnen vragen.
- 6 LAA werkt nu met signalen per aparte gemeente. Vaak is er echter een relatie met adressen of historie van personen in **meerdere gemeenten** die verband houden met een specifiek signaal, zoals bij schijnverlating of veelverhuizing. Het optreden als Een Overheid wint erbij wanneer de selectie en het onderzoek van signalen meerdere gemeenten betreft, die dan gecoördineerd hier aan werken. Voorwaarde daarvoor is uiteraard dat alle gemeenten meedoen (zoals beoogd op termijn).
- 7 LAA onderzoekt **maatschappelijke fenomenen** die wijzen op verkeerd adresgebruik. Uit de huidige proeven en pilots blijkt een groot leereffect te ontstaan in het overleg tussen de respectieve diensten die samen zo’n fenomeen analyseren en geschikt maken voor adresonderzoek. Zij leren elkaars wereld kennen en krijgen meer begrip voor de termen, belangen en processen van andere partijen. Bovendien inspireren zij elkaar tot het onderkennen van andere kansen: het is duidelijk dat het sterk bijdraagt aan consistent overheidsoptreden. Daarom is het goed om het bovensectoraal werken met fenomenen onderzoek verder aan te moedigen.
- 8 LAA bedient nu overheden die nagaan of burgers mogelijk ten onrechte een toelage of andere steun krijgen. Maar bereikt de overheid wel **de juiste mensen**? Hetzelfde proces kan ook worden benut om hulpbehoevende mensen in beeld te krijgen, zoals zorgmijders, die mogelijk ten onrechte juist geen gebruik maken van voorzieningen waar zij wel recht op hebben. Vaak schuilt daar een sociaal of maatschappelijk probleem achter waarbij de overheid wel degelijk een zorgplicht kan hebben: van schuldhulpverlening tot maatschappelijk werk of leerlichtcontrole.

Na deze blik op de toekomst en de uitleg over de werkwijze en organisatie van LAA op hoofdlijnen, komen we nu toe aan een beschrijving van de lokale praktijk. De volgende paragrafen zijn daartoe gebaseerd op vraaggesprekken in het voorjaar van 2017 met mensen die bij gemeenten het adresonderzoek uitvoeren en de uitkomsten verwerken. Die gesprekken volgden steeds het spoor van een signaal: wat gebeurt met de twijfel over bewoning op een adres, van begin tot eind?

² Wel ontwikkelde Tilburg de digitale werkwijze ‘Adres op Orde’ om adresprofielen te controleren bij inschrijving. Dat is een meer objectieve manier dan handmatig beoordelen of er reden tot twijfel is bij een gevraagde mutatie, waarna bijvoorbeeld huisbezoek volgt. Diverse gemeenten namen deze werkwijze over van Tilburg.

Capaciteit voor handhaving gericht inzetten

‘Corruptie, criminaliteit, misbruik van sociale zekerheid, stelselmatige verrijking door je niet aan de regels te houden. Het gaat altijd ten koste van de rechtstaat en van de belastingbetaler. Uiteindelijk worden we daar allemaal slechter van’, zegt burgemeester Jos Wienen van Haarlem. ‘Een samenleving die haar zaken op orde heeft, is minder vatbaar voor fraude en criminaliteit.’

Woon- en adresfraude is één van de speerpunten in de nota ‘Integraal Veiligheids- en Handhavingsbeleid 2015-2018’ van de gemeente Haarlem. ‘Het belang van een kwalitatief goede BRP ligt niet uitsluitend bij Burgerzaken, maar bij de samenleving als geheel’, zegt Wienen. Haarlem kiest al jaren voor een integrale aanpak, waarbij onder andere het sociaal domein, de gemeentelijke belastingdienst, de afdeling veiligheid en vergunningen, de leerplicht, woningcorporaties en de politie nauw met elkaar samenwerken. Die aanpak is projectmatig, bijvoorbeeld het project Outlaw Motorcycle Gangs, of projecten om overlast in bepaalde wijken aan te pakken.

‘Door een integrale projectmatige aanpak kom je uiteenlopende misstanden op het spoor’, zegt Wienen. Dat varieert van wietplantages tot misbruik van uitkeringen, en van witwassen tot mensenhandel. ‘Maar je treft ook burgers die zorg nodig hebben. Of een kind dat niet in beeld was en natuurlijk gewoon naar school moet. Dat is winst.’

‘De meerwaarde van LAA is dat we signalen ontvangen die we anders niet zouden krijgen’, aldus Wienen. ‘Bijvoorbeeld van de IND, de Belastingdienst, de SVB. Daardoor komen personen of situaties in beeld die anders onder de radar waren gebleven.’ Hij vervolgt: ‘Dankzij deze samenwerking kunnen we onze handhavingscapaciteit gericht inzetten. Het effect van ons werk is groter. Je krijgt meer informatie en je deelt meer informatie, dus de verschillende instanties kunnen met de correcties aan de slag.’

Toch gaat het delen van informatie nog niet altijd snel en adequaat genoeg, vindt Wienen.

‘Privacy ligt gevoelig. Dat is terecht, want we moeten niet toe naar een staat die burgers met eindeloze controlemechanismen achtervolgt. Maar als er signalen zijn die erop wijzen dat er iets mis is, moeten we als overheid meer ruimte nemen om te checken en te handhaven. Ik vind het maatschappelijk onverantwoord en onaanvaardbaar als we de informatie die de overheid heeft niet gebruiken om evidente misstanden op te lossen.’

Wienen wijst erop dat investeren in adreskwaliteit veel geld oplevert. Haarlemse ambtenaren controleren jaarlijks zo’n 800 adressen. Bij de helft van de adressen blijkt iets mis te zijn. Dat leidt niet alleen tot een correctie van de BRP, maar vaak ook tot aanpassing van een uitkering of een toeslag. Uit berekeningen blijkt dat zo’n aanpassing de rijksoverheid gemiddeld € 2.800 oplevert. Wienen: ‘Het levert de overheid dus 1,1 miljoen euro op. En dan hebben we het alleen maar over Haarlem.’

Hij pleit ervoor meer geld beschikbaar te stellen voor gemeenten die meedoen aan LAA. ‘LAA levert veel besparingen op voor het rijk, terwijl gemeenten de meeste inzet leveren. Haarlem krijgt voor deelname aan LAA jaarlijks € 28.000. De salariskosten van de gemeenteambtenaren die hieraan meewerken zijn vele malen hoger. Zorg dat gemeenten meer terugzien van de revenuen en beloon ze voor hun inzet.’



Het systeem moet eerlijk en betrouwbaar zijn

Datakoppeling biedt grote kansen om de hele overheid beter te laten presteren. Hans Schutte, pas aangetreden als directeur-generaal bij uitvoeringsorganisatie DUO, ziet dat aan de resultaten van de prille samenwerking van DUO met project LAA. ‘Het digitale tijdperk maakt het ons steeds makkelijker om fraude op te sporen. Iedereen moet ervaren dat het systeem zo werkt dat je vroeg of laat tegen de lamp loopt als je er misbruik van maakt.’

Als bestuurder van verschillende MBO-instellingen leerde Schutte het onderwijs van binnenuit kennen; als directeur-generaal bij het ministerie van OCW zat hij jaren aan de kant van het beleid. DUO, zegt hij, slaat de brug tussen die twee. ‘Het belang van onze studiefinanciering is groot; het is een systeem dat we met zijn allen hebben opgetuigd om op een goede manier de toekomst van onze kinderen en ons land te financieren. Dat systeem moet eerlijk en betrouwbaar zijn. Creatief zijn mag en het is een goed uitgangspunt dat we vertrouwen hebben in onze burgers, maar er is een grens: waar je fraude ziet, moet je passend optreden. Iedereen moet ervaren dat het systeem zo werkt dat je vroeg of laat tegen de lamp loopt als je er misbruik van maakt.’

DUO is sinds 2012 toezichthouder op de uitwonendenbeurs van de studiefinanciering, heeft een eigen afdeling handhaving en werkt met risicoprofielen om misbruik op te sporen. Begin 2017 startte een proef met adresgegevens van LAA, met als doel te kijken of samenwerking meerwaarde oplevert voor de handhaving. Doel was het controleren van de feitelijke woonsituatie van MBO’ers die staan ingeschreven als uitwonend, en die de studiebeurs - anders dan HBO- en WO-studenten - nog steeds ontvangen als gift.

Tijdens de proef bezochten handhavers van DUO 122 adressen in 15 grote gemeenten. Wat bleek: in 44 gevallen stond de student fout ingeschreven in de BRP en kon DUO de uitwonendenbeurs stopzetten. Dat leverde bijna drie ton op: besparing op foutieve beurzen, terugvorderingen en boetes. De meerwaarde van de LAA-gegevens was vooral dat DUO zicht kreeg op studenten van wie in eigen huis niet bekend was waar de ouders wonen. ‘Een goed resultaat’, vindt Schutte. ‘En daarom kijken we nu hoe we de samenwerking structureel kunnen maken.’

Uitvoeringsorganisaties van de overheid werken steeds beter samen, constateert Schutte, maar om optimaal gebruik te maken van datakoppeling zal de overheid gericht moeten investeren in digitalisering. Schutte wijst op de brief over dit onderwerp die de gezamenlijke secretarissen-generaal stuurden aan informateur Edith Schippers. ‘We werken binnen de overheid nog veel met verouderde systemen. Zelf werken we aan een heel nieuw systeem voor de studiefinanciering. Dat maakt het makkelijker om gegevens uit te wisselen met andere overheidsinstanties, maar het is ook flexibeler; veranderen er zaken in de studiefinanciering, dan kunnen we het systeem veel sneller aanpassen dan voorheen.’

Digitalisering biedt kansen om het presteren van de overheid als geheel naar een hoger plan te tillen, maar volgens Schutte houdt het daarmee niet op. ‘Digitaal en persoonlijk zijn complementair. De afgelopen vijf jaar zijn we hard bezig geweest om alles digitaal te maken, maar daarbij is de persoonlijke noot een beetje weggevallen. Bijvoorbeeld: als mensen een studieschuld hebben en niet terugbetalen terwijl ze dat wel kunnen, sturen we ze nu een mail. Door ze te bellen, krijgt DUO weer meer een gezicht. Zo zul je zien dat het sneller lukt om een betalingsregeling te treffen, met als doel dat je van de niet betaalde studieschuld een hoger percentage weer terughaalt.’



Gemiddelde hitrates van enkele typen signalen

1.9 De lokale aanpak in de praktijk

Na de algemene uitleg hoe LAA werkt in de vorige paragrafen komen we nu toe aan een beschrijving van de lokale praktijk, gebaseerd op een reeks vraaggesprekken bij acht gemeenten met de mensen die het feitelijk adresonderzoek regelen en uitvoeren. Sommige onderwerpen zullen daarin terugkeren, vanuit dit andere perspectief.

Wonen mensen waar ze zeggen te wonen? Dat lijkt op het eerste gezicht eenvoudig vast te stellen, en als de registratie niet blijkt te kloppen lijkt het eenvoudig om dat administratief aan te passen.

De werkelijkheid is anders, een stuk weerbarstiger. Deze paragrafen gaan daar op in. We hebben daarvoor medewerkers van verschillende afdelingen bij acht gemeenten³ geïnterviewd en hun lokale samenwerkingspartners. Die gingen over de werkwijze bij adresonderzoeken en daarin volgden zij het spoor van enkele concrete (geanonimiseerde) signalen: van signaal via adresbezoek en nader onderzoek tot mutatie en de follow up door de lokale samenwerkingspartners. Het doel was om de praktijk van het adresonderzoek in kaart te brengen. Zo schetst dit hoofdstuk vooral de lokale werkelijkheid.

Verspreid door de tekst staan concrete voorbeelden in kaders: die brengen de gevarieerde werkelijkheid goed in beeld. Meestal komen meerdere aspecten ter bespreking voor in één zelfde casus, zoals dit bewerkelijke geval:

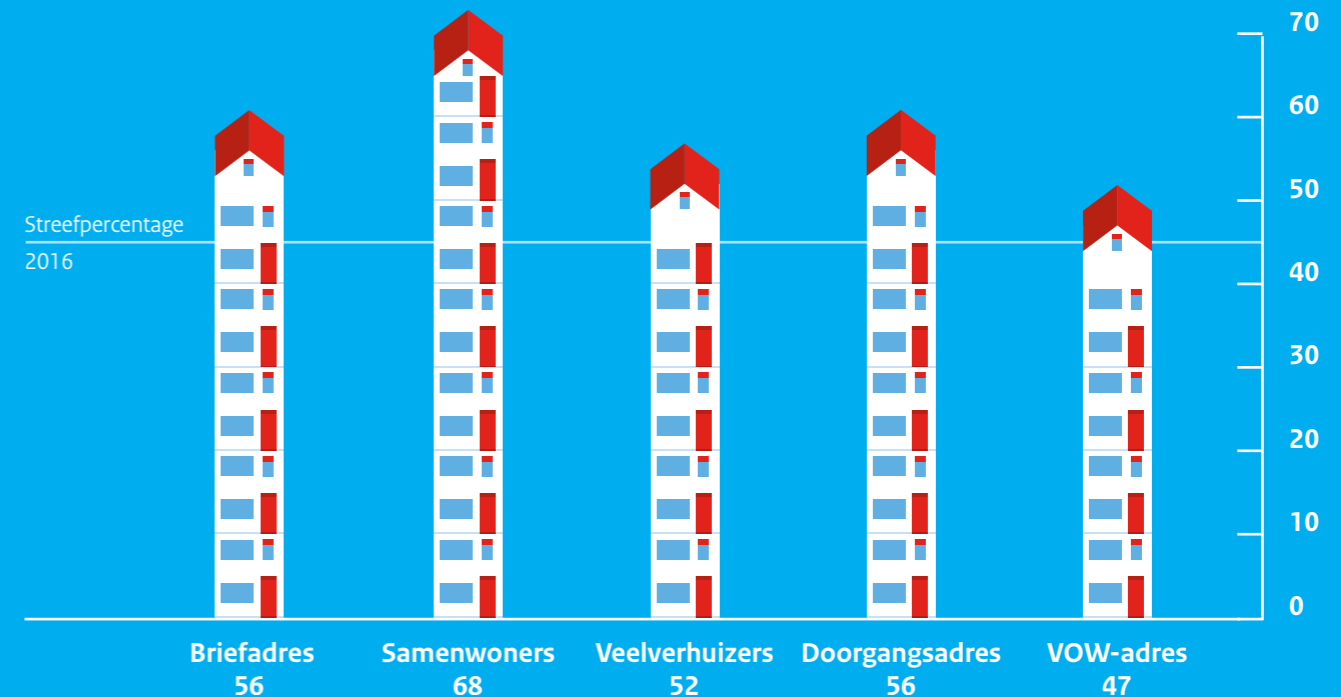
Nieuwe huurders beklagen zich bij hun huiseigenaar: de vorige huurder staat nog ingeschreven op het adres, zodat zij geen aanspraak hebben op regelingen. De huiseigenaar meldt dit bij de gemeente, die de vorige huurder aanschrijft. Na een welles-niets discussie gaat de gemeente op het adres kijken en stelt vast dat de man er niet meer woont, en schrijft hem uit op dat adres. De vorige huurder vraagt vervolgens een briefadres aan op het adres van zijn ex-vrouw (waar zij woont met haar kinderen). Op de vraag waar hij slaapt geeft hij aan 'nergens vast te wonen', maar ook 'elders te wonen': het is geen consistent verhaal. Navraag binnen de gemeente leert, dat er een financieel belang is om niet op hetzelfde adres ingeschreven te staan: de man heeft een uitkering, zijn ex-vrouw zit in de schuldsanering.

De gemeente bezoekt het adres van de ex-vrouw. De bewoners zeggen dat de man daar niet woont, zoals hij ook op het aanvraagformulier voor een briefadres heeft ingevuld. Op basis van het nieuwe huisbezoek bepaalt de gemeente dat de man wel een gewone bewoner is op het adres van zijn ex-vrouw. Maar het voorgenomen besluit tot ambtshalve inschrijving geeft een boze reactie: hij houdt vol daar niet te wonen. Omdat zijn verhaal ongeloofwaardig is, gaat de gemeente er posten. De man blijkt elke dag 'op zijn pantoffels' zijn vrouw uit te zwaaien als ze naar haar werk gaat. De man gaat toch in bezwaar tegen het voorgenomen besluit tot inschrijven. Er volgt een lang en tumultueus proces. Om uit de impasse te komen of de man in de woning slaapt (en niet op straat zoals hij zelf beweert) zal hij drie maanden lang elke dag een sms sturen met de plek waar hij de nacht doorbrengt, zodat de gemeente daarop kan controleren. In de periode daarna is de man een aantal keren op het stadhuis geweest, een paar maal uitgezet wegens verbale agressie, heeft hij een gebouwoontzeggings gekregen en mocht hij zich alleen op het politiebureau melden in het kader van deze zaak. Inmiddels heeft de man een eigen woonruimte en is hij correct op dat adres ingeschreven.

Gemeenten kunnen onmogelijk alle adressen in hun gemeente periodiek controleren. Dat hoeft ook niet: veruit de meeste adressen zijn correct. In 2014 deden 91 gemeenten een steekproef die toen uitkwam op 95% correcte BRP-inschrijving van de adressen en 97% van de personen. Het is tijdverspilling om 100 adressen gedetailleerd te controleren, op zoek naar enkele adressen waar de bewonersregistratie mogelijk niet klopt. Daarom maakt LAA gericht adresonderzoek mogelijk, met niet slechts ongeveer 5% maar bijvoorbeeld 50% resultaat. Gericht onderzoek is dan tien keer zo effectief en efficiënt.

Om te tonen hoe dit in de praktijk werkt behandelen we hierna de volgende aspecten:

- signalen met een hoge hitrate
- van signalen tot gerichte adresbezoeken
- wat kom je zoal tegen bij adresbezoeken
- van adresbezoek tot mutatie in BRP
- follow up door samenwerkingspartners
- leren en ervaringen delen
- nut en noodzaak van samenwerking



1.10 Signalen met een hoge hitrate

Risicogericht onderzoek heeft signalen nodig met een hoge hitrate: adressen waar de kans dat er iets niet klopt het liefst zo'n 50% is, of meer. De voorlopers van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit hebben in 2013 en 2014 enkele algemene typen 'risico-adressen' onderzocht. Dit waren 'brede' selecties: alle briefadressen in de gemeente (in 2014 zonder die bij instellingen als het Leger des Heils), of alle laatst bekende adressen van VOW-ers. Bovendien moest toen elke gemeente nog zelf de bedoelde adressen selecteren: sommige gemeenten hadden daar wel ervaring mee maar veel gemeenten niet. Door betere analyse en het gebruik van ervaringen scherpt LAA de signalen nu verder aan. Die aanscherping is ook nodig omdat – als het 'laaghangend fruit' van een signaalsoort geogst is – de hitrate van een signaal kan gaan afnemen.

