



PBLQ

De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit Verslag van de invoeringstoets

eindrapport
project 7720
versie 1.0
29 januari 2025

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding en opdrachtformulering	1
1.2	Werkwijze en indeling rapport	2
2.	De basis van LAA	3
2.1	Introductie in de LAA	3
2.2	Positie, taken en verantwoordelijkheden	3
2.3	Ontwikkeling van profielen	6
2.4	Uitvoering van de profielen	7
3.	Ervaringen met de LAA in de nieuwe wet BRP	8
3.1	Opvattingen binnen RvIG	8
3.1.1	Wettelijke verankering; transparantie en zorgvuldigheid	8
3.1.2	Overgang van ICTU naar RvIG	8
3.1.3	Afstemming binnen RvIG	9
3.1.4	Afstemming tussen RvIG en andere organisaties	9
3.1.5	De ontwikkeling van nieuwe profielen	9
3.1.6	Ontvangen klachten	10
3.1.7	Tussenconclusie	10
3.2	Ervaringen en opvattingen van Signaalleveranciers	10
3.2.1	Formele positie	10
3.2.2	Over de wettelijke verankering van LAA	11
3.2.3	Over het doel van LAA	11
3.2.4	Opvattingen over het Samenwerkingsverband	12
3.2.5	Over de opbrengsten	13
3.2.6	Ontvangen klachten	14
3.2.7	Uitdagingen en risico's voor LAA	14
3.2.8	Tussenconclusie	15
4.	Conclusies en aanbevelingen	16
4.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	16
4.2	Ter afsluiting	17
Bijlage A	Bestudeerde documentatie	19
Bijlage B	Geïnterviewde personen	20
Bijlage C	Processchema ontwikkelen risicoprofielen	21

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en opdrachtformulering

In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) gestart. Dit project had als doel de adreskwaliteit in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) te verbeteren. Op basis van een verbeterde adreskwaliteit werden ook mogelijkheden gezien om beter mensen te bereiken die aanspraak kunnen maken op ondersteuning. Tevens zouden eventuele misstanden zoals overbewoning of het niet nakomen van leerplicht in beeld kunnen komen. Ook werden mogelijkheden gezien om adresgerelateerde fraude tegen te gaan.

De ervaringen binnen het project LAA waren positief. Dit heeft aanleiding gegeven om te streven naar een permanente grondslag voor deze aanpak. In de aanloop naar de wettelijke verankering van LAA heeft PBLQ in 2022 in opdracht van het ministerie van BZK de effecten van LAA op de adreskwaliteit in de BRP, het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek en het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen onderzocht.¹ Uit deze evaluatie bleek dat LAA succesvol bijdraagt aan het identificeren en wijzigen van incorrecte adresgegevens in de BRP. Ook is er in 2022 door de VNG een uitvoeringstoets uitgevoerd, waarin de uitvoeringslasten voor gemeenten in kaart zijn gebracht.²

In 2023 is de wettelijke verankering gerealiseerd. Naar aanleiding van de bespreking en besluitvorming in de Tweede Kamer is een afsprakenkader opgesteld. Dit kader bevat afspraken over het borgen van de rechten van burgers, het voorkomen van discriminatoire werking van profielen en het verzekeren van menselijke tussenkomst bij de gegevensverwerking.

Bij de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is door de Minister van BZK toegezegd om één jaar na inwerkingtreding van deze wetswijziging een *invoeringstoets* uit te voeren. Een invoeringstoets³ is een relatief lichte verkenning van de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Het doel van een invoeringstoets is niet om te kunnen vaststellen of de nieuwe regelgeving een succes is, maar wel of er signalen zijn dat de gewenste effecten niet optreden, of dat er ongewenste neveneffecten zijn. Zo is een invoeringstoets er onder meer op gericht om inzicht te krijgen in het risico dat bij de uitvoering van een nieuwe wet criteria worden gehanteerd die bijdragen aan selectieve aandacht voor specifieke bevolkingsgroepen. Ook kunnen er in de uitvoering effecten optreden die voor specifieke groepen burgers op langere termijn negatieve gevolgen hebben. Een invoeringstoets is één van de middelen die door de wetgever zijn ingebracht om dergelijke ongewenste situaties te voorkomen. Het stramien van de invoeringstoets is in dit project gevolgd.

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/23/eindrapport-evaluatie-laa>. Daarnaast heeft PBLQ in dezelfde periode een (gedeeltelijke) DPIA uitgevoerd op de risicoprofielen die bij de uitvoering van LAA worden gehanteerd (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/dpia-risicoprofielen-laa>). In 2023 heeft PBLQ voor RvIG een aanvullende DPIA uitgevoerd op de overige verwerkingen van persoonsgegevens binnen LAA (DPIA RvIG LAA v.1.2).