Briefadressen zijn bijvoorbeeld niet per definitie onjuist of incorrect, want onder bepaalde voorwaarden is het wel toegestaan om een briefadres te hebben. Het gaat er om juist die briefadressen te vinden die niet (meer) voldoen aan de voorwaarden en verder de briefadressen waar de werkelijkheid anders is dan de registratie. (Bijvoorbeeld als de briefadreshouder feitelijk wel daar woont). De briefadressen zijn daarom inmiddels aangescherpt tot enkele varianten: het briefadres bestaat al langer dan 2 jaar, of er is een 'verhuizing' van het ene briefadres naar een ander briefadres, of het woonadres is omgezet in een briefadres op hetzelfde adres.

De figuur op deze pagina toont de gemiddelde hitrates in 2016 van vijf veelgebruikte signaalsoorten.

"Over het algemeen ervaren wij de input vanuit LAA als goed bruikbaar: zo'n huisbezoek blijkt vaak 'raak' te zijn. Soms zitten er adressen tussen die wij al kenden als problematisch, vaak zijn het voor ons nieuwe adressen."

Paragraaf 1.3 hiervoor beschreef al hoe het aanscherpen van signalen werkt in fasen (via proef-pilot-uitrol) en samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Zo worden ervaringen en inzichten uit het veld maximaal benut, de lokale inbreng is daarbij essentieel.

Als voorbeeld het signaal 'Doorgangsadressen': daar vinden veel in- en uitschrijvingen plaats en vaak van korte duur. Soms laat de hoofdbewoner andere personen zijn adres gebruiken; een inschrijving tegen betaling zonder feitelijk inwonen. Dit signaaltipe bijvoorbeeld, heeft inmiddels deze definitie:

- 1 de afgelopen 12 maanden zijn er op dit adres minstens 3 'losse' inschrijvingen (=inschrijfdata) geweest, onafhankelijk van elkaar;
- 2 inschrijvingen op dezelfde dag gelden daarbij als één 'losse' inschrijving;
- 3 de personen hebben zich inschreven als wonend op het adres;
- 4 het vorige adres is ongelijk aan het actuele inschrijfadres;
- 5 verhuizingen als gevolg van infrastructurele wijzigingen niet worden meegeteld;
- 6 in de afgelopen drie jaar zijn er minstens 7 inschrijvingen geweest op het adres.

³ Dat zijn deze acht gemeenten: Alphen aan den Rijn, Gilze-Rijen, 's Hertogenbosch, Horst aan de Maas, Leiden, Purmerend, Schiedam en Zwolle.

"LAA heeft duidelijke toegevoegde waarde, omdat langs deze weg vooral veel nieuwe adressen in beeld komen, die daarvoor niet in 'eigen trajecten' in beeld waren. Ook de score (in de zin van: wijziging in de BRP noodzakelijk) ligt hoog. De gemeente vroeg dan ook aan LAA meer adressen."

LAA probeert een constante werkstroom te leveren: maandelijks krijgen de meeste gemeenten een set van verschillende typen signalen. (Hoewel het bij kleinere gemeenten voorkomt door het lagere aantal inwoners, dat daarvoor nog te weinig aanbod van signalen is.) Bij de selectie van de adressen houdt LAA zo mogelijk rekening met de onderzoekscapaciteit van gemeenten. Het is van belang om adressen niet te lang te laten wachten, anders neemt de actualiteit te veel af. Na drie maanden neemt het IKP daarom in beginsel de nog niet bezochte adressen terug uit de applicatie.

Veel gemeenten deden voor (en nu naast) LAA al het nodige aan de adreskwaliteit in de BRP. Bijvoorbeeld gerichte acties om het aantal briefadressen te beperken en oude briefadressen 'op te schonen'. Een gemeente vermoedt bijvoorbeeld dat er nogal wat mensen huren en wonen in leegstaande bedrijfspanden en gaat deze daarom gericht controleren. Daarnaast krijgen de meeste gemeenten ook meldingen vanuit leerplicht, van de Belastingdienst of naar aanleiding van gemeentelijke heffingen, van andere bewoners et cetera. Soms is een 'LAA-signaal' daarom niet nieuw. Het LAA-signaal is dan vaak de aanleiding om nu wel 'door te pakken'.

1.11 Lokale organisatie van adresbezoek

De manier waarop gemeenten het adresbezoek organiseren verschilt nogal, het is telkens maatwerk. Deze paragraaf beschrijft keuzes die daarin gemaakt worden.

Alle gemeenten bevestigen: het goed uitvoeren van adresbezoeken vraagt **voldoende capaciteit**. In de praktijk is dat regelmatig een knelpunt, zeker ook voor Burgerzaken. Daar is of wordt vaak de formatie teruggebracht, vanwege digitalisering en vanwege de verlenging van de geldigheidsduur van reisdocumenten (dus minder verstrekkingen nodig per jaar). Hoewel deze administratieve taken nu minder werk vragen, neemt een ander type juist toe: het uitvoeren van adresbezoeken en het verder afhandelen van de bevindingen daarvan. Sommige gemeenten hebben de effecten en financiële baten van hun adresonderzoek apart bijgehouden en daarmee hun capaciteit voor adresonderzoek bij het bestuur beargumenteerd.

"Onze gemeente is begonnen met LAA in april 2015. Belangrijke pluspunten: een burgemeester die er achter staat en een afdelingshoofd dat bereid is om hiervoor capaciteit vrij te maken. Inmiddels is er een team van 25 toezichthouders van vier verschillende afdelingen: burgerzaken, belastingen, veiligheid/toezicht/handhaving en het serviceplein (sociale sector)."

Vaak ligt het initiatief bij Burgerzaken en zijn het ook medewerkers van Burgerzaken die de adresbezoeken uitvoeren. Steeds vaker werken zij daarbij met andere afdelingen samen, soms ook met andere organisaties. Dat leidt soms tot een variant, waarbij (wisselende) **duo's van ambtenaren** de adresbezoeken doen. Afhankelijk van de problematiek gaat iemand van de daarvoor relevante afdeling mee. Het duo profiteert van elkaars expertise, en de follow up krijgt een vliegende start. Adresbezoeken vragen bovendien om een **combinatie van kennis en vakmanschap**, het is ander werk dan bureau- of baliewerk. Teams voor toezicht en handhaving beschikken vaak over andere, voor adresbezoek heel nuttige vaardigheden dan (bureau-)medewerkers Burgerzaken. Maar de laatste zijn weer veel beter thuis in de wet- en regelgeving BRP. Zij weten beter wanneer een casus kans van slagen heeft en welke informatie daarvoor belangrijk is. De werkwijze met duo's van Burgerzaken met een andere afdeling bieden hiervoor een goede oplossing.

Sommige gemeenten, waaronder (middel-)grote, hebben de adresbezoeken belegd bij een **team voor handhaving en toezicht**. Vaak werkt dat team voor één of meer afdelingen. Het team geeft de bevindingen van adresbezoeken terug aan Burgerzaken voor de verdere afhandeling. Dat soort teams heeft vaak toezichthouders uit verschillende beleidsdomeinen. Naast Burgerzaken bijvoorbeeld ook sociaal rechercheurs, bouwinspecteurs en BOA's. Zo'n team kan verschillende controles doen: naast adresbezoeken ook voor de Participatiewet, voor woonoverlast en illegale kamerverhuur, of voor hennepeteelt. Als er op één adres verschillende problemen aan de orde zijn kan een multidisciplinair team daar goed op inspelen.

Enkele gemeenten hebben een **bedrijf ingehuurd** voor de adresbezoeken. De ervaringen daarmee zijn wisselend: goede afspraken zijn nodig over het 'beleid' bij de adresbezoeken (bijvoorbeeld inhoudelijke afwegingen over de plussen en minnen: hoe sterk is het dossier?), de interpretatie van antwoorden en informatie (waarvoor soms specifieke BRP-expertise noodzakelijk is), en de terugkoppeling naar Burgerzaken. En Burgerzaken moet vervolgens met de bevindingen ook (snel) zelf in actie komen, anders blijven zaken te lang liggen.

Voor de 'toezicht- en handhavingsteams' blijken zich in veel gevallen vrij strikt te beperken tot het adresbezoek: vaststellen wie er feitelijk woonachtig zijn en dat rapporteren. "Wij rekenen en vertrouwen op de professionaliteit van onze partners uit de keten voor een noodzakelijke follow-up." Die **follow-up** heeft echter

wel een rijke waarneming nodig van de woonpraktijk. Maar wij kwamen ook voorbeelden tegen waar men juist een meer 'integrale' taakopvatting heeft, tot aan activiteiten die formeel niet tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoren maar waarbij men uit menselijkheid niet werkeloos wilde toezien (zoals gaan helpen bij het opruimen van een vervuilde woning).

Een belangrijk aspect is daarom de **regie op het proces van adresbezoeken** en de afhandeling daarna: wie houdt het overzicht, wie stelt de prioriteiten en bewaakt de voortgang, wie volgt de follow up van elke casus door de keten heen? Hoe vergaander de taakverdeling tussen de uitvoerders, hoe belangrijker dit wordt. Een externe partij levert extra capaciteit maar ook een extra schakel in de keten van het werkproces.

"Onze LAA-adresonderzoeken zijn niet bij Burgerzaken belegd (daar zag men de noodzaak er aanvankelijk niet zo van in) maar bij Werk & Inkomen. De projectleider plant de adresonderzoeken in en verdeelt ze at random over de beschikbare toezichthouders BRP: 5 mensen vanuit Werk & Inkomen/sociale recherche, 2 toezichthouders Ruimte, en 4 vanuit Burgerzaken. Meestal gaan ze in koppels op pad, drie toezichthouders gaan meestal alleen. De werkwijze (en de kwaliteit) verschilt door achtergrond en ervaring: de toezichthouders W&I en Ruimte zijn meer gewend om kritische vragen te stellen, voor de mensen van Burgerzaken was het nieuw om bij mensen thuis aan te bellen. Voorafgaand aan de huisbezoeken kijken we intern of er uitkeringen op de adressen zitten. Na afloop maken we een rapport van de bevindingen, samengevat voor Burgerzaken. Er is nog wel behoefte aan een betere terugkoppeling vanuit Burgerzaken over de afhandeling."

Om goed geïnformeerd op pad te gaan doet men **navraag bij verschillende domeinen**: sociale zaken, woningtoezicht, leerplicht, veiligheid et cetera. Andere zaken op dit adres? Eerdere ervaringen met deze personen? Kan er een veiligheidsrisico zijn? Zijn er uitkeringen of toeslagen ontvangen? Voor de latere follow up kan het veel uitmaken dit vooraf in kaart te brengen: waarop te letten bij het bezoek? Die voorbereiding heeft soms ook het voordeel van een gecombineerd adresbezoek, zoals met een sociaal rechercheur. Als die 'andere' problematiek (uitkering, hulpverlening) belangrijker is wordt de casus zelfs (eerst) overgedragen aan die afdeling en komt die pas later weer bij Burgerzaken in beeld.

Soms gaan **gemeenten onderling samenwerken**, door mensen uit te lenen of doordat de ene gemeente adresonderzoeken uitvoert voor een andere. Elders betreft Burgerzaken (een deel van) de capaciteit van een andere afdeling, vaak van een bestaand team voor toezicht en handhaving.

"Inmiddels is er een team van 25 toezichthouders van vier verschillende afdelingen: burgerzaken, belastingen, veiligheid&toezicht&handhaving en het serviceplein (sociale sector). Burgerzaken is hierbij recent aangehaakt. Men gaat integraal (en veelal gericht) op pad, in teamvorm afhankelijk van de casus. Alle toezichthouders zijn opgeleid: over verslaglegging, wat mag wel/niet etc. Aan het stroomlijnen van meldingen wordt nog gewerkt, dat kan nog beter. Een volgende stap is het aansluiten bij de 'wijkgerichte aanpak'."

1.12 Lokale ervaringen uit adresbezoeken

De serie gesprekken in 2017 geeft een zeer gevarieerd beeld: bij de adresbezoeken komt men van alles tegen. Ook andere zaken dan de vraag wie er feitelijk wonen, en juist daarin liggen veel andere, meer maatschappelijke baten van adresonderzoek. Maar ook voor het adresgegeven zelf is het niet louter controle of handhaving. Regelmatig is het meer een kwestie van 'uitleggen': wat zijn de regels, hoe kunt u zorgen dat alles weer correct geregistreerd staat? Daarop komt vaak een **welwillende reactie** en een verkeerde registratie wordt dan door de bewoner snel rechtgezet. Een positief neveneffect hiervan is dat de gemeente zichtbaar optreedt. Dat heeft een gunstig effect op (potentiële) fraudeurs en op de goedwillende burgers.

Er zijn verschillende redenen waarom iemand niet goed geregistreerd staat op een adres. De wijziging kan (nog) niet zijn doorgegeven, dat is **gewoon vergeten**. Buitenlandse studenten hebben bijvoorbeeld als zij naar Nederland komen een duidelijk belang bij inschrijving, terwijl het uitschrijven bij terugkeer naar hun vaderland voor hen minder belangrijk is. Dat geldt ook voor seizoenarbeiders. Ook 'gewone' wijzigingen zoals een verhuizing worden vaak niet of veel te laat doorgegeven. Omdat men onvoldoende op de hoogte is van de plicht om dat te doen, of omdat men het niet heel urgent vond, er nog niet aan toe gekomen is, of er niet (meer) aan heeft gedacht.

Op een adres wonen volgens de BRP twee stellen. Bij het huisbezoek wordt één van beide stellen aangetroffen. Die zijn blij met de komst van de gemeente. De mannen blijken collega's van elkaar te zijn. Het andere stel staat alleen op basis van briefadres ingeschreven. De woning is ook niet geschikt en ingericht voor bewoning door vier mensen: er is maar één kamer en één slaapkamer. De bewoners hebben het andere stel (naar eigen zeggen) al een paar keer gevraagd om het briefadres op te zeggen, maar dat weigeren ze. Het wordt niet duidelijk waarom.

Daarnaast zijn er in elke gemeente burgers die laks zijn met het inschrijven of wijzigen van hun adres of die hun zaken niet op orde hebben door andere problemen (relatie, gezondheid, psyche, verslaving, schulden, armoede et cetera). Maar dat neemt niet weg dat er ook mensen zijn die in meer of minder mate opzettelijk niet correct geregistreerd staan: omdat zij daar voordeel van hebben. De gemeente moet achterhalen welke situatie er speelt, bijvoorbeeld bij het verlenen van een **briefadres** in plaats van een gewone inschrijving.

Het beleid met uitgifte briefadressen is de afgelopen jaren aangescherpt en meer geüniformeerd in duidelijke voorwaarden. Nog niet elke gemeente hanteert die voorwaarden even strikt. Er was ook nog een flinke 'erfenis' van oude briefadressen. Dit wordt nu geleidelijk 'opgeschoond', waardoor zowel achterhaalde briefadressen als ten onrechte verkregen briefadressen uit de BRP zullen verdwijnen. Het LAA-sigitaal 'Briefadressen' helpt daarbij, door gemeenten vooral briefadressen aan te leveren waar de kans groot is dat het niet (meer) klopt.

Verschillende voorbeelden betreffen **onderverhuur**. Dat mag lang niet altijd en zeker niet bij sociale huurwoningen. Soms huurt men illegaal een kamer, soms staan bij de hoofdbewoner anderen ingeschreven die er niet feitelijk wonen, soms woont juist de hoofdbewoner er feitelijk niet (meer). Regelmatig is er een combinatie met briefadres-houders op het adres, soms met veel verloop. Sommige adressen worden gebruikt binnen één sociaal circuit ("wij helpen elkaar"). Er duiken ook regelmatig commerciële aanbieders van briefadressen op (bijvoorbeeld via Marktplaats). De kans dat dergelijke briefadressen gebruikt worden voor fraude is groot. Gemeenten wijzen elkaar via LAA op deze aanbieders.

Een doorgangadres, met veel verhuizingen. Verschillende nationaliteiten op één adres, bij huisbezoek doet een Poolse hoofdbewoner open. Vier mensen staan op het adres ingeschreven, ook vier verschillende nationaliteiten, zonder familieband. Van die vier bleken er twee een 'woonadres' te hebben gekocht via Marktplaats, maar er niet feitelijk te wonen. Follow-up: beide hebben zich keurig laten uitschrijven bij de gemeente. Een paar maanden werd er weer een nieuwe bewoner ingeschreven. Zegt ook de hoofdbewoner te kennen via Marktplaats en maandelijks € 300 te betalen voor een kamer om daar te wonen. Huisbezoek afgeleid: geen slaapkamer aangetroffen, ook geen persoonlijke spullen van de man.

Eén van de **frustraties van de toezichhouders** is, dat zij er soms van overtuigd zijn dat een verhaal niet klopt maar dat niet hard kunnen maken. Dit komt relatief veel voor bij illegale onderverhuur: medewerkers hebben daar het gevoel dat de **bewijslast erg eenzijdig** bij de overheid ligt. Een ander voorbeeld is schijnverlating: één van de partners verhuist zogenaamd naar een ander adres. Op die manier kunnen beiden profiteren van meer belastingaftrek, toelagen of vergoedingen.

Bij een huisbezoek blijkt ook de vader daar te wonen, naast de moeder met twee kinderen die daar wel staan ingeschreven. De vader staat ingeschreven in een andere gemeente met een eigen woning. De vader is toen overgeschreven naar het adres van de moeder. De moeder wil dat niet en de vader doet zelf verhuisaangifte die zo terug komt naar de andere gemeente. De andere gemeente weigert die, waarna de vader daartegen bezwaar maakt met het verhaal dat het huurcontract van zijn woning is ontbonden, maar dat de huurster nog tijd krijgt om een andere woonruimte te vinden. Tot die tijd woont hij op één kamer in zijn eigen huis (en dus niet bij de moeder). Het vermoeden is dat de huurster onder druk staat om in dit verhaal mee te gaan. Mede door de ervaring uit het huisbezoek is het verhaal niet erg plausibel. Zijn de kinderen 's-nachts echt alleen thuis bij de moeder, die nachtdiensten draait?

Gelukkig beschreven vrijwel alle gemeenten ook heel andere ervaringen: met een goede afloop. Het kwam regelmatig voor, dat er vermoedens waren van onjuiste registratie of – erger – van sociale problemen of van een wietplantage, terwijl er bij het adresbezoek niets aan de hand bleek te zijn. En het kwam ook regelmatig voor dat de registratie niet klopte, maar dat de bewoner soepel meewerkte en de wijziging snel werd afgehandeld.

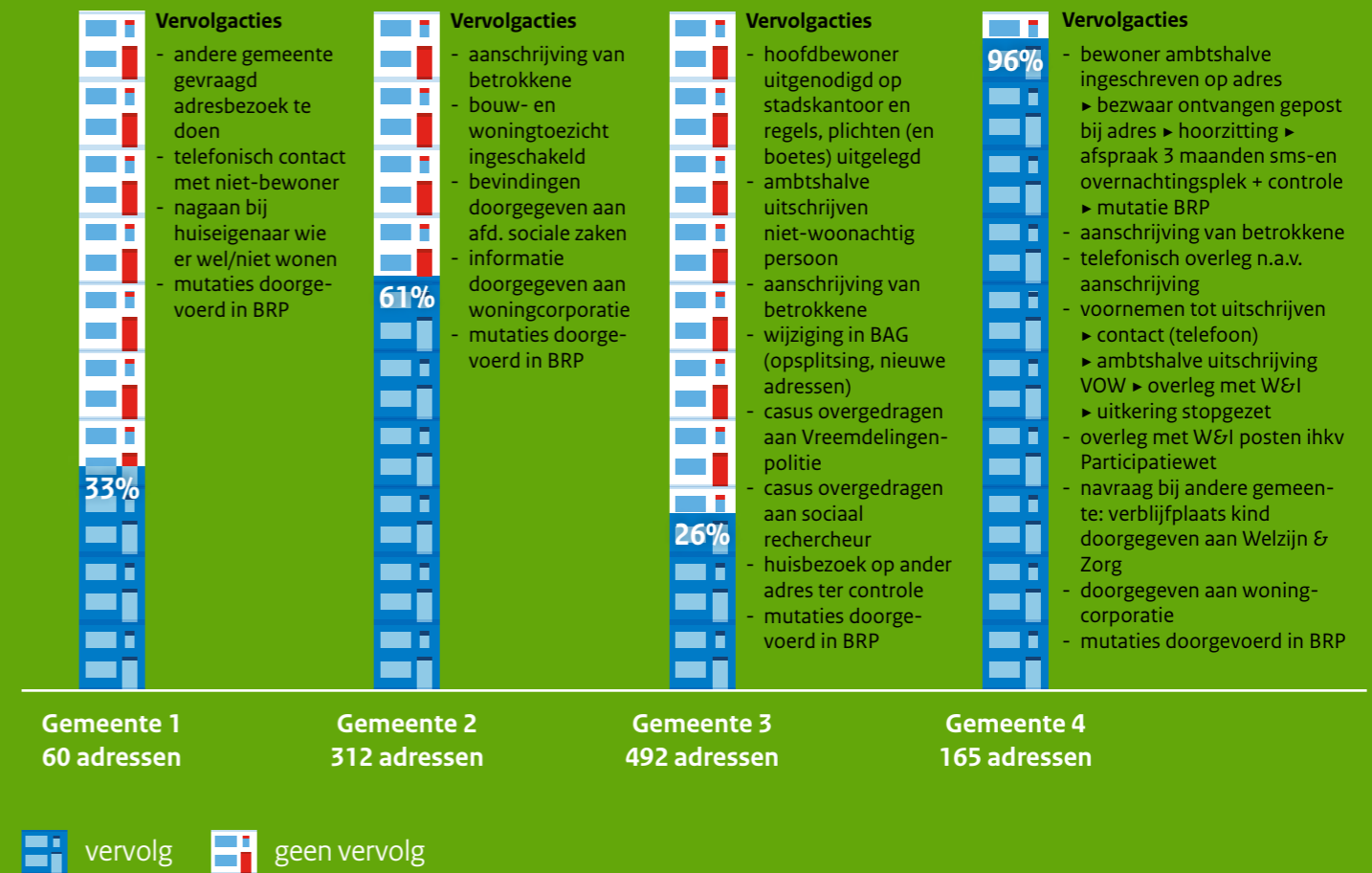
1.13 Van adresbezoek tot mutatie in BRP

Adresbezoek met signalen van LAA hebben een hoge trefkans, inmiddels is dat gemiddeld zo'n 50%. Maar als de bewoning inderdaad blijkt af te wijken van de registratie, dan begint het werk pas écht. Een steeds groter deel van de 'incorrecte' LAA-adressen leidt uiteindelijk tot een mutatie in de BRP: dat liep op van 35% in 2015 naar 70% in 2016. Dat is belangrijk om de correctie te kunnen gebruiken, zeker ook voor de afnemers. Want zonder mutatie van de BRP zien zij geen effect van het adresbezoek.

Toch leidt niet elke constatering 'incorrect' per definitie tot mutatie van het adresgegeven in de BRP. De gemeente is immers, en met reden, verplicht om eerst nog een **zorgvuldig 'nader onderzoek'** te doen. De bewoner krijgt dan gelegenheid formeel te reageren en aan te tonen dat de registratie misschien wel degelijk klopt. Hiervoor is het *Protocol Adresonderzoek* opgesteld⁴, dat per stap toelicht aan welke voorwaarden voldaan moet worden, en binnen welke termijn.

⁴ Protocol adresonderzoek door het college van burgemeester en wethouders, BZK/NVVB, december 2013.

Verschillende resultaten en vervolgacties per gemeente



De voornaamste stappen uit dit BZK/NVVB Protocol Adresonderzoek:

- ontvangst van een signaal
- start van het adresonderzoek
- adres in BRP 'in onderzoek zetten'
- aanschrijven van de betrokkene
- indien nodig: uitbreiden van het onderzoek (andere bronnen, onderzoek ter plaatse)
- betrokkene oproepen om zich te melden
- indien nodig: ambtshalve wijziging
- mutatie van de BRP

De mate waarin vervolgacties (moeten) worden ondernomen na een adresbezoek verschilt sterk per gemeente. Dat hangt ook samen met de signaaltypen die de gemeente heeft ontvangen van LAA en met de lokale 'hitrate' van die signalen. Enkele gemeenten die wij spraken hebben onderling vergelijkbare cijfers kunnen geven over een deel van hun LAA-adressen. De variatie in vervolgacties tussen deze gemeenten is groot, zoals blijkt uit bovenstaand overzicht. Zowel de vraag of een gemeente vervolgactie onderneemt als hoe dan verschilt sterk.

Idealiter gebeurt een wijziging in de BRP omdat de betrokkene dat zelf vraagt, zoals bij een doorsnee verhuizing. Het verplichte 'nader onderzoek' als de gemeente controleert bestaat daarom voor een deel uit communicatie met betrokkene: om hen te vragen gegevens te laten wijzigen dan wel de bevindingen te weerleggen. Deze

stappen vergen vaak een flinke doorlooptijd, vanwege de reactie- en bezwaar-termijnen. Maar ook doordat er met een aangeschrevene een afspraak wordt gemaakt, waar deze helaas niet komt opdagen, waarna opnieuw een afspraak wordt ingepland, et cetera.

Met een aanschrijving krijgt een vrouw die al zeer lang een briefadres heeft, de vraag om opnieuw de noodzaak van het briefadres aan te tonen. Komt er geen reactie, dan wordt deze casus binnen een maand in onderzoek gezet. Dat betekent: een aantal vervolgbrieven conform de geldende procedures met op enig moment een aankondiging van het voornemen tot ontbinden van het briefadres.

Soms wordt ook nog overlegd en samengewerkt met een andere afdeling of een andere gemeente, bijvoorbeeld als er wel duidelijke twijfels zijn, maar de betrokkene niet reageert, ontkent of bezwaar maakt. Het komt voor dat de betrokkene een **advocaat in de arm** neemt en we hoorden verschillende voorbeelden waarbij de kwestie voor de rechter kwam. Dat onderstreept het belang van de eisen aan de zorgvuldigheid van het 'nader onderzoek' en de volledigheid van het dossier.

Maar het komt ook voor dat men meewerkt na uitleg over de wettelijke verplichtingen, zonder verdere discussie. De wijziging kan dan snel worden doorgevoerd. Enkele gemeenten voeren een dergelijk **gesprek op het stadhuis**.

Bij het huisbezoek op een adres waar zeven Polen ingeschreven staan was een Poolse vrouw aanwezig. Zij stond niet ingeschreven maar woonde daar wel. Zij kon maar ten dele aangeven wie er verder al dan niet op het adres woonden. De vrouw heeft zich **alsnog laten inschrijven**. En op basis van informatie van de vrouw en na een check bij de huiseigenaar is een aantal mannen die er niet meer woonden ambtshalve uitgeschreven.

Het 'nader onderzoek' is niet altijd eenvoudig en leidt soms tot frustratie bij de betrokken medewerkers, als het niet lukt om hun zaak 'hard te maken'. Dat kan lastig zijn om praktische redenen, soms om procedurele of juridische redenen. Maar het is regelmatig ook moeilijk doordat de gemeente te maken krijgt met een berekenende, **handige burger** die bewust op een ander adres geregistreerd wil (blijven) staan en dat 'slim speelt'. Mensen die bewust op een ander adres geregistreerd staan geven regelmatig boze reacties, aan de telefoon maar ook aan de balie. Dat kan zelfs uitlopen op agressie en bedreiging.

De professionals die adresonderzoeken uitvoeren kennen veel 'ingewikkelde verhalen' van bewoners. Sommige zijn waar en andere niet. Maar altijd kost het veel tijd om het uit te zoeken en om de feiten vast te stellen. Ingewikkelde verhalen over relatieproblemen, over gepensioneerden die een tijdje in het buitenland zijn, iemand die niet te bereiken is omdat hij afkickt ergens in Afrika. Maar ook de niet-ingeschreven bewoner die er niet woont maar toevallig op bezoek was (meerdere keren), de kennis die er alleen maar enkele weken verblijft vanwege een scheiding, of tijdens zijn verhuizing. Het aantal voorbeelden is eindeloos, en het is aan de adresonderzoeker om een manier te vinden om **feit van fictie te scheiden**.

De medewerking van andere organisaties of gemeenten kan voor een casus belangrijk en waardevol zijn, maar bij sommige organisaties en gemeenten krijgt de adresonderzoeker geen medewerking of zelfs geen reactie. En als er wél wordt overlegd durven zij het soms uiteindelijk toch niet aan, omdat zij het dossier te dun achten. Maar met **enige vindingrijkheid** weten gemeenten toch werkbare oplossingen te bedenken:

"Onder **arbeidsmigranten** is veel verloop, dus de kans is groot dat de BRP bij hen niet meer klopt. Hen verplichten zich meteen bij vestiging in te laten schrijven is ook geen goede optie: vaak zitten deze mensen in hun proeftijd, met alle onzekerheid van dien. De gemeente heeft nu voor deze woning een tussenpersoon die de gemeente met enige regelmaat op de hoogte houdt van de stand van zaken van de bewoning, met daaraan gekoppeld een overzicht van noodzakelijke in- en uitschrijvingen."

Uit de gesprekken blijkt duidelijk, dat er niet alleen capaciteit nodig is voor het uitvoeren van de eerste adresbezoeken, maar ook **voor het vervolgwerk**. Het 'nader onderzoek' zoals dat is voorgeschreven voor Burgerzaken is vaak bewerkelijk, juist voor de adressen met mogelijke fraude. Op enig moment rijst daarbij de vraag wanneer de inspanningen niet meer opwegen tegen de (kansen op bevredigende) resultaten. Die afweging speelt ook voor adressen die de gemeenten ervaren als 'dweilen met de kraan open' zoals studentenhuizen. De betrokkenen zijn veel vaker nalatig bij verhuizingen en tegelijk verhuizen zij vaker.

Wanneer de gemeente klaar is en een BRP-mutatie doorvoert, dan begint het werk voor **de partners waarmee de gemeente samenwerkt**, de diensten die dat gegeven gebruiken bij hun eigen regelingen. Zij kunnen bijvoorbeeld een uitkering stopzetten. Tijdens de adresbezoeken en het 'nader onderzoek' wordt al met verschillende van dergelijke partners samengewerkt. Binnen de gemeente, zoals sociale zaken, zorg, welzijn en maatschappelijk werk, wijkteams. Of met externe partners, zoals woningcorporaties, hulpverlening, politie en andere gemeenten. Het blijkt voor afzonderlijke gemeenten niet altijd eenvoudig om over een afzonderlijke casus te overleggen met de grote uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst, SVB of DUO.

Onderverhuur, hoewel niet toegestaan in deze portiekflat. Na het huisbezoek contact met de woningcorporatie, die kreeg een melding van de onderburen over een lekkage. Als dat komt door een hennepwekerij dreigt gevaar, zit binnentreden met een machtiging van de burgemeester. De woning blijkt zwaar vervuild en er worden twee mannen aangetroffen, maar niet de hoofdbewoonster. De corporatie waarschuwt het wijkteam, dezelfde week volgt een gesprek over hulpverlening met de hoofdbewoonster. Stok achter de deur: werk je niet mee, dan wordt het een uithuisplaatsing. De **twee mannen blijken daklozen** en hebben de woning snel verlaten. Voor hen heeft Handhaving nog contact opgenomen met hulpverlening (bemoeizorg). Burgerzaken is gevraagd het briefadres om te zetten in een woonadres. In een soort driehoeksoverleg met wijkteam, politie en mevrouw zelf moet men er voor de afwikkeling van de boetes onderling zien uit te komen, waarschijnlijk via schuldhulpverlening. Daarop heeft handhaving geen zicht, zij trekken zich terug uit de casus.

Een overheid die zich niet laat 'bedotten'

Geen misverstand: qua basisregistratie heeft de Nederlandse overheid haar zaakjes goed voor elkaar, vindt Simon Rijsdijk, voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. Maar toch slagen sommigen erin gaatjes te prikken in die administratie.

"We zijn belangenbehartiger van gemeenten als het gaat om de Basisregistratie Personen. En die registratie vormt de bron voor de uitvoering van heel veel wet- en regelgeving. Als je daarop drukt, gaat het overal bewegen binnen de overheid. Dus de BRP moet van zéér hoge kwaliteit zijn."

Rijsdijk ziet grote bereidheid bij gemeenten om mee te doen met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. "Als NVVB vinden we het heel belangrijk om gemeenten van een deelname te overtuigen." Ook de 180 die nu nog niet meedoen. Hij merkt dat gemeenten de noodzaak van sluitende overheidsadministraties wel inzien. "Overtuigen is nauwelijks meer nodig; als er terughoudendheid is, heeft dat vooral te maken met beschikbare capaciteit en prioriteiten."

Dat een goede overheidsadministratie veel oplevert voor de maatschappij, mag bekend worden verondersteld. Maar het moet verder gaan, vindt Rijsdijk. "Ik denk dat het moment nu aangekomen is dat je laat merken aan de héle samenleving dat je je als overheid niet langer laat bedotten. Als je fraudeert, geheide kans dat we je pakken. Dát moeten we communiceren. Dus: 'Beste burger, als u hier iets probeert, dan gaan overal de touwtjes bewegen. Die boodschap moet de komende tijd wat meer voor het voetlicht gaan komen, ook buiten de gemeenten."

Daar zijn manieren voor. Gemeenten zullen volgens Rijsdijk steeds meer in staat zijn 'aan de voorkant, preventief' dóór te vragen en wijzigingen te onderzoeken al voordat ze überhaupt zijn verwerkt in de basisregistratie. "Maar die alertheid komt niet vanzelf." De daartoe benodigde samenwerking tussen gemeenten komt gelukkig van de grond. "Men ontdekt hoe verschrikkelijk veel meerwaarde het kan hebben als je gevallen vanuit verschillende disciplines met elkaar bespreekt."

Rijsdijk heeft wel wat wensen, bijvoorbeeld rond de terugmeldvoorziening waaruit signalen komen over de BRP. "Nu zitten alle risicogeval- len tussen de reguliere terugmeldingen, zoals de melding dat een organisatie inmiddels een nieuw adres heeft doorgekregen van een inwoner. Dat moeten gekwalificeerde meldingen worden waarbij direct blijkt dat het om een risicogeval gaat en wat er al is gedaan." LAA zorgt er nu voor dat alleen risicosignalen worden aangeleverd. En dat is belangrijk voor gemeenten zodat ze gericht kunnen werken aan een hogere adreskwaliteit.



Want als je 'langs de voordeur' gaat, is er een volgende hobbel. "De wet- en regelgeving is nog niet zo ingericht dat er ook echt snel gehandeld kan worden. Je komt nu snel in een juridische cyclus terecht waarbij je een bericht moet sturen naar iemand waarvan je al weet dat hij er niet meer woont, maar het moet juridisch nu eenmaal. En vervolgens is er een bezwarentermijn, enzovoort. Kwaadwillenden weten soms gewoon dat het maanden duurt om in te grijpen."

Een volgende stap is volgens Rijsdijk de uitwisseling van gegevens tussen verschillende registraties. "De regelgeving rondom privacy kent echter de nodige belemmeringen. Het is fundamenteel dat er kaderwetgeving komt die meer en betere gegevensuitwisseling mogelijk maakt en tegelijkertijd meer waarborg biedt voor privacybescherming."

'Als we gaan kruidenieren, komen we niet verder'

“Een landelijke paraplu is nodig om als één overheid effectief op te treden tegen adresgerelateerde fraude.” Volgens Spies, die ook voorzitter is van het Genootschap van Burgemeesters, draagt LAA bij aan de samenwerking tussen gemeenten en bijvoorbeeld de Belastingdienst, SVB en het CJIB. “Een terugmelding op een adres met achtergrondinformatie – zoals een bepaald vermoeden van fraude - bespaart ons heel veel werk, je kunt dan gericht vragen stellen tijdens het adresonderzoek.”

“Een landelijke paraplu is nodig om als één overheid effectief op te treden tegen adresgerelateerde fraude.” Volgens Spies, die ook voorzitter is van het Genootschap van Burgemeesters, draagt LAA bij aan de samenwerking tussen gemeenten en bijvoorbeeld de Belastingdienst, SVB en het CJIB. “Een terugmelding op een adres met achtergrondinformatie – zoals een bepaald vermoeden van fraude - bespaart ons heel veel werk, je kunt dan gericht vragen stellen tijdens het adresonderzoek.”

“Ik vind het goed dat we de laatste puntjes op de ‘i’ zetten als het gaat om de kwaliteit van de BRP.” Spies mist daarbij soms een brievenbus om signalen terug te geven aan uitvoeringsorganisaties. “Wij hebben ook wel eens vermoedens die we willen delen: ‘Hé, SVB, weet je dit?’ Een echtpaar bijvoorbeeld dat aan de Costa Brava woont en het raar vindt dat ze niet ingeschreven kunnen blijven bij hun broer of zus voor AOW-opbouw. Nee dus. We kunnen elkaar echt verder helpen.”

“De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit brengt ons achter de voordeur. We zien dan bijvoorbeeld dat mensen samenwonen maar zich niet zo inschrijven in de BRP. Of ingeschreven staan op een adres terwijl ze feitelijk in het buitenland wonen. Zo ontvangen ze onterecht een hogere uitkering of toeslag. Terwijl je als overheid juist wilt borgen dat de middelen terecht komen waar ze nodig zijn. Je komt namelijk ook bij mensen thuis waar van alles aan de hand is, waar je als gemeente echt hulp moet bieden.”

Adreskwaliteit vraagt volgens haar om ‘serieuze aandacht’ van bestuurders. “We moeten onze burgerzaken-medewerkers wel toerusten voor deze taak.” Een ander aandachtspunt is ‘zorgen voor meer verbinding’. “Dan bedoel ik tussen medewerkers van burgerzaken en bijvoorbeeld een afdeling Leefbaarheid en Veiligheid, het sociaal domein, de wijkteams, BOA’s, enzovoort. Ik kan die mensen aanwijzen als toezichthouder BRP om voor adresonderzoek ergens achter de voordeur te kijken. We moeten hen bewust maken van het feit dat er achter een

voordeur soms van alles aan de hand kan zijn.”

“In 2016 was ik voorzitter van het landelijke aanjaagteam Verwarde Personen; veelal notoire zorgmijders. Daar kun je als gemeente veel voor betekenen. Dat betekent soms wel dat je mensen een briefadres moet geven, want alleen als ze ingeschreven staan in de BRP kunnen ze een uitkering en een zorgverzekering krijgen. Zo houd je een lijntje en kun je mensen op weg helpen hun leven weer op orde te krijgen.”

Maatschappelijke problemen op het gebied van zorg en veiligheid pakt Alphen aan de Rijn veelal regionaal op. “In ons districtscollege praten we met acht gemeenten. Zo voorkomen we een ‘waterbed’-effect; hebben we het in Alphen op orde, krijgt een buurgemeente niet de problemen.”

Spies zegt over de kosten en baten van adresonderzoek: “Onze medewerkers steken er veel tijd en energie in. Dat scheelt uitvoeringsorganisaties aan onterecht uitgekeerde regelingen. Die baten komen niet bij de gemeenten terecht. Maar als we zo gaan zitten kruidenieren, dan komt er in dit land niks meer voor elkaar. Ik ben er blij mee dat we hebben gezegd dat adreskwaliteit een collectief belang is. Per saldo wordt de BV Nederland er beter van, en dus de gemeente ook.”



2 Het maatschappelijk belang voor burger en overheid

Dit hoofdstuk schetst het belang van correcte adresgegevens in de BRP, voor de overheid en andere afnemers van deze gegevens maar ook voor de burgers zelf. Werken aan de adreskwaliteit levert naast louter financiële baten ook meer maatschappelijke baten op, die niet in euro's geteld worden.

Naast het bestrijden van fraude en de financiële baten die dat oplevert, brengt de aanpak van de adreskwaliteit ook maatschappelijke baten met zich mee. Minder problemen rond illegale onderverhuur bijvoorbeeld die de woningmarkt verstoren, en meer signalen voor de inzet van zorg en hulpverlening. En het komt ook de goedwillende burgers ten goede: zij willen niet het gevoel krijgen ‘Gekke Henkie’ te zijn. Deze maatschappelijke baten zijn een belangrijke reden dat inmiddels zoveel gemeenten enthousiast aan de slag zijn gegaan.

Zomaar een opmerking uit een evaluatie-sessie van een LAA-pilot: “Hier doen we het voor, zo valt alles op zijn plek. Administratie op orde, fijn samengewerkt, veel geleerd uit deze casus en die mensen worden nu geholpen. Want daar gaat toch vooral om.”

In deel 1 is het belang uitgelegd van een hoge kwaliteit van het adresgegeven in de BRP voor andere overheden en uitvoeringsorganisaties, die zich bij de uitvoering van diverse regelingen moeten verlaten op deze BRP. Ook de financiële resultaten van LAA worden op nationaal niveau berekend. Hier willen we ingaan op de lokale, niet primair financiële belangen. Waaruit bestaan de maatschappelijke baten van adresonderzoek op lokaal niveau?

Hiervoor gebruiken we de uitkomsten van het eerdere onderzoek⁵ onder 279 lokale professionals: LAA-contactpersonen (vooral medewerkers Burgerzaken), professionals uit het sociaal domein en professionals uit het domein handhaving/veiligheid. En daarnaast putten wij uit de inzichten en ervaringen die in 2015, 2016 en 2017 zijn opgedaan in het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit.

2.1 Perspectief voor de burger zelf

In de paragraaf hierna zal ook nog het belang van de burger bij twaalf soorten maatschappelijk belang aan bod komen. Dan gaat het echter om hun *individuele* belangen: bij concrete toepassingen van steun, handhaving, hulpverlening of zorg.

Eerst bespreken we hier echter een meer *algemeen* burgerperspectief: het belang van de burger bij een goed en rechtvaardig functionerende overheid, die oog heeft voor de manier waarop de overheid omgaat met de burger als klant, partner, onderdaan of belastingbetaler. Die oog heeft voor de problemen die burgers kunnen hebben bij het omgaan met regels, administraties en procedures.

Dat gaat verder dan het indirecte effect van adresonderzoek, waarin de burger een betere woon- en leefomgeving krijgt. Zo'n indirect effect is bijvoorbeeld dat het bestrijden van oneigenlijk gebruik van woningen helpt tegen verloedering van de buurt: dat bevordert de leefbaarheid en de veiligheid. Betere zorg voor mensen, steun terecht laten komen bij wie er recht op heeft: ook dat zijn indirecte effecten en die motiveren enorm, blijkt uit onze gesprekken. Dit zijn effecten die niet in cijfers zijn te vangen, maar wel stevige motieven die we horen op de vraag waarom mensen meewerken aan LAA. Daaronder ligt echter een meer basaal burger-belang.

De burger moet vertrouwen kunnen hebben in hoe de overheid functioneert. Daarvoor moet ook inzichtelijk zijn hoe de overheid met de burger omgaat, zoals in dit geval met diens persoonsgegevens. Is dat te begrijpen, transparant en aanvaardbaar? Vertrouwen hebben in de overheid is een algemeen belang, dat wordt gevoed of geschaad door de manier waarop de burger dit optreden in de praktijk ervaart: door de persoonlijke behandeling die hij of zij meemaakt in dit contact met de overheid. Zoals wanneer een ambtenaar aanbelt met de vraag wie er woont op dit adres: de vraag alleen al komt in het privé domein van de burger.

Daarbij mogen geen gevoelens van willekeur of geheimzinnigheid ontstaan (door optreden als een black box). In dat opzicht moet de werkwijze van LAA niet alleen kloppen in juridisch opzicht (met de juiste bevoegdheden) of technisch (met de juiste data-analyse), maar ook in de correcte omgang met de burger. De ambtenaar die aanbelt moet zich niet alleen correct gedragen, maar ook goed kunnen motiveren waarom juist daar wordt aangebeld. De werkwijzes van LAA voorzien daarin, bijvoorbeeld door gedetailleerde instructies mee te geven voor het huisbezoek, die specifiek per soort signaal worden opgesteld.

⁵ Zie ook: *Andere baten van LAA-Het maatschappelijk belang voor burger en overheid*, LAA, maart 2016.

“Computer says no!”

Dat schrikbeeld van bureaucratie, van paarse krokodillen achtervolgt veel overheidsdiensten. De burger heeft recht op hulp en bescherming bij het omgaan met de overheid die over meer macht en informatie beschikt, terwijl de burger grip wil en moet houden op diens eigen situatie. Voorbeelden van te zeer automatisch uitgevoerde regelingen komen regelmatig in het nieuws, zoals in rapporten van de Ombudsman. De recente wijziging van de Circulaire Briefadressen ging terug op klachten over een te rigide uitvoering van de oude regelingen, waardoor hulpverlening in het gedrang kwam.

“Computer says: Uhh?”

De basis van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit ligt nu juist daarin, dat geautomatiseerde systemen weer stelselmatig in contact komen met de mensen waar het om gaat. Als computers een twijfelsignaal geven, dan volgt er geen blind besluit maar dan wordt er eerst aangebeeld, aan de voordeur. En dat gebeurt pas bij serieuze twijfel, niet uit willekeur, via steekproeven of in hele wijken of straten tegelijk. De aanpak garandeert vanuit de methode van werken dat het optreden proportioneel is en dat de betrokken burger ruimte heeft voor zijn belangen op te komen. Persoonlijk contact aan de deur of in huis, zonodig daarna op het stadhuis leidt ertoe dat puzzels worden opgelost, regelingen gelijk getrokken, dat raderen weer gaan draaien.

Juist waar overheidsdiensten langs elkaar heen werken kan de burger machteloos achterblijven, in een vicieuze cirkel van maatregelen die mogelijk elk apart juist zijn maar samen onredelijk uitpakken. Burgers beseffen dat de ICT het tegenwoordig beter mogelijk maakt informatie te delen, zaken op elkaar te betrekken en dus meer als één overheid op te treden. Uiteraard met zorg voor hun privacy, naast aandacht voor de vraag hoe diverse regelingen op elkaar inwerken. De werkwijze van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit bevordert dit systematisch, zowel binnen de gemeente als tussen diverse diensten.

Waar de mogelijkheden steeds meer toenemen om informatie te delen, om data te vergelijken en nieuwe patronen te ontdekken, daar kan de burger zich steeds onmachtiger voelen tegenover de alwetende overheid. Die overheid kan immers doorslaan als ergens een feit verkeerd genoteerd staat. Dan is het goed te weten dat die overheid ook bij de burger zelf aanklopt, als het om zoiets

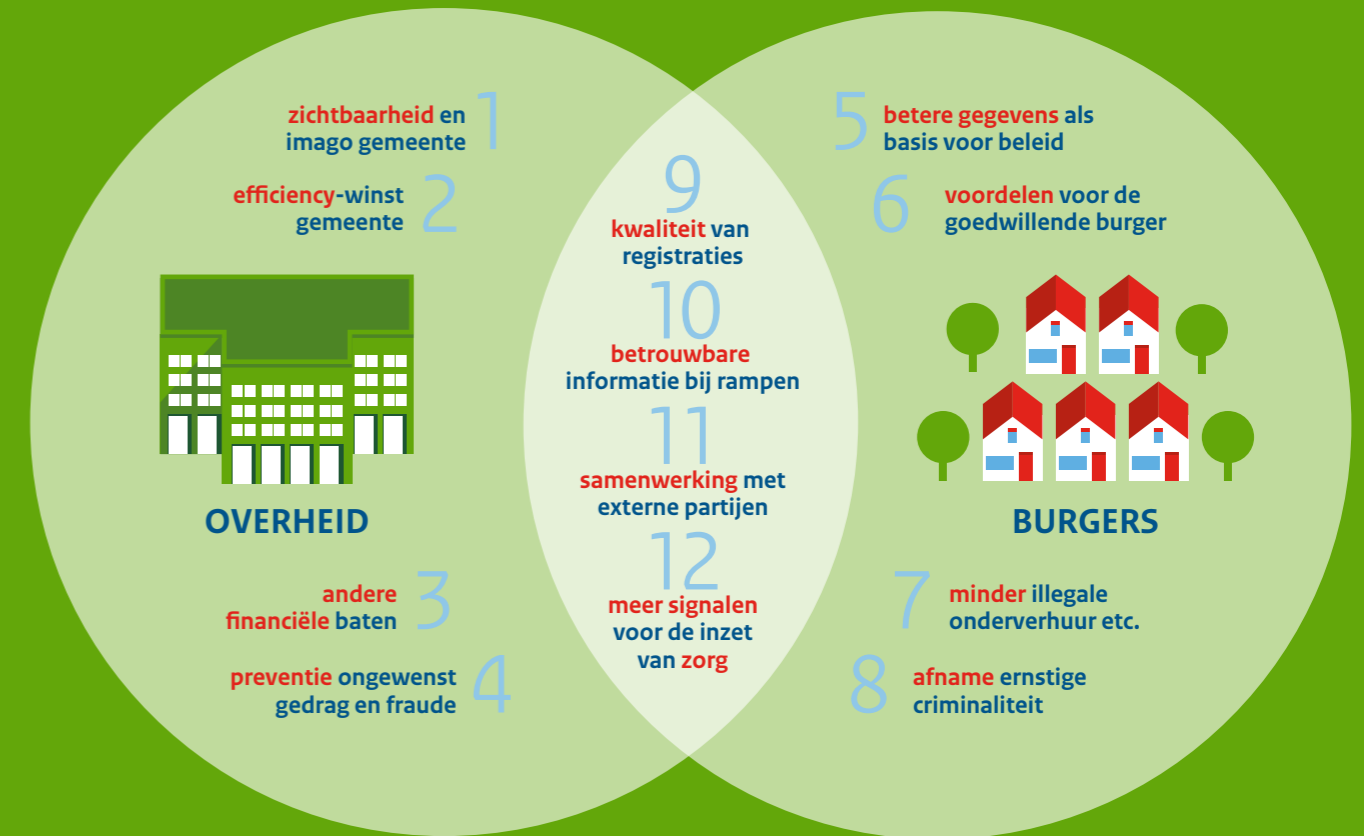
fundamenteels gaat als je eigen huis en haard. Daarvoor is het van belang dat de medewerkers van overheden die adresonderzoek voorbereiden en uitvoeren, de privacy-aspecten kennen en daar vanuit die overtuiging naar handelen. Binnen de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit zijn de werkwijzes daar steeds op gericht. Zowel in de verkenning van nieuwe signaalsoorten, als in de verwerking van signalen in de applicatie, als in de begeleiding van het lokale adresonderzoeken met instructies en handleidingen. Om te bevorderen dat dat systematisch gebeurt is voor LAA een **Privacy Impact Analyse (PIA)** uitgevoerd. Die geeft aanbevelingen aan alle partijen die deelnemen aan LAA: gemeenten, BRP-afnemers en de projectorganisatie zelf.

De algemene lijn van deze **aanbevelingen voor privacy** kunnen we als volgt samenvatten.

- LAA betreft de adreskwaliteit in de BRP, waarmee bovendien adresgerelateerde fraude kan worden bestreden. Onjuiste registratie in de BRP levert niet altijd fraude op. Laat dus het *fraudeperspectief* niet overheersen: ga niet iedere gewone burger op voorhand als mogelijke fraudeur beschouwen maar handel pas bij ‘gerede twijfel’ en geef burgers gelegenheid een gewoon verzuim te herstellen.
- Voorkom beoordeling van een individuele situatie op basis van slechts een profiel: de werkelijke situatie is bepalend. *Profielen* gebruiken is een hulpmiddel bij het selecteren van signalen maar op zichzelf geen grond voor beslissingen. Waak voor stigmatisering van groepen burgers op grond van een data-profiel.
- Wees *transparant* in de aanpak, realiseer betrokkenheid van de burger door de werkwijze bekend te maken en bewaak het *behoorlijk bestuur* door de burger die het betreft passend te betrekken bij het nader onderzoek naar zijn situatie.
- Bewaak de *proportionaliteit* van hulpmiddelen binnen de aanpak van een geval; systematische observatie (zoals bij een huis gaan posten) kan passend zijn bij strafvordering maar is dat niet vanzelf bij een administratieve controle.
- Zorg voor een effectief *vraag- en klachtrecht*: de burger moet voor zijn belangen kunnen opkomen, door uitleg te vragen en te geven, door bezwaar te maken tegen een voorgenomen mutatie en door te kunnen klagen over de werkwijze van de overheid.

Maatschappelijke baten

Bij overheid, burger en allebei



Drie maal vier is twaalf soorten maatschappelijke baten : bij overheid, burger en allebei.

2.2 Twaalf soorten maatschappelijk belang

Het maatschappelijk belang van adresonderzoek gaat veel verder dan een kloppende registratie.

Enerzijds omdat een correct adresgegeven voor de overheid op heel veel manieren van belang is, zoals hierboven betoogd. Anderzijds omdat bij het bezoek aan de deur en/of bij het nader onderzoek naar aanleiding daarvan, soms ook andere zaken blijken, die (bijvoorbeeld) kunnen leiden tot signalen voor zorg of hulpverlening of tot een inspectie brandveiligheid.

In 2016 hebben wij aan 279 lokale professionals een lijst voorgelegd van 12 mogelijke ‘Andere baten’ van adresonderzoek⁶, en hen daarover een aantal vragen gesteld. De respondenten waren deels LAA-contactpersonen (vooral medewerkers Burgerzaken), deels professionals uit het sociaal domein en deels professionals uit het domein handhaving/veiligheid. Uit deze enquête onder lokale professionals bleek dat LAA-adresonderzoeken in redelijke mate of zelfs in hoge mate leiden tot maar liefst 11 van die 12 ‘Andere baten’.⁷

In deze paragraaf schetsen wij de maatschappelijke baten van adresonderzoek, op basis van de enquête uit 2016, aangevuld met de ervaringen sindsdien en met voorbeelden uit de reeks gesprekken in 2017 over de praktijk van adresonderzoek bij acht gemeenten.

Citaten uit die gesprekken zijn herkenbaar aan het blauwe kader waarin ze staan.

De volgende figuur laat zien hoe we de 12 maatschappelijke baten in drie groepen hebben verdeeld:

- Nummer 1 tot en met 4 betreffen maatschappelijke baten waar vooral de overheid zelf als organisatie van profiteert (in dit geval: de gemeente),
- Nummer 5 tot en met 8 betreffen maatschappelijke baten waar (uiteindelijk) vooral de burger voordeel van heeft, en tenslotte
- Nummer 9 tot en met 12 betreffen maatschappelijke baten die in het belang zijn van zowel de overheid als van de burger.

⁶ Ter voorbereiding van de enquête hebben wij in vijf gemeenten brainstormsessies gehouden, waaraan in totaal 27 lokale professionals deelnamen. De lijst met 12 mogelijke ‘Andere baten’ is daarop gebaseerd.

⁷ Wij hebben het ‘andere baten’ genoemd, omdat in de enquête NIET gekeken werd naar de fraudebaten voor de 13 regelingen die i.h.k.v. LAA worden gemonitord: Kinderopvangtoeslag, Kindgebonden budget, Huurtoeslag, Zorgtoeslag, Hypotheekrenteaftrek, Innen Belastingenwet, Nabestaandenwet (ANW), Aanvullende Inkomensverzekering Ouderen (AIO), AOW, Studiefinanciering, Innen Studieschuld VOW, Bijstand en Verkeersboetes.

1 Verbetering van de zichtbaarheid en het imago van de gemeente

Dankzij adresonderzoek ervaren burgers dat de gemeente actief controleert wie waar woont, en dat zij eventuele fraude aanpakt: “Je komt er niet mee weg!” Dat geldt bijvoorbeeld op de schaal van een buurt of een wijk in een grotere stad, maar ook in de meer overzichtelijke gemeenschap van een kleine gemeente.

We merken met name bij adresbezoeken als onderdeel van een wijk-gerichte aanpak, dat we daar vanuit die wijken positieve feedback op krijgen vanuit de bewoners. Dan moet je denken aan opmerkingen als: “het werd wel tijd ook”, “fijn dat jullie er wat aan doen” en “ze moeten maar eens weten dat niet alles zo maar geaccepteerd wordt”. [onderzoek 2016]

2 Efficiencywinst binnen de gemeentelijke organisatie

Als het adresgegeven in de BRP klopt, dan kan de gemeente haar burgers beter benaderen en krijgt ze minder post retour. Met een hogere kwaliteit van de BRP is binnen de gemeentelijke organisatie de nodige efficiencywinst te behalen: minder ingewikkelde telefoontjes bij Burgerzaken en andere afdelingen, minder vaak aanleiding voor bezwaarschriften, minder aanleiding tot nader onderzoek.

In het verlengde van LAA-adresonderzoeken ontstaat in verschillende gemeenten bovendien een betere samenwerking tussen afdelingen die voorheen ieder alleen binnen hun eigen domein werkten. Er wordt minder langs elkaar heen gewerkt, dubbel werk kan worden voorkomen en door samen te werken en door inzichten en informatie te delen neemt de effectiviteit toe.

Wij werken met een interventieaanpak in drie geprioriteerde wijken. Samen met partners worden de wijken doorgelicht. Adressen uit de BRP en van het Kadaster zijn de basis. Gegevens van de gemeente en van de partners worden naast elkaar gelegd. Meerdere ‘hits’ op één adres maken dat adres interessant (bijv. signalen van UWV, uit de BRP, van de afdeling Leerplicht). Naar aanleiding van de bevindingen van het huisbezoek wordt gekeken naar de problematiek en of de partners iets voor elkaar kunnen betekenen. Dat werkt vele malen efficiënter dan wanneer ieder apart te werk gaat. [onderzoek 2016]

3 Andere financiële baten (dan de eerder genoemde 13 regelingen)

In de enquête in 2016 is niet gevraagd naar de fraudebaten voor de 13 landelijke regelingen waarop de oorspronkelijke business case van LAA is gebaseerd. Er zijn echter nog vele andere financiële baten van adresonderzoek voor de overheid: meer inkomsten uit lokale heffingen doordat de gegevens over de bewoners actueel en compleet zijn, en minder achterstallige of zelfs niet-inbare betalingen. Maar ook minder onterecht betaalde toeslagen, vergoedingen en uitkeringen.

In de serie gesprekken in 2017 over de uitvoeringspraktijk van adresonderzoek werd daarnaast gewezen op de ziektekostenverzekering (bijvoorbeeld van gepensioneerden die een groot deel van het jaar in het buitenland verblijven). En werd meermalen bevestigd dat het ontwijken van gemeentelijke belastingen en het (onterecht) ontvangen van toeslagen of uitkeringen regelmatig de reden is dat mensen niet op het feitelijke woonadres geregistreerd staan.

Adresonderzoeken leveren bij onze gemeente verschillende andere financiële baten op: minder trajecten schuldhelpverlening, minder aanvragen voor uitkeringen, minder onnodige woningaanpassingen, minder onterechte persoonsgeboden budgetten (PGB's), minder ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), vermindering van administratieve lasten en bijvoorbeeld ook efficiëntere inzet van ondersteuning. [onderzoek 2016]

4 Preventieve werking: minder ongewenst gedrag en fraude

Tussen de goedwillende burger en de doorgewinterde fraudeur zit een groep mensen die verhalen hoort die ze misschien zouden willen nadoen, maar die nog twijfelen of zij dan daarmee te ver gaan. Hier is preventie mogelijk. Een betere en meer zichtbare controle van de BRP door adresbezoeken kan hen daarvan weerhouden en dat leidt dan tot minder ongewenst gedrag en fraude. Het haalt mensen uit de anonimiteit en het maakt duidelijk dat mensen niet zomaar alles kunnen doen. In de gesprekken in 2017 stelde een gemeente tevreden vast, dat er op Facebook verhalen verschenen dat je in de betreffende gemeente maar beter geen trucs kunt proberen uit te halen met een briefadres, omdat ze daar zo moeilijk doen.

Een preventieve werking is er ook in de richting van mensen met problemen. Door adresbezoeken af te leggen en te zorgen dat de BRP op orde is wordt het minder eenvoudig om instanties te ontlopen. Dat voorkomt niet het maatschappelijk probleem zelf dat mensen mogelijk ervaren, maar wel dat zij daarmee als het ware wegduiken voor de bevoegde of hulpverlenende instanties. In het verlengde daarvan nemen ook Wmo-fraude en wanbetalingen af.

Bij adresonderzoek wordt, blijkt uit de gesprekken in 2017, vaak ook vooral uitgelegd wat de regels zijn. Wat zijn uw plichten bij een verhuizing, een geboorte et cetera. Hoe kunt u dat netjes regelen, en wat gebeurt er als u dat niet doet. Op termijn scheelt dat ‘vervuiling’ van de BRP door goedwillende burgers, die niet weten of er niet aan denken om tijdig een wijziging door te geven.

Campings met stacaravans of chalets zijn bekende plaatsen voor mensen om onder de radar te blijven. Op basis van signalen over mogelijke misstanden, zijn we alles in kaart gaan brengen. Dat heeft geleid tot een aantal handhavingstrajecten, maar er waren ook ‘een paar vogels gevlogen’. [onderzoek 2016]

Naast deze vier baten voor de overheid zelf, zijn er maatschappelijke baten waar (uiteindelijk) vooral de burger voordeel van heeft.

5 Betere gegevens als basis voor beleid en voorzieningen

In de voorbereiding van gemeentelijk beleid op allerlei terreinen spelen de bevolkingsgegevens een rol en vaak ook de verdeling en de samenstelling van de bevolking naar buurten en wijken. Dat varieert van parkeerbeleid tot het vestigingsbeleid van scholen, van welzijnsvoorzieningen tot verkeersbeleid en van openbare speelruimtes tot winkels. Gegevens uit de BRP vormen hiervoor de basis en het adresgegeven bepaalt de verdeling over buurten en wijken.

Vervuiling van de BRP wegwerken leidt echt niet tot alleen een verbetering in administratieve zin. Ik kan zo een betere wijkscan maken, beter onderbouwd beleid formuleren en uitrollen en ook gericht bijsturen als dat nodig is. [onderzoek 2016]

6 Voordelen voor de goedwillende burger

Door adresonderzoek kan worden voorkomen dat mensen ten onrechte ergens van profiteren: in een woning kunnen blijven wonen, een uitkering of toelage ontvangen et cetera. De goedwillende burger waardeert dat, en voelt zich minder ‘Gekke Henkie’ als hij zich wél aan de regels houdt. Er komt een woning voor een ander op de wachtlijst beschikbaar, of er hoeft minder geld aan uitkeringen uitgegeven te worden. Omgekeerd helpt adresonderzoek ook om te zorgen dat iedereen krijgt waar hij (zij) recht op heeft. Niet alleen met betrekking tot uitkeringen en dergelijke, adresonderzoek zorgt bijvoorbeeld ook voor meer correcte vergunningverlening.

De voordelen kunnen ook meer van-persoon-tot-persoon zijn: minder gedupeerden doordat een ander hun adres misbruikt, een situatie die ook in reeks gesprekken in 2017 verschillende keren voorkwam. De echte bewoner komt in de financiële problemen door misbruik van iemand anders, bijvoorbeeld met Huurtoeslag, Zorgtoeslag, of met de AOW-uitkering. Of heeft geen recht meer op bepaalde voorzieningen, omdat er volgens de BRP nog een andere volwassene in huis woont. Of adresonderzoek voorkomt dat iemand zijn alimentatie-verplichting ontloopt, en zorgt er dus voor dat de ontvanger (inclusief kinderen) niet in financiële problemen komt.

De vorige bewoner was vertrokken maar had zich niet laten uitschrijven. Dit had voor de nieuwe bewoners vervelende gevolgen: geen recht op toeslagen en geen toewijzing van voorzieningen. Dankzij het adresonderzoek hebben wij dit recht kunnen zetten. [onderzoek 2016]

Een adres wordt bezocht naar aanleiding van een ‘Papos-signaal’ (openstaande boetes van de politie). Hier woont een dame met behoorlijke schulden, waaronder niet-betaalde boetes. Bij het huisbezoek heeft men een gewoon en vriendelijk contact, met deze mevrouw valt goed te praten. Handhaving wilde haar aanmelden bij het wijk-ondersteunings-team, maar dat wilde die mevrouw zelf doen (en dat heeft ze ook gedaan). [onderzoek 2017⁸]

⁸ Serie gesprekken met uitvoerders.

7 Minder problemen als gevolg van onderverhuur en overbewing

Onjuiste adresregistratie komt onder andere veel voor in combinatie met illegale onderverhuur. De verhuurder profiteert daarbij van de huurinkomsten. In een deel van de gevallen is het tegelijkertijd voor de huurder(s) een manier om 'onder de radar te blijven'. Een andere variant is, dat de huurder alleen het adres gebruikt, zonder daar feitelijk te wonen – om dezelfde reden. Op deze wijze wordt de toegang tot de (sociale) woningmarkt ook verstoord, wat een eerlijke verdeling van de woonruimte belemmert.

Niet alleen is onderverhuur in veel gevallen niet toegestaan, het levert in sommige wijken ook overlast op (bijvoorbeeld bij illegale 'pensions'). Daarnaast zijn er risico's ten aanzien van de (brand)veiligheid, zeker als er noodoplossingen bedacht zijn voor bijvoorbeeld elektra en/of voor gas. En het leidt het tot een onrechtvaardige woonruimteverdeling.

Ook in de serie gesprekken in 2017 kwamen verschillende voorbeelden hiervan aan de orde. Vaak werkt de gemeente dan samen met de woningcorporatie, en waar nodig wordt ook bouw- en woningtoezicht ingeschakeld als de (brand)veiligheid in het geding is. Het zijn lastige gevallen, omdat er vaak ook sprake is van een hoog verloop. Tegelijkertijd blijkt het niet eenvoudig, als bewoner en onderhuurder(s) het 'slim spelen', om de verdenkingen hard te maken en een eind te maken aan de illegale onderverhuur.

Bij een huisbezoek op basis van een signaal van overbewing hebben we kunnen ingrijpen in de gevaarlijke situatie die daar was ontstaan. Overal waren noodoplossingen voor bedacht qua stroomvoorziening en gasfornuizen. In een dicht bewoond gebied en op een voor de hulpdiensten moeilijk te bereiken locatie wil je geen brand hebben. [onderzoek 2016]

8 Afname van ernstige vormen van criminaliteit

Onduidelijkheid over de feitelijke bewoners op een adres kan een indicatie zijn voor allerlei vormen van (ernstige) criminaliteit, bijvoorbeeld drugscriminaliteit (zoals wietteelt), criminele netwerken, mensenhandel, prostitutie en terrorisme. Door adresbezoeken komen gemeenten (en politie en andere handhavers) met enige regelmaat dergelijke situaties tegen. Die strafrechtelijke opsporing is niet het primaire doel van onze signalen, maar soms wel het gevolg. In de gesprekken van 2017 werd bijvoorbeeld een casus overgedragen aan de vreemdelingenpolitie, vanwege de verdenking van prostitutie en mensenhandel.

Na aanbellen wordt de deur wel opengedaan, maar binnenkomen is er niet bij. "Het is het huis van mijn dochter, en die is nu aan het werk". Nazoeking wijst uit dat de dochter inderdaad de huurster is, maar tevens blijkt dat zij feitelijk elders woont. Ook is er een zeer hoog verbruik van elektra: voldoende grond om binnen gaan van het huis formeel af te kunnen dwingen. Het vermoeden van een flinke hennepwekerij blijkt juist. [onderzoek 2016]

Op een adres staan vier personen ingeschreven. Er wordt opengedaan door een vrouw die zegt daar alleen te wonen. Kort na het huisbezoek hebben de andere drie personen zich snel uitgeschreven (en op nieuwe adressen ingeschreven). Gezien de geschiedenis van het pand was het vermoeden ontstaan dat er sprake kon zijn van mensenhandel. En de vrouw (met buitenlandse achtergrond) die opendeed had geen paspoort. "Wel fijn om zo'n resultaat te boeken en het vervolgens ook over te kunnen dragen aan een instantie als de vreemdelingenpolitie". [onderzoek 2017]

En tenslotte de maatschappelijke baten die van belang zijn voor zowel de overheid als de burger.

9 Betere kwaliteit van registraties/gegevens

De BRP, maar ook andere registraties en gegevens, vergen dagelijks onderhoud om ze 'up to date' te houden. Maar het is niet mogelijk om alle adressen regelmatig te gaan controleren. Door gericht adresonderzoek wordt het mogelijk om met een beperkte inzet van middelen toch de kwaliteit van de registraties te verbeteren. Het adresgegeven in de BRP is daardoor vaker correct, er zijn minder personen 'Vertrokken Onbekend Waarheen' et cetera. Ook de kwaliteit van andere registraties gaat er op vooruit, omdat deze in vervolg op een adresonderzoek ook aangepast kunnen worden (bijvoorbeeld de Registratie Niet Ingezetenen, BAG, WOZ).

Op één verblijfsadres stonden ongeveer honderd Roemeense werknemers van een groot bouwproject ingeschreven. Bij het adresbezoek bleek daar geen kip (meer) te wonen. [onderzoek 2016]

10 Betrouwbare informatie bij rampen en crisissituaties

Als de BRP op orde is heeft de gemeente maar ook de politie en de brandweer een beter inzicht in wie waar woont. Bij een grote brand of een ontruiming om andere redenen is dat essentiële informatie.

In een bedrijfspand op een industrieterrein bleken 12 Slowaken te wonen, vlakbij een risicovol bedrijf. Zou zich bij dat risicobedrijf een calamiteit voordoen, dan is niet bekend dat er vlakbij ook mensen wonen. De brandweer richt zich dan op het bedrijf, maar kan zich niet richten op het redden van de bewoners. En omgekeerd: als wij hen zouden toestaan om daar te wonen, dan moet het risicobedrijf aan andere veiligheidseisen gaan voldoen. [onderzoek 2016]

11 Betere samenwerking met organisaties buiten de gemeente

Gemeenten die deelnemen aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit gaan ook (meer) samenwerking zoeken met woningcorporaties, met inspecties en uitvoeringsorganisaties, en met toezichthouders van andere beleidsdomeinen. Ook in de gesprekken in 2017 werd dat voor verschillende cases bevestigd, en daarbij bleek dat die samenwerking vruchten afwerpt – zowel voor Burgerzaken als voor de externe partners.

Als je kijkt naar de klandizie van woningcorporaties, gemeente en politie, dan zie je dat er een grote overlap is, van 60 à 70%. Deze groep vraagt van elk van de drie genoemde organisaties heel veel energie. Met een goede integrale aanpak is daarom veel efficiencywinst in te boeken. Op uitvoerend niveau zoeken de mensen elkaar wel goed op. Probleem is dat die afstemming staat of valt met de poppetjes en als er iemand wegvalt, is ook de schakel niet meer operationeel. Deze aanpak zou versterkt worden als de samenwerking op de achtergrond meer is geïnstitutionaliseerd. Daar valt nog de nodige winst te boeken. [onderzoek 2016]

12 Meer signalen die van belang zijn voor de inzet van zorg/hulpverlening

Door adresbezoeken komt de gemeente aan huis, vaak zelfs achter de voordeur. En komt daar zaken tegen die vragen om de inzet van zorg en/of van hulpverlening: schrijnende gevallen, zorgmijders, schuldenproblematiek en andere problemen en misstanden.

Voorbeelden uit de gesprekken in 2017: het vermoeden dat een alleenstaande bewoner dementerend is en zich niet meer zelfstandig kan handhaven, verschillende gevallen met schuldenproblematiek waarbij een traject met schuldhulpverlening is ingezet, daklozen die tussen wal en schip blijken te vallen, ernstige vervuiling van de woning, en huiselijk geweld.

Wij bezochten een adres met een groot aantal bewoners, allemaal met een PGB-budget. De bewoners bleken volledig aan hun lot overgelaten te worden, er was geen enkele begeleiding aanwezig. De verhuurder is inmiddels bekend en er loopt een onderzoek naar mogelijke fraude en financiële verrijking. [onderzoek 2016]

Op één adres wonen moeder en zoon, hij met een briefadres. Hij vertelt bij het huisbezoek dat hij overal en nergens slaapt (geen vaste woon-/verblijfplaats). Wat blijkt: de moeder is ernstig ziek en de zoon is drugsverslaafd en fysiek flink gehandicapt; zo goed en zo kwaad als het kan zorgen beiden voor elkaar (met name de zoon voor de moeder); beiden hebben een uitkering (WAO en AOW), de moeder is bang gekort te worden als beiden formeel bij elkaar gaan wonen. De zoon heeft al heel lang ten onrechte een briefadres. Als de moeder komt te overlijden heeft de zoon geen recht om in dat huis te (blijven) wonen. [onderzoek 2017¹⁰]

Op een adres staat een alleenstaande moeder ingeschreven met een kind van 4 jaar oud. Zij blijken er daadwerkelijk te wonen. Verder hebben nog twee personen daar een briefadres: de moeder en een broer van de hoofdbewoonster. Die twee mensen wonen feitelijk in een andere gemeente. Er blijkt een complex van problemen: een sterk vervuilde woning, dreigende uithuiszetting, schulden en de hoofdbewoonster verdient de kost met webcamsex. In het huis viel in feite door de enorme troep niet normaal te leven. Kort na het huisbezoek heeft Handhaving geholpen met het op orde brengen van de woning: formeel niet hun taak, maar wat doe je dan bij dat soort problemen? In de andere gemeente waar de twee briefadreshouders wonen bleken ook grote problemen: huiselijk geweld en een open dossier bij Justitie. [onderzoek 2017¹¹]

9 Serie gesprekken met uitvoerders

10 Serie gesprekken met uitvoerders.

11 Serie gesprekken met uitvoerders.

Overheid moet veel slimmer handhaven

Burgemeester Peter Noordanus van Tilburg is heel stellig: wil de overheid geloofwaardig handhaven, dan zal ze veel slimmer moeten gaan werken. Innovatief gebruik van big data is volgens hem een van de sleutels. Zeker ook bij het tegengaan van adresfraude, niet zelden een symptoom van zwaardere, georganiseerde criminaliteit. 'We willen laten zien dat de overheid niet gekke Henkie is.'

Begin 2014 plaatste Noordanus de kwaliteit van de BRP in Tilburg prominent op de agenda. 'Een betrokken burger zei tegen me: "Weet je dat je op internet voor vier tientjes een adres kunt kopen?" Ik dacht meteen: als het zo simpel is om te frauderen, dan is dat belangrijk in onze hele strategie om de ondermijning van de samenleving aan te pakken. Hoe maken we ons weerbaar tegen adresfraude?'

Zo startte Tilburg het project Adressen op Orde. Trots is Noordanus op de applicatie die Tilburg liet ontwikkelen in samenwerking met Brainport Eindhoven. Het bedrijf VX Company maakte een programma dat alle 30.000 jaarlijkse adresmutaties via internet filtert op mogelijke frauderisico's. Noordanus: 'Dit is onze eerste vingeroefening op het front van big data: een digitale tool die zichzelf terugverdient, bijvoorbeeld doordat we nu meer frauduleus verkregen uitkeringen kunnen stopzetten'.

Ook samenwerken met LAA is een belangrijk deel van de Tilburgse aanpak. De gemeente doet vanaf het begin mee en staat vooraan om mee te doen met pilots voor uitwisseling van data met externe partijen die bij LAA zijn aangesloten. De gemeente controleert alle adressen die LAA aanlevert en stuurt als dat nodig is een BRP-controleur. Dat gebeurt ook bij de adresmutaties die de software verdacht vindt. Kosten en baten wegen ruimschoots tegen elkaar op. Tot nu toe bespaarde Tilburg met Adressen op Orde al ruim 277.000 euro aan uitkeringen; bovendien is de schade minder groot dan voorheen, omdat de gemeente fraude sneller signaleert.

Andere gemeenten hebben de software die Tilburg gebruikt inmiddels ook in gebruik: onder meer Breda, Den Bosch en Zaanstad. Sommige grotere gemeenten in Brabant zouden wat Noordanus betreft enthousiaster mogen zijn. 'Ondermijning beperkt zich niet tot Tilburg. Dus zeg ik: kom op. Niet tuiten, doen!'

De burgemeester ziet de aanpak van adresfraude als een stap in het aanpakken van de georganiseerde drugscriminaliteit, illegale verhuur en mensenhandel. 'Als hier voor zoveel miljoenen drugs worden geproduceerd, waar gebeurt dat dan? Hoe filteren we al die 90.000 adressen? Stap voor stap willen we komen tot een sluitende aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een onderdeel daarvan is dat we het zo moeilijk mogelijk maken om adresfraude te plegen.'

Noordanus rekent ook sociale fraude tot de ondermijnende criminaliteit. 'Onlangs gingen we met de politie en het OM kijken bij een criminele familie: witwassen, drugs, diefstal, afpersing, een indrukwekkende lijst. Daar stonden fonkelnieuwe fietsen in de gang, verstrekt als bijzondere bijstand. Dat is niet de bedoeling. We moeten zuinig zijn op ons sociaal stelsel, en daar hoort bij dat we stevig handhaven tegen mensen die het stelsel misbruiken. We willen burgers laten zien dat het de overheid menens is.'

De nieuwe manier van handhaven levert ook sociale winst op, constateert Noordanus. 'Je komt mensen tegen die hulp nodig hebben. Bijvoorbeeld een mevrouw die niet ingeschreven staat omdat ze diep in de schulden zit en niet wil worden gevonden door schuldeisers. Zo iemand zetten we op het spoor van de schuldhulpverlening zodat ze haar leven weer op orde kan krijgen. Kom je iemand tegen in een vervuild huis, dan kun je schakelen met zorg. Criminaliteit aanpakken, zorg bieden waar nodig - een zichtbare overheid krijgt vertrouwen.'



Tandje erbij tegen ondermijning

Hij is wel geschrokken, zegt burgemeester Koen Schuiling van Den Helder. Onterechte uitkeringen, ondermijnende activiteiten, maar ook schrijnende uitbuitingssituaties. Deels kan dat doordat de gemeentelijke basisregistratie niet helemaal op orde is, ook al gaat het maar om een klein deel van de ingeschrevenen.

"We zijn bij onze Landelijke Aanpak Adreskwaliteit een aantal situaties tegengekomen, met ondermijnende activiteiten op tal van gebieden, waaronder een koppeling tussen de boven- en de onderwereld. Dat soort fraude loont en vaak niet zo'n klein beetje ook. Dus het is zeker ook lonend voor de overheid om daartegen op te treden." Schuiling is voor de provincie Noord-Holland portefeuillehouder rond het thema 'ondermijning'.

Hij ziet in die hoedanigheid niet alleen veel onterechte uitkeringen, maar ook activiteiten als hennepplantages en schrijnende uitbuitingssituaties, en huisjesmelkerij bij mensen die niet ingeschreven staan. De laatste jaren wordt daar gericht tegen opgetreden.

"We zijn op een veel intelligentere wijze dan voorheen informatie aan het koppelen die we al hebben. Op een gegeven ogenblik weet je wel ongeveer waar je naar moet kijken, zoals overburen die tips geven. Kan dat allemaal wel, gelet op de privacy? Ja, want waar er een schot moet zijn, blijft dat ook bestaan. Er is nog heel veel laaghangend fruit." Hij ziet ook het belang van een goede instructie van het baliepersoneel van de gemeente, dat wordt getraind om dóór te vragen en op te letten.

Toch zou het nog wel wat beter kunnen, vindt Schuiling. "Als wij als georganiseerde overheid een paar tandjes bij willen zetten, dan zijn er ook extra middelen nodig. We hebben zelf behoorlijk wat onterechte uitkeringen kunnen voorkomen, ook uit de kas van studiefinanciering, Belastingdienst en UWV. Je zou die middelen eigenlijk meer voor dit doel moeten kunnen gebruiken, want dan kunnen we echt een tandje bijzetten. De opvolging aan de kant van de politie of het OM stukt soms ook door capaciteitsproblemen."

Hij krijgt bijval van zijn coördinator fraude Bert Kronenburg. "Veel van onze inspanningen leveren het Rijk uitgavenbesparingen op. Ieder bezocht adres dat daadwerkelijk een BRP-wijziging tot gevolg heeft, is goed voor een besparing van 2800 euro. Zo hebben we al ruim een miljoen euro bespaard. Dat zou je kunnen terugstoppen in de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit."

Ook ziet hij regeltechnische belemmeringen. "Het kan toch niet dat we als overheid altijd meteen met 3-0 achter staan." Het mag wel wat minder krampachtig, vindt hij. "Waarom zou ik informatie niet wat makkelijker mogen raadplegen als dat binnen een geprotocoliseerd kader al mag? Het gaat me vaak te langzaam." Schuiling: "We houden elkaar te veel vast in de protocollen."

Maar de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit heeft wel iets in beweging gezet, merkt de burgemeester. "Je ziet gelukkig hoe waardevol het is om een aantal overheidsorganisaties op projectmatige wijze te laten samenwerken. Dat het zo goed zou uitpakken bij de oplossing van een aantal maatschappelijke vraagstukken heeft mij wel verrast."



3 De financiële baten

Hoofdstuk 2 heeft het maatschappelijk belang voor burger en overheid behandeld. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de financiële baten van LAA in 2016. Het is voorbereid door de Werkgroep Baten uit het samenwerkingsverband, in opdracht van de Stuurgroep.

In het eerste jaar 2015 waren de baten voor een groot gedeelte theoretisch van aard, maar nu we een jaar verder zijn is er veel meer zicht op de werkelijke opbrengsten. Waar we in eerdere jaren nog over beperkt inzicht beschikten, kunnen de gerealiseerde baten inmiddels veel beter in beeld worden gebracht. De Belastingdienst heeft een eerste versie van een eigen batenmonitor ontwikkeld om inzicht te geven in de baten. In 2017 werken alle partijen aan het inzichtelijk krijgen van de baten. Zo wordt dit beeld nog veel beter, tot het moment is gekomen dat de baten integraal berekend kunnen worden. Het beeld uit de vorige evaluatie is nu bevestigd: de baten dekken de kosten en we verwachten dat die verder zullen toenemen.

Over 2016 is 11 miljoen aan baten gerealiseerd, de kosten bedroegen 9,7 miljoen euro. Dat geeft een batig saldo van 1,3 miljoen euro. Een substantieel gedeelte van de opbrengsten wordt gerealiseerd door het stopzetten van bijstanduitkeringen.

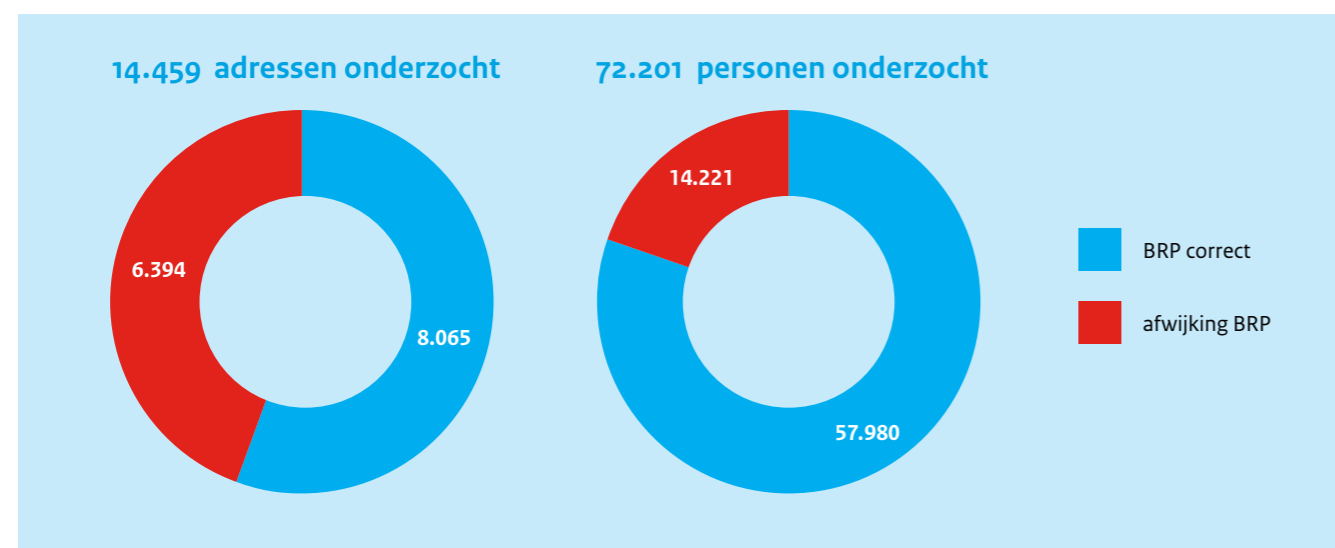
3.1 Basisgegevens voor de tellingen

In het jaar 2016 zijn er voor LAA 14.459 adressen onderzocht waarbij een huisbezoek is afgelegd. Vaak wonen er meerdere mensen op een adres. Zo werd hiermee het adresgegeven van totaal 72.201 personen gecontroleerd. Dit is vergelijkbaar met het controleren van een stad, zo groot als Gouda.

Op 6.394 van de 14.459 onderzochte adressen bleek tijdens het huisbezoek, dat de feitelijke situatie **niet** overeenkwam met de registratie van het adresgegeven in de BRP. Dit noemen we adressen met een hit, waarbij dus een of meer personen fout geregistreerd kunnen zijn. In totaal is toen geconstateerd dat het adresgegeven van 14.221 personen niet correct was geregistreerd en bij 21.025 andere personen wel.

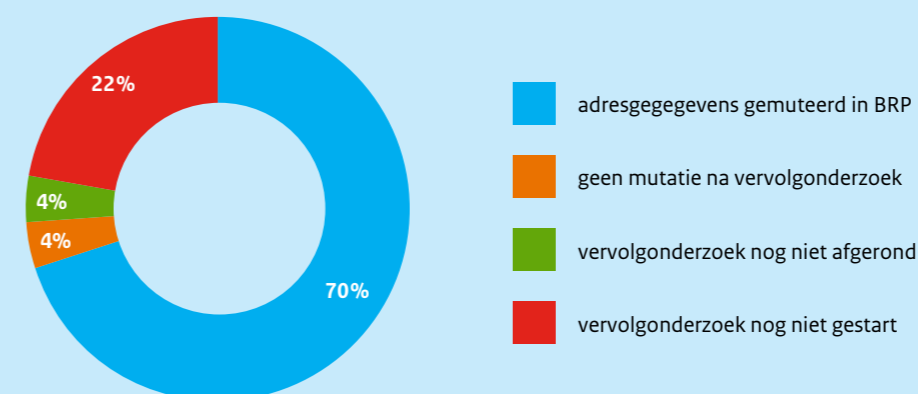
Op 8.065 van de 14.459 onderzochte **adressen** bleek de registratie van alle 36.955 bewoners wel overeen te stemmen met de BRP. Dit noemen we adressen zonder hit.

Van de 72.201 gecontroleerde **personen** stonden er dus totaal 57.980 personen¹² correct geregistreerd in de BRP. Van 14.221 personen is geconstateerd dat het adresgegeven niet goed staat geregistreerd in BRP.



¹² 36.955 + 21.025 = 57.980

BRP mutaties van LAA onderzoeken in 2016



Wanneer een afwijking wordt geconstateerd kan de gemeente die echter niet direct corrigeren in de BRP. Daarvoor is meestal eerst nader onderzoek nodig, dat soms veel tijd kost.

Inmiddels is 70% van de adresgegevens gecorrigeerd in de BRP¹³. In 4% van de gevallen ging de gemeente na een vervolgonderzoek uiteindelijk niet over tot een correctie van het adresgegeven. En in 4% is dat vervolgonderzoek nog niet afgerond¹⁴. Bij de overige 22% is nog geen zichtbare actie ondernomen¹⁵.

De mutatiegraad van 70% in 2016 is een verdubbeling ten opzichte van de mutatiegraad in het eerste jaar, die toen nog 35% bedroeg.

3.2 Verdeling baten om hardheid te classificeren

Voor het bepalen van het financieel resultaat van een nieuwe werkwijze (zoals de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit) is het belangrijk onderscheid te maken tussen feiten en verwachtingen, tussen controleerbare tellingen en ramingen of schattingen. Hoe hard of zacht zijn de getallen?

Om de hardheid van de baten te classificeren zijn de baten daarom in dit hoofdstuk verdeeld over drie kolommen, te weten: **harde baten**, **berekende baten** en **theoretische baten**. Die manier van indelen is gelijk gehouden aan de vorige rapportage uit het eerste jaar.

Bij de start van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit waren nog alleen theoretische baten bekend, afkomstig uit de business case welke ten grondslag ligt aan LAA. In de rapportage over het eerste jaar van LAA is ook inzicht ontstaan in de berekende baten. En dit jaar is de kolom met harde baten al grotendeels gevuld. Met andere woorden: we zijn steeds beter in staat om de baten meetbaar te maken. Deze tabel geeft de resultaten van 2016.

¹³ Deze mutatiegraad is berekend op basis van het toetsen van 10.644 Burgerservicenummers van personen

¹⁴ Peildatum 31 maart 2017

¹⁵ Navraag bij traag muterende gemeenten leert dat het achterblijven van de mutaties vaak te maken heeft met onderbezetting of onvoldoende bestuurlijke aandacht

Tabel financiële baten LAA 2016 theoretisch, berekend en hard

Ministerie	Uitvoerings-Instantie	Regeling	theoretische baten	berekende baten	harde baten	totaal	financiële bijdrage ministerie	netto
SZW	BDT	Kinderopvangtoeslag		€ 22.634	€ 50.383	€ 73.017		
SZW	BDT	Kindgebonden budget		€ 7.494	€ 16.681	€ 24.175		
SZW	SVB	Anw		€ -	€ -	€ -		
SZW	SVB	AOW/AIO		€ 73.167	€ 113.071	€ 186.238		
SZW	Gemeente	Bijstand		€ 2.863.837	€ 6.375.000	€ 9.238.837		
				€ 2.967.131	€ 6.555.135	€ 9.522.266	€ 6.200.000	€ 3.322.266
OCW	DUO	Studiefinanciering			€ 245.228	€ 245.228		
OCW	DUO	Innen studieschuld VOW		€ 75.000		€ 75.000		
				€ 75.000	€ 245.228	€ 320.228	€ 200.000	€ 120.228
BZK/WenR	BDT	Huurtoeslag		€ 85.423	€ 190.155	€ 275.578		
				€ 85.423	€ 190.155	€ 275.578	€ 3.600.000	€ 3.324.422-
VWS	BDT	Zorgtoeslag		€ 20.291	€ 45.169	€ 65.460		
				€ 20.291	€ 45.169	€ 65.460		€ 65.460
V&J	CJIB	Verkeersboetes	€ 416.226	€ 64.032		€ 480.258		
				€ 416.226	€ 64.032	€ 480.258	€ 1.100.000	€ 619.742-
FIN	BD	Hypotheekrenteaftrek		€ 77.025	€ 171.461	€ 248.486		
FIN	BD	Innen belastingenschuld		€ 34.359	€ 76.485	€ 110.844		
				€ 111.385	€ 247.946	€ 359.331		€ 359.331
				€ 416.226	€ 3.323.262	€ 7.283.633	€11.023.122	€11.100.000

kasschuif 2015

€ 400.000-

€10.700.000 € 479.559

baten	kosten	baten-kosten
€11.023.122	€9.712.029	€ 1.311.093

De conclusie uit deze tabel is dat over 2016 in totaal 11 miljoen aan baten is gerealiseerd. De kosten bedroegen 9,7 miljoen euro. Er is dus een batig saldo van 1,3 miljoen euro. Een substantieel gedeelte van de opbrengsten wordt gerealiseerd door het stopzetten van bijstandsuitkeringen.

De projectkosten van LAA over het jaar 2016 zijn als volgt verdeeld:

Kostensoort	Kosten in 2016
Management en projectondersteuning	€ 688.344
Juridisch advies	€ 154.583
Communicatie	€ 552.716
Gemeenten	€ 3.236.871
Samenwerkingsverband	€ 1.421.734
Ondersteunende ICT	€ 3.050.169
Voorbereiding Transitie	€ 607.612
Totaal	€ 9.712.029

Uitleg bij de tabel met baten.

De baten die ontstaan uit een gebleken afwijking op een bepaald adres, kunnen slechts voorkomen in één van de volgende drie kolommen.

Kolom 3 bevat de zogenaamde **harde baten**. Het batenbedrag in kolom 3 is gebaseerd op gemeten aantallen en gemeten baten. Dat bedrag is gebaseerd op adressen waarvan het adresgegeven is gemuteerd in de BRP na LAA-onderzoek. De metingen van de aantallen en de harde baten zijn verricht door de verantwoordelijke uitvoerders zelf.

Kolom 2 bevat **berekende baten** voor adressen welke nog niet zijn gemuteerd in de BRP. Bij de berekening van baten in kolom 2 is rekening gehouden met de ervaringscijfers van de aantallen en het batenbedrag, zoals die gemeten zijn bij de harde baten in kolom 3. De berekende baten zijn dus een indicatie van de potentie, **mits** alle incorrecte adresgegevens inderdaad worden gemuteerd.

Kolom 1 bevat de **theoretische baten**. De theoretische baten volgen uit de bedragen zoals die zijn gepresenteerd door de betrokken organisaties in de oorspronkelijke businesscase, die ten grondslag ligt aan de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Wanneer het nog niet mogelijk is om de baten nauwkeurig te meten, om ze te kunnen toekennen aan de harde baten of de berekende baten, dan noteren we alleen die theoretische baten.

Bijlage 1 geeft een nadere toelichting per instantie bij deze Tabel: hoe de getallen zijn samengesteld.

BIJLAGE 1

Toelichting per instantie bij de tabel met financiële baten

Deze bijlage beschrijft per instantie hoe de getallen in de tabel met financiële resultaten in paragraaf 3.2 op bladzijde 44 zijn samengesteld.

Belastingdienst

De Belastingdienst monitort met een batenmonitor ieder persoon van een onderzocht adres 15 maanden lang, vanaf het moment van het adresonderzoek, indien de registratie afweek van de BRP. Het IKP van LAA heeft hiervoor alle beschikbare afgeronde adresonderzoeken met een hit geleverd en de Belastingdienst heeft hieruit de relevante adressen voor het jaar 2016 geselecteerd, voor het bepalen van de baten.

In deze batenmonitor wordt bekeken of het adresgegeven in de BRP wijzigt: een zogenaamde BRP-mutatie. Hierbij wordt per regeling en per categorie-bevinding gekeken welke combinaties relevant zijn en welke worden uitgesloten (zie daarvoor onderstaande tabel). Om de invloed van LAA te bepalen, wordt de eerstvolgende neerwaartse bijstelling van een regeling nadat de BRP mutatie is verwerkt, toegerekend aan het adresonderzoek van LAA. Dat betreft dan een toeslag, een openstaande schuld of een hypotheekrente-aftrek. De opbrengst voor

deze baten-berekening bestaat uit de correctie op het jaarbedrag van de bijgestelde regeling.

Bij het bepalen van deze baten is overigens nog geen rekening gehouden met het zogenaamde 'domino-effect'. Een mutatie van het adresgegeven in de BRP houdt namelijk in, dat die persoon op een nieuw adres wordt ingeschreven. Dit kan een voor LAA nog niet bekend adres zijn (het domino-effect). De verhuizing kan immers effect hebben op regelingen van daar eerder inge-

Tabel: regelingen versus BRP-categorieën bij de Belastingdienst

	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Cat 4	Cat 5	Cat 6	Cat 7	Cat 8	Cat 9,1	Cat 9,2	Cat 9,3	Cat 9,4	Cat 9,5	Cat 9,6	Cat 9,7	Cat 9,8
Kinderopvangtoeslag	x	x						x				x	x			x
Kindgebondenbudget												x	x			x
Huurtoeslag	x	x						x				x	x			x
Zorgtoeslag												x	x			x
Hypotheekrente-aftrek	x	x						x	x	x	x					
Innen schuld				x	x	x	x									

x = potentieel (fiscaal) gevolg

- Cat 1** incorrect: persoon ingeschreven als bewoner, maar niet genoemd als bewoner (en niet als briefadresser)
- Cat 2** incorrect: persoon ingeschreven als bewoner (niet als briefadresser, niet als VOW-er), maar genoemd als briefadresser
- Cat 3** incorrect: persoon ingeschreven als briefadresser (niet als bewoner, niet als VOW-er), maar niet genoemd als briefadresser en ook niet als bewoner
- Cat 4** incorrect: persoon ingeschreven als briefadresser (niet als bewoner, niet als VOW-er), maar genoemd als bewoner

- Cat 5** incorrect: persoon is VOW, maar genoemd als bewoner (niet als briefadresser)
- Cat 6** incorrect: persoon is VOW, maar genoemd als briefadresser
- Cat 7** incorrect: persoon staat niet ingeschreven maar is wel genoemd als bewoner of als briefadresser
- Cat 8** incorrect: persoon ingeschreven als bewoner en/of briefadresser maar adres is ONBEWOOND
- Cat 9** correct: persoon staat ingeschreven en is genoemd als bewoner/briefadresser, maar bij een medebewoner is één van bovenstaande categorieën van toepassing

schreven bewoners, omdat hun fiscale partnerschap wijzigt. Deze baten worden wel in een volgende versie van de Batenmonitor opgenomen.

Verder zijn eventuele correcties naar het verleden nog niet opgenomen in de Batenmonitor. Zowel bij Toeslagen als

Belastingen worden op dit moment bij een aantal geselecteerde dossiers handhavingsonderzoeken uitgevoerd, om te bepalen of het mogelijk is op basis van de bevindingen bij het adresonderzoek correcties naar het verleden door te voeren, dus de ten onrechte genoten voordelen alsnog terug te halen.

Tegen deze achtergrond weten we nu dat de in de Batenmonitor gepresenteerde baten nu nog geen volledig beeld geeft. Op dit moment is het niet mogelijk een reële schatting te geven van de potentiële baten, van zowel het domino-effect als de handhavingsonderzoeken.

SVB

De SVB kreeg 24.303 records aangeboden door LAA, met 24.183 unieke BSN, behorende bij 3.822 adressen, ter toetsing op baten bij de uitvoering van de regelingen AOW, ANW en AIO. Het betreft adressen waarbij zeker geldt dat de bewoning van alle bewoners tijdens het huisbezoek is onderzocht. Van ten minste een van die bewoners was het adresgegeven incorrect (een hit) en is het adresgegeven inmiddels gewijzigd.

Er zijn bij de toetsing geen baten met betrekking tot de ANW-regeling gevonden.

De SVB heeft voor de AOW-regeling een verdere aanscherping gegeven welke subcategorieën binnen de dataset relevant zijn en potentiële baten bevatten. Dit betreft:

- Een ongehuwde AOW'er die niet correct staat ingeschreven op het adres (categorie 1 t/m 8 AOW)
- Een ongehuwde AOW'er die volgens de BRP als enige bewoner staat ingeschreven, maar waar is geconstateerd dat er ook een briefadresser jonger dan 65 jaar

- op het adres woont (categorie 9^{AOW} in combinatie met categorie 4^{65jr.})
- Een ongehuwde AOW'er die volgens de BRP als enige bewoner staat ingeschreven, maar waar is geconstateerd dat er ook een VOW-er jonger dan 65 jaar op het adres woont (categorie 9^{AOW} in combinatie met categorie 5^{65jr.})
- Een ongehuwde AOW'er die volgens de BRP als enige bewoner staat ingeschreven, maar waar is geconstateerd dat er nog iemand op het adres woont jonger dan 65 jaar (categorie 9^{AOW} in combinatie met categorie 7^{65jr.})

In het bestand van 24.303 records (m.b.t. het jaar 2016) heeft de SVB 13 relevante AOW/AIO gerechtigden gevonden. Twee personen betreffen één case. Bij zeven mensen met een alleenstaande AOW pensioen heeft een BRP mutatie geleid tot herziening naar het AOW pensioen voor een gehuwde. In deze zeven gevallen is er dus sprake van toekomstige besparingen dankzij LAA. De besparing betreft per geval €4.000 voor 4 jaar, oftewel €16.000. Slechts in 1 geval is er sprake van een kleine terugvordering ad €1.068. Er zijn geen sanctie bedragen.

AOW/AIO	Baten per adres	Aantal adressen	Totaal
Besparing	€ 16.000	7	€ 112.000
Terugvordering	€ 1.068	1	€ 1.068
Harde baten			€ 113.068
Gemiddelde baten	€ 16.153		
Berekende baten¹⁶			€ 73.167

¹⁶ Naar verhouding zijn 3.882 van de 6.394 hit adressen getoetst. In kolom 2 worden naar verhouding €73.167 aan berekende baten opgenomen. $(7/3.882) \times (6.394 - 3.882) \times €16.153 = €73.167$

Inlichtingenbureau

Aan het Inlichtingenbureau zijn 25.162 records aangeboden over 25.162 unieke BSN's behorende bij 4.412 adressen, om de baten te bepalen op de **regeling WWB**. Het betreft adressen waarvan ten minste van een van de bewoners het adresgegeven incorrect was (een hit) en het adresgegeven inmiddels is gewijzigd (door een mutatie in de BRP).

Het Inlichtingenbureau heeft in kaart gebracht of er vaker uitkeringen werden beëindigd op adressen na LAA-onderzoek dan zonder LAA-onderzoek. Het gaat (meer precies) om persoon-adres combinaties waarnaar LAA-onderzoek is gedaan, waaruit een BRP-aanpassing is gevolgd en waar de personen ook een bijstandsuitkering ont-

vangen in de onderzoeksperiode. Is bij hen vaker de uitkering beëindigd dan bij de controlegroep zonder LAA-onderzoek?

De cijfers laten zien dat van de 1.552 persoon-adres combinaties met een bijstandsuitkering, er in 875 gevallen uitkeringen zijn beëindigd, terwijl dit er in de controlegroep circa 450 zouden zijn. Er zijn dus bijna twee keer zoveel uitkeringen beëindigd op basis

van een LAA-adresonderzoek als zonder LAA-onderzoek. Deze bevinding is consistent met eerder door het Inlichtingenbureau uitgevoerd onderzoek voor LAA. De beëindiging van 425 uitkeringen uit de onderzoeksperiode kan worden gerelateerd aan LAA-onderzoek en levert op basis van een bedrag van € 15.000 per beëindigde uitkering een bate op van $425 \times €15.000 = € 6.375.000$ (aan bespaarde bijstand).

WWB	Baten per adres	Aantal adressen	Totaal
Besparing	€ 15.000	425	€ 6.375.000
Terugvordering	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Harde baten			€ 6.375.000
Berekende baten¹⁷			€ 2.863.837

¹⁷ Naar verhouding zijn 4.412 van de 6.394 hit adressen getoetst. In kolom 2 worden naar verhouding €2.863.837 aan berekende baten opgenomen. $(425/4.412) \times (6.394 - 4.412) \times €15.000 = €2.863.837$

DUO

Voor DUO zijn 2 posten relevant met betrekking tot LAA:

- (1) Personen met een uitwonende basisbeurs als gift die echter feitelijk thuiswonend zijn. Dit is de post studiefinanciering in de batentabel.
- (2) Personen met een oninbare studieschuld die in de BRP geregistreerd staan als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) maar die zich naar aanleiding van een LAA adresonderzoek toch nog als bewoner registreren. Dit is de post 'innen studieschuld VOW' in de batentabel.

Post: studiefinanciering

Samen met DUO is een proef uitgevoerd bij uitwonende jongeren met een uitwonende basisbeurs als gift. Voor deze proef is vanuit de BRP een basissignaal gecreëerd voor uitwonende jongeren. Via het IKP zijn deze signalen geleverd aan DUO waarna daaraan het financiële belang is gekoppeld (de basisbeurs als gift). DUO heeft vervolgens 122 signalen geselecteerd welke in aanmerking komen voor onderzoek. In de proef is het adresonderzoek met een huisbezoek

uitgevoerd door handhavers van DUO zelf, niet door de gemeente. In 44 gevallen bleek toen sprake van een incorrecte registratie, wat heeft geleid tot het beëindigen van de beurs¹⁸.

Hierop zijn 29 bezwaarschriften ingediend, waarvan er 1 ongegrond is verklaard. De overige zijn nog in behandeling. De ervaring leert dat 25% wordt toegekend, of te wel 7 gevallen (25% van 29 = 7). 30% gaat in

beroep en 25% is daarvan gegrond. Per geval is er maandelijks sprake van €185 aan besparingen, namelijk het verschil tussen een uitwonende en thuiswonende beurs. Voor de totale besparingen wordt met 18 verdienmaanden gerekend, wat resulteert in een bedrag van €3.330 per persoon. Daarnaast is voor €105.000 aan terugvorderingen ingesteld en voor €36.000 boetes opgelegd waar inmiddels €7.000 van betaald is.

Studiefinanciering	Baten per adres	Aantal adressen	Totaal
Terugvordering			€ 105.000
Boetes			€ 36.000
Totaal vorderingen			€ 141.000
Correctie verwacht aantal toegekende bezwaren		(7/44)	€ -22.432
Correctie verwacht toegekend beroep		(37*0.3*0.25)	€ -8.893
Correctie oninbare vorderingen (10%)		10%	€ -10.968
Ontvangsten			€ 98.708
Verwachte besparing op toekomstige uitgaven	€ 3.330	44	€ 146.520
Harde baten			€ 245.228

¹⁸ 41 direct gerelateerd aan aangeleverde BSN en 3 afgeleide gevallen

De baten met betrekking tot de post studiefinanciering komen alleen voort uit de DUO proef¹⁹ en niet uit signalen van derden.

Post: innen studieschuld VOW

LAA heeft DUO 40 records aangeboden met 40 unieke personen op 32 adressen, om de baten te toetsen bij het innen van studieschuld. Dit betreft personen die tijdens een LAA huisbezoek wel als bewoner zijn aangekomen, maar die geregistreerd stonden in de BRP als Vertrokken Onbekend Waarheen en waarvan het BSN bekend is.

Na toetsing bleek bij 2 van de 40 personen een achterstand te bestaan in schuldflossing. Zij hebben een totale schuld van € 112.000 met een achterstand van €75.000. Sinds de afronding van het adresonderzoek is er welgeteld € 5 afgelost. De betaling is dan ook niet hervat.

Omdat nog niet is overgegaan tot werkelijke inning bij de inmiddels gelokaliseerde VOW-persoon worden deze baten toegekend aan de berekende baten, niet aan de harde baten.

DUO heeft aangegeven in 2017 vervolg te willen geven aan de proef en verdere samenwerking te intensiveren. Zij geeft aan dat er potentie zit in de ingeslagen weg. Uitbreiding naar meer gemeenten zou substantiële baten kunnen opleveren. Hoewel voor nieuwe studenten in het hoger onderwijs de basisbeurs sinds 2015/2016 niet meer bestaat, blijft de basisbeurs voor het mbo (beroepsopleidende leerweg) bestaan. Wel moet worden bedacht dat DUO net als andere uitvoeringsorganisaties en gemeenten zelf in staat is VOW-ers op te sporen. Er is naar verwachting wel sprake van toegevoegde waarde van de LAA-aanpak, al is die op moment nog niet te kwantificeren.

Innen studieschuld	Baten per adres	Aantal adressen	Totaal
Berekende baten			€ 75.000

¹⁹ Met de werkgroep baten is afgesproken om alle baten toe te kennen aan het boekjaar 2016, zodat de proef als een geheel kan worden beoordeeld

CJIB

Het CJIB heeft een analyse uitgevoerd op de informatie verstrekt door het project over de 453 personen gekoppeld aan een adres gerelateerd aan signalen post retour afkomstig van het CJIB. Deze personen hebben tezamen een openstaande vordering van €1.478.726. Doordat het CJIB bevestiging heeft van het juiste woonadres kunnen deze personen worden verzocht alsnog tot betaling over te gaan. Bij 104 personen is €64.032 geïncasseerd, oftewel gemiddeld €615 per persoon. Doordat sommige personen gebruik maken van de mogelijkheid om gespreid te betalen zal ook dit bedrag van €64.032 verder oplopen.

Omdat het CJIB in 2016 nog beperkt is in het achteraf monitoren van de harde baten, is ervoor gekozen dezelfde methodiek voor batenberekening te gebruiken als in het eerste jaar. Dit betekent dat de kolom met harde baten nu nog leeg blijft. Het geïncasseerde bedrag van € 64.032 (gebaseerd op de getoetste signalen) staat daarom in kolom 2 met berekende baten. De theoretische baten zoals gehanteerd in de oorspronkelijke businesscase, (waarvan de signalen niet zijn getoetst door CJIB), worden nu gecorrigeerd door rekening te houden met de 453 getoetste adressen. Dit resulteert in een bedrag € 416.266²⁰ aan theoretische baten.

Begin 2017 is de samenwerking tussen LAA en het CJIB verder geïntensiveerd. In april is gestart met de structurele uitwisseling van signalen uit onbestelbare post, waarnaar gemeenten adresonderzoek doen. Afsproken is dat CJIB in 2017 bekijkt hoe zij gedetailleerder de baten kan gaan meten (gerelateerd aan de signalen uit het jaar 2017), zodat zij in komende jaren wel een uitspraak over de harde baten kunnen doen.

²⁰ In de oorspronkelijke businesscase wordt het theoretische baten bedrag bepaald door het aantal hits op adresniveau te corrigeren met het gebruikerspercentage en te vermenigvuldigen met een batenbedrag per regeling. Het vastgestelde theoretisch batenbedrag per regeling bedraagt € 113, het gebruikerspercentage 62%. Rekening houdend met de getoetste CJIB signalen bedraagt het theoretisch batenbedrag € 416.266. $(6.394 \text{ hits} - 453 \text{ getoetste CJIB adressen}) \times 0,62 \times €113 = €416.266$

Zorg dat innovaties het algemeen belang dienen

‘Met alle informatie die we als overheid hebben, kunnen we ontzettend veel goed doen’, zegt Onno van Veldhuizen, burgemeester van Enschede. ‘Bedenk steeds: wie kan er nog meer wat met deze informatie? Zolang we misbruik van gegevens maar daadwerkelijk tegengaan en burgers hun privacy kunnen garanderen.’

Van Veldhuizen is als burgemeester van een stad vol technologie en innovatie - alleen al vanwege de aanwezigheid van de Technische Universiteit. Hij wordt dus vaak geconfronteerd met wat hij zelf noemt ‘de belofte en de bedreigingen’ van de digitale samenleving. ‘Enschede wil het goede voorbeeld laten zien. Niet defensief, door het steeds te hebben over datalekken en aanvallen op bestanden, maar constructief. Hoe kunnen we de technologie benutten in het belang van de samenleving, van ons allen? Welke antwoorden geeft de technologie op sociale vraagstukken? Hoe zorgen we dat innovaties het algemeen belang dienen? Enschede wil hierin leiden. Dat is onze noblesse en die voert tot obliges.’

De beschikbaarheid van data en vooral de nieuwe mogelijkheden om data te combineren, bieden kansen die zo’n twintig jaar geleden ondenkbaar waren. ‘Als we daarmee misdaad kunnen detecteren, moeten we dat niet laten. Als we misbruik van uitkeringen of ander ondermijnd gedrag een halt toe kunnen roepen, moeten we dat evenmin laten’, vindt Van Veldhuizen.

Maar naarmate een overheid meer weet van haar burgers, neemt ook haar verantwoordelijkheid toe. ‘De verantwoordelijkheid om het goede te doen. Zoals het een goed stadsbestuur betaamt, beschikken wij over informatie over onderwijs, bereikbaarheid, duurzaamheid, vrije tijd, gezondheidszorg. Het is veel breder dan adreskwaliteit.’ Door deze informatie te combineren, kan de (gemeentelijke) overheid eerder zien of mensen hulp nodig hebben en deze hulp bieden.

Misdaad traceren en kwetsbare burgers steun in de rug geven. Dat is de ene kant. Maar er is ook een andere kant, benadrukt hij. ‘We moeten alert zijn. We moeten dijken bouwen om te voorkomen dat het water van de informatie alle kanten op stroomt, want dan loopt de boel onder. Als het gebruik van internet onveilig is, is ook de publieke ruimte niet meer veilig. Dan besmet het digitale leven het echte leven.’

Van Veldhuizen wijst erop dat de gemeente de bestuurslaag is die het dichtst bij de burger staat. ‘De raad is gekozen door de mensen die hier wonen en niet door de mensen uit Den Haag. Maar onze werkelijkheid is nu dat we voor 90 procent met Haags geld worden gefinancierd en Haagse arrangementen uitvoeren.’

Hij stelt: ‘Wat we nodig hebben, is de Thorbecke van de 21e eeuw.’ Die was in 1848 voorzitter van de commissie die de Grondwet herzag en daarmee de grondlegger van de huidige staatsinrichting. Intussen is de wereld enorm veranderd. Van Veldhuizen: ‘Hoe gaan wij straks als smart city om met al die data uit het publieke en het private domein? It better be good. Vragen die te maken hebben met de kwaliteit van de rechtsstaat en de instituties die de rechtsstaat inhoud geven, zijn meer dan ooit cruciaal.’



Zonder betrouwbare BRP kunnen we ons werk niet doen

‘Als overheidsorganisatie willen we betrouwbaarheid, transparantie en rechtmatigheid uitstralen’, zegt Simon Sibma, algemeen directeur van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). ‘Daarbij hoort heel eenvoudig dat je de post naar het juiste adres stuurt.’

Het CJIB verstuurt veel post naar burgers. De grootste stroom bestaat uit verkeersboetes. Dat is een massaal proces. Een proces dat daarmee vergelijkbaar is, is de wanbetalersregeling in de zorg. Dit betreft boetes voor mensen die geen zorgpremie betalen. ‘Dat is een kleiner proces, maar met impactrijke bedragen’, zegt Sibma. Hij stelt: ‘Voor alle uitvoeringsorganisaties van de BV Nederland vormt de BRP de basisadministratie. Alleen als die actueel en betrouwbaar is, kunnen wij ons werk goed doen. Daarom is deelname aan LAA belangrijk.’

‘Als rijksuitvoerder zijn wij leverancier van signalen. Onbestelbaar-retourpost is een belangrijk signaal. Het kan betekenen dat de geadresseerde niet op dat adres woont. Of er wel woont, maar wegduikt. Omdat hij een boete niet wil betalen, of niet kan betalen. In het ene geval wil je er een deurwaarder heen sturen, in het andere geval is wellicht sprake van schuldenproblematiek en is maatwerk nodig’, aldus Sibma. ‘Onbestelbaar-retourpost betekent hoe dan ook dat er iets aan de hand is. Door deze signalen te leveren aan LAA, komen ze bij gemeenten. Dat helpt om de adreskwaliteit te verhogen én het kan voor gemeenten aanleiding zijn voor een huisbezoek. LAA is een mooie samenwerking tussen de rijksuitvoerders en de gemeenten, die dichtbij de burger zitten.’

‘Dankzij de samenwerking van verschillende organisaties binnen LAA wordt fraude tegengegaan en voorkomen we dat hardnekkige overtreders de dans ontspringen’, zegt Sibma. ‘Tegelijkertijd komt ook schuldenproblematiek aan het licht.’ Hij vertelt dat het CJIB in het verleden zaakgericht keek, maar tegenwoordig steeds meer persoonsgericht. ‘Hierbij past ook dat we deelnemen aan City deals, samenwerkingsafspraken met gemeenten en overheidsorganisaties. Een burger heeft vaak niet alleen schulden bij ons, maar wordt door allerlei instanties benaderd. Dat

leidt vaak tot nog grotere problemen. Met een integrale aanpak kun je dat proberen te voorkomen. Ook daarbij helpt een goede adreskwaliteit enorm.’

Het CJIB is niet alleen het innings- en incasso-gezicht van de overheid, maar vervult ook een centrale rol bij de afhandeling van strafrechtelijke beslissingen. ‘Hiermee leveren we een belangrijke bijdrage aan de geloofwaardigheid en het gezag van de overheid’, stelt Sibma. Het CJIB draagt zorg voor de administratieve kant van de executie, zoals het bewaken van de termijnen en de voortgang. Op basis van informatie van het Openbaar Ministerie informeert het CJIB Reclustering over opgelegde taakstraffen en de Dienst Justitiële Inrichtingen over gevangenisstraffen. Zo geeft het CJIB aan de Dienst Vervoer en Ondersteuning van Justitie door dat een veroordeelde moet worden opgehaald om een straf uit te zitten. Bij het uitvoeren van de executieadministratie hoort ook het innen van opgelegde schadevergoedingen en het uitkeren van schadevergoedingen aan de rechthebbenden. ‘Dit zijn processen waarin je je geen fouten kunt permitteren’, zegt Sibma. ‘Ook voor het uitvoeren van deze taken is de kwaliteit van de BRP cruciaal. Voldoende redenen dus om aangehaakt te zijn bij LAA.’



Accenten per deelnemer

Deze bijlage beschrijft enkele bijzondere ontwikkelingen bij afzonderlijke deelnemers, voor een nader beeld van de achtergronden van LAA.

RvIG en IB verkennen overdracht beheer

LAA is een project dat de voorbereiding mogelijk maakt van een structurele werkwijze. Deze borging van de LAA-methodiek noemen we ook wel de transitie naar in beheer nemen door staande organisaties. De ‘preferente partijen’ daarvoor zijn momenteel de RvIG en Stichting Inlichtingenbureau (IB). RvIG is momenteel de belangrijkste signalenleverancier van LAA. Vanuit queries op de BRP voorziet RvIG LAA van de reguliere, maandelijkse signalen voor gemeenten.

IB is een organisatie voor gemeenten en andere overheidsorganisaties, die mede helpt te bepalen op welke ondersteuning burgers recht hebben. Daarnaast verzorgt het IB in opdracht van de VNG één gegevensknooppunt voor alle gemeenten met verschillende diensten.

Met hen is de afgelopen periode intensief overleg gevoerd en informatie gedeeld, waarmee zij een eerste impact analyse hebben uitgevoerd. In november 2016 kregen zij de opdracht om de effecten inzichtelijk te maken op het terrein van personeel, organisatie, financiën, op technisch en juridisch vlak.

Deze Impactanalyses worden in de eerste helft van 2017 besproken in de Gouwzee groep, het Directeurenoverleg (met RvIG, IB, LAA en BZK) en de Stuurgroep. Vervolgens worden afspraken gemaakt over een vervolg. Ook is een juridische werkgroep actief om de specifieke gevolgen op dit terrein in beeld te brengen. Bureau Gateway heeft in mei een review uitgevoerd op het transitievraagstuk. De conclusie daaruit is dat op dit moment nog niet is voldaan aan alle randvoorwaarden voor een succesvolle overdracht. ICTU is gevraagd een alternatief scenario te formuleren.

Handhavingregie bij de SVB

In het laatste kwartaal van 2016 vond een proef plaats bij de Sociale Verzekeringsbank met de AOW, waarbij de SVB-afdeling Handhaving zo’n honderd adressen onderzocht op adresgerelateerde fraude in de (door SVB uitgevoerde) AOW-regeling. Het IKP van LAA heeft het bestand aangeleverd waaruit de SVB de signalen heeft gekozen. De evaluatie vond plaats in januari 2017.

De SVB kreeg daarvoor “de eerste keus” uit verse LAA-signalen van een BRP-query. Uit die proef is veel geleerd, maar qua ‘financiële baten’ was er nauwelijks opbrengst (hooguit 1 geval). Vanuit die ervaring is afgesproken geen nieuwe proef met deze eerste keus meer te doen. De SVB heeft zelf betere manieren om te handhaven op de specifieke populatie van de SVB.

Ook twee andere verkenningen leverden financieel gezien weinig op: in de doelgroep van 50.000 mensen met een AIO-aanvulling (tot het minimuminkomen) en de verbinding van deze AIO-groep met mensen op verblijfstatus (onderzocht in een pilot van SVB met IND). Toch is het ontbreken van opbrengst in euro’s op zichzelf niet doorslaggevend. De doelen van ‘Handhaving’ zelf en een hogere kwaliteit van gegevens in de BRP mogen geld kosten. Kwaliteit van de BRP bespaart uitgaven elders, die moeilijk te meten zijn, naast andere maatschappelijke belangen van juiste registratie. Daarom wordt de samenwerking tussen SVB en LAA niet minder. De bereidheid van de SVB om ‘regelingeninformatie’ (over AOW, AIO en Anw) te blijven verstrekken blijft overeind. Daarmee worden reguliere signalen van LAA voor gemeenten verrijkt. SVB en het Informatieknooppunt van LAA hebben het inmiddels mogelijk gemaakt structureel maandelijks vooraf regeling-informatie te kunnen verwerken. De SVB blijft ook deelnemen aan het ‘fenomenen overleg’ dat de ketensamenwerking verder ontwikkelt. En de SVB blijft bereid om informatie over behaalde baten achteraf te verstrekken.

Structureel signalen van de CJIB

Het CJIB heeft besloten structureel en periodiek signalen te gaan leveren aan de LAA, met instemming van het ministerie van V&J. Dit betreft post die onbestelbaar retour komt, waarvan het CJIB echter vermoedt dat de mensen er wel wonen. Wanneer uit het adresonderzoek van de gemeente blijkt dat de BRP-inschrijving wel klopt kan het CJIB daarmee werken bij de verdere incasso. Dus als er geen BRP-afwijking blijkt is dat toch een goed bruikbaar resultaat. Eerder vond er al een proef plaats met CJIB-signalen, gevolgd door een pilot en een evaluatie. Landelijke uitrol gebeurt in de eerste helft van 2017 door uitwisseling data, instructies voor gemeenten, meten van de baten.

Op naar maandelijkse signalen van de Belastingdienst

In 2016 deed de Belastingdienst een succesvolle proef met zes gemeenten over het fenomeen schijnverlating, waarbij ouders zeggen niet meer samen te wonen maar dat vaak wel nog doen. Deze proef leidt in 2017 tot een grotere pilot, met meer dan 30 gemeenten. Daarin worden de lessen van de proef gebruikt voor verbeteringen. Na een positieve uitkomst kan landelijke uitrol volgen. Verder werkt deze dienst mee aan het verstrekken van informatie achteraf (dus na het adresonderzoek) over behaalde baten. Ook is overleg gaande over nieuwe fenomenen, die kunnen leiden tot nieuwe soorten signalen. Binnenkort start een proef over mensen met een briefadres waarvan de Belastingdienst vermoedt dat men wel echt woont op een bepaald adres.

Nationale Politie

In 2016 leverde de Politie maandelijks structureel signalen uit het oude systeem ‘PaPos’ van de Parket Politie. Door de migratie van de Papos-applicatie naar een nieuw systeem ‘E&S’ kan de politie echter in de eerste helft van 2017 geen levering van signalen aan LAA verzorgen. De politie richt eerst deze nieuwe applicatie in en verwacht vanaf juli weer maandelijks signalen te leveren. Ook verwachten we in de tweede helft van 2017 met de politie samen vastgesteld te hebben welke andere type signalen mogelijk geschikt gemaakt kunnen worden voor levering aan LAA.

DUO onderzoekt uitwonende studenten

DUO heeft eind 2016 een eerste proef met LAA gehouden gestart, waarbij 122 signalen van LAA door de handhavers van DUO zelf werden onderzocht. Bijna 50% van deze signalen bleek een afwijking op te leveren. Die uitkomst is geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst van huidig overleg over de opschaling na deze proef volgen er afspraken om vaker signalen van LAA te onderzoeken. DUO heeft verder als proef voor zo’n 400 signalen regeling-informatie vooraf verstrekt, die in december 2016 bij 15 LAA-gemeenten zijn uitgezet. Ook deze werkwijze wordt in

2017 geëvalueerd. DUO is bovendien bereid om informatie over behaalde baten achteraf te verstrekken.

Verkenning met nieuwe partners

De projectorganisatie van LAA zoekt voortdurend naar nieuwe mogelijkheden om adresinformatie beter te benutten. Hier volgt een opgave van actuele verkenningen per april 2017.

- Eind 2016 heeft de **Kamer van Koophandel** (KvK) enkele fenomeentypes in signaalvorm geleverd voor een verkenning. Deze worden in 2017 geëvalueerd, om te bepalen welk type waardevol is voor LAA-onderzoek. Bij succes volgt mogelijk een proef in de tweede helft van 2017.
- De **Immigratie en Naturalisatie Dienst** (IND) heeft een lijst met indicatoren beschikbaar gesteld aan LAA voor het uitbreiden of aanscherpen van zoekstrategieën. De IND beschikt bijvoorbeeld over meldingen van schijnhuwelijken. In 2017 onderzoeken we of deze signalen als proef kunnen worden gebruikt.
- Het **Landelijk Kadaster** wil de samenwerking met LAA nader vormgeven. Dit kan bijvoorbeeld door middel van verificatie en/of aanvulling van te onderzoeken signalen.
- Het **Zorginstituut Nederland** bevordert dat de gezondheidszorg in Nederland goed, beschikbaar en betaalbaar is. ZiNL heeft in 2015 een set proefsignalen met enkele gemeenten onderzocht, maar was 2016 rustig met LAA vanwege de overgang van een deel van ZiNL naar het Centraal Administratie Kantoor (CAK) per 1 januari 2017. In 2017 wordt de samenwerking weer opgepakt.
- De aansluiting van de **Koninklijke Marechaussee** bij LAA heeft in 2016 geleid tot een eerste oriëntatie. Die gaat door in 2017, die zal waarschijnlijk nog niet snel leiden tot het leveren van signalen voor adresonderzoeken, maar mogelijk wel tot de verificatie van signalen (met de vraag: is een LAA-signaal over een adres ook bij de KMar bekend?)
- De afdeling analyse van de **Rijksdienst Wegverkeer** (RDW) onderzoekt met LAA enkele hypothesen, de uitkomsten worden in 2017 besproken.
- **Bureau Krediet Registratie** (BKR) in Tiel BKR heeft in 2016 kennisgemaakt met LAA en werkt nu aan een eerste verkenning om samen te werken met LAA, die kansrijk lijkt.

Per 20 juni 2017 hebben 212 gemeenten een bewerkerovereenkomst met LAA getekend.

LAA heeft de samenwerking met gemeenten ingericht in dertien contactgebieden, waarvan het overzicht in deze kaart staat. Daarna volgt een alfabetische opgave.



BIJLAGE 3

Kaart en lijst LAA-gemeenten

Aalsmeer	Diemen	Helmond	Nijkerk	Terneuzen
Albrandswaard	Dinkelland	Hengelo	Nijmegen	Texel
Alkmaar	Doetinchem	Heusden	Nissewaard	Tiel
Almelo	Dongen	Hillegom	Noordenveld	Tilburg
Almere	Dordrecht	Hilvarenbeek	Noordwijk	Uden
Alphen aan den Rijn	Drimmelen	Hof van Twente	Noordwijkerhout	Utrecht
Alphen-Chaam	Dronten	Hollands Kroon	Oisterwijk	Utrechtse Heuvelrug
Ameland	Duiven	Hoogezand-Sappemeer	Oldebroek	Vaals
Amersfoort	Ede	Hoorn	Olst-Wijhe	Valkenburg aan de Geul
Amstelveen	Eindhoven	Horst aan de Maas	Onderbanken	Valkenswaard
Amsterdam	Emmen	Houten	Oost Gelre	Veenendaal
Apeldoorn	Enschede	Huizen	Oosterhout	Veere
Arnhem	Ermelo	Hulst	Oostzaan	Veldhoven
Assen	Etten-Leur	Kaag en Braassem	Oss	Venlo
Baarle-Nassau	Franekeradeel	Kerkrade	Oud-Beijerland	Venray
Baarn	Fryske Marre	Korendijk	Ouder-Amstel	Vlaardingen
Barendrecht	Geertruidenberg	Landgraaf	Overbetuwe	Vlagtwedde
Barneveld	Geldrop-Mierlo	Landsmeer	Peel en Maas	Vlissingen
Beek	Gennep	Langedijk	Purmerend	Voerendaal
Beemster	Giessenlanden	Lansingerland	Renswoude	Voorst
Berg en Dal	Gilze en Rijen	Leek	Rhenen	Waalwijk
Bergen op Zoom	Goes	Leerdam	Ridderkerk	Waddinxveen
Berkelland	Goirle	Leeuwarden	Rijnwaarden	Wageningen
Beuningen	Gorinchem	Leiden	Rijssen-Holt	Weesp
Beesel	Gouda	Leiderdorp	Roermond	Westland
Binnenmaas	Grave	Leidschendam-	Roosendaal	Weststellingwerf
Bodegraven-Reeuwijk	Groningen	Voorburg	Rotterdam	Wierden
Borne	Grootevast	Lelystad	Schagen	Wijdmeren
Borsele	Haaren	Leudal	Scherpenzeel	Wijk bij Duurstede
Boxmeer	Haarlem	Lingewaard	Schiedam	Winterswijk
Breda	Haarlemmerliede en	Losser	Schinnen	Woerden
Bronckhorst	Spaarnwoude	Maasdriel	's-Gravenhage	Wormerland
Brunssum	Haarlemmermeer	Maastricht	's-Hertogenbosch	Woudenberg
Bunschoten	Harderwijk	Middelburg	Simpelveld	Zaanstad
Buren	Hatterij	Midden-Delfland	Slochteren	Zaltbommel
Capelle aan den IJssel	Heemskerk	Midden-Drenthe	Sluis	Zeist
Coevorden	Heemstede	Mill en Sint Hubert	Smalingerland	Zoetermeer
Cranendonck	Heerde	Moerdijk	Soest	Zoeterwoude
Cromstrijen	Heerenveen	Montferland	Stadskanaal	Zundert
Cuijk	Heerhugowaard	Mook en Middelaar	Stein	Zutphen
Culemborg	Heerlen	Neder-Betuwe	Strijen	Zwijndrecht
De Ronde Venen	Heiloo	Nieuwegein	Súdwest-Fryslân	Zwolle
Den Helder	Hellendoorn	Nieuwkoop	Ten Boer	

Fotobronnen

Buitenzijde omslag

Elke 10 minuten vindt ergens in Nederland een huisbezoek plaats voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Hier zijn een toezicht- houder BRP en een handhaver sociaal domein van de gemeente Groningen aan het werk, met de tablet van LAA.

Foto *Studio Oostrum*.

Binnenzijde omslag

Hier zijn een coördinator en toezichthouder in Schiedam aan het werk. Foto *Studio Oostrum*.

Overige foto's

Blz. 8 Wethouder Ivens. Foto *Gemeente Amsterdam*.

Blz. 9 SVB-voorzitter Schurink. Foto *Martine Sprangers*.

Blz. 16 Burgemeester Pijnenburg - Heerde.

Foto *Henri van der Beek*.

Blz. 17 Directeur Melsen - Belastingdienst. Foto *Studio Oostrum*.

Blz. 22 Burgemeester Wiene. Foto *Gemeente Haarlem*.

Blz. 23 Directeur-Generaal Schutte. Foto *Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)*.

Blz. 31 Voorzitter Rijdsdijk. Foto *Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)*.

Blz. 32 Burgemeester Spies - Alphen aan den Rijn.
Foto *Studio Oostrum*.

Blz. 40 Burgemeester Noordanus. Foto *Gemeente Tilburg*.

Blz. 41 Burgemeester Schuiling. Foto *Gemeente Den Helder*.

Blz. 50 Burgemeester Van Veldhuizen. Foto *Gemeente Enschede*.

Blz. 51 Algemeen directeur Sibma - CJIB. Foto *Arenda Oomen*.

Colofon

Rapport van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), uitgebracht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en ICTU.

LAA is een samenwerkingsverband tussen overheden, om de adreskwaliteit in de Basisregistratie Personen te verhogen en om adresgerelateerde fraude te bestrijden. Dit rapport informeert de deelnemers en hun toezichhouders over de voortgang van de aanpak.

Opdrachtgever BZK: Marc Noordhoek.
Projectleiding ICTU, opdrachtnemer:
Sylvia Kuilboer, Marco van der Weele.

Telefoon: 070 – 26 00 202.

E-mail: aanpakadreskwaliteit@ictu.nl

Website: <https://aanpakadreskwaliteit.nl>

De cijfers over signalen voor adresonderzoek in dit rapport werden afgesloten op 31 maart 2017.

De verdere tekst is afgesloten op 21 juni 2017.

Vormgeving: Guus den Tonkelaar ontwerp voor Tappan Communicatie

ICTU-documentnummer: U.2017.00002 - LAA