Als gezegd gaat het om gedeeltelijke DPIA's. In afwijking van hetgeen vereist is bij een volledige DPIA heeft geen consultatie bij de Autoriteit Persoonsgegevens plaatsgevonden.

² Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1089701>

³ Zie ook: <https://www.kcbr.nl/themas/themas-z/invoeringstoets>

De verschillende aandachtspunten en overwegingen hebben geleid tot de volgende vragen die aan de basis staan van de verrichte invoeringstoets:

Onderzoeksvragen

- 1 *Hoe pakt de wettelijke verankering van LAA uit voor RvIG en de Signaalleveranciers?*
 - a. In hoeverre is er bij RvIG en de Signaalleveranciers informatie beschikbaar die erop kan wijzen dat de wettelijke verankering van LAA niet werkt zoals bedoeld?
 - b. In hoeverre komt de uitvoeringspraktijk bij RvIG en de Signaalleveranciers overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?
 - c. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten, voor zover bekend bij RvIG en de Signaalleveranciers?
 - d. In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd bij RvIG en de Signaalleveranciers?
 - e. Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten die optreden in de praktijk als gevolg van de uitvoering van LAA, voor zover bekend bij RvIG en de Signaalleveranciers?
 - f. Wat is de meerwaarde voor de uitvoeringspraktijk van het afsprakenkader, zoals dit is overeengekomen tussen RvIG en de Signaalleveranciers? Ontstaan er als gevolg van het afsprakenkader knelpunten of onbedoelde effecten?
- 2 *Welke klachten en inzageverzoeken zijn bij RvIG en de Signaalleveranciers binnengekomen sedert de inwerkingtreding van de wetswijziging?*
- 3 *Hoe worden aantekeningen 'in onderzoek' in het kader van LAA opgevolgd door Signaalleveranciers?*

1.2 Werkwijze en indeling rapport

Het onderzoek is gestart met een analyse van de documenten die in het kader van de wetswijziging zijn gepubliceerd. Vervolgens is aandacht besteed aan de na de wetswijziging opgestelde documenten, zoals de Ministeriële Regeling en het afsprakenkader. Tevens zijn de verslagen van de overleggen tussen de directeurs van de bij LAA betrokken organisaties bestudeerd. Een overzicht van alle relevante documenten is opgenomen in bijlage A.

Aansluitend hebben gesprekken plaatsgevonden met functionarissen die binnen de RvIG betrokken zijn bij LAA. Tevens is gesproken met functionarissen bij de verschillende actieve Signaalleveranciers. Er is meermaals geprobeerd om ook Signaalleveranciers te spreken die voorheen actief waren binnen LAA. Deze organisaties hebben echter aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek. Een overzicht van de partijen en functionarissen waarmee gesproken is, is opgenomen in bijlage B.

Gemeenten zijn een essentiële partner voor het functioneren van LAA⁴. De opdrachtgever heeft ervoor gekozen om in deze invoeringstoets de positie van de gemeenten buiten beschouwing te laten. Deze invoeringstoets richt zich daarmee uitsluitend op de uitvoering van de wet door BZK/RvIG en de samenwerking met Signaalleveranciers. Aan de VNG is verzocht om een invoeringstoets uit te voeren die zich richt op de positie van de gemeenten. Dit onderzoek is in dezelfde periode uitgevoerd.

Deze rapportage kent twee zelfstandige onderdelen. Het eerste deel betreft de bevindingen van de door PBLQ uitgevoerde invoeringstoets die zich richt op het functioneren van LAA op het niveau van de Rijksoverheid (BZK, RvIG en Signaalleveranciers). Het tweede deel betreft de bevindingen van de door de VNG uitgevoerde invoeringstoets naar de positie van de gemeenten binnen LAA.

⁴ De gemeenten beheren de BRP. Bij hen berust de verantwoordelijkheid om eventuele fouten in de BRP of signalen van verkeerde informatie nader te onderzoeken, procedures op te starten en zo nodig tot wijziging van die gegevens over te gaan. Gemeenten zijn ook vertegenwoordigd in de diverse overleggen die in het kader van LAA plaatsvinden en leveren zo ook een bijdrage aan de ontwikkeling van de aanpak.

2. De basis van LAA

2.1 Introductie in de LAA

In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit gestart. Binnen dit project werd samengewerkt door het ministerie van BZK, RvIG, ICTU, gemeenten en andere overheidspartijen (Belastingdienst/Toeslagen, UWV en CJIB) die gebruikmaken van de BRP. De inzet van het project was om incorrecte adresgegevens in de BRP te identificeren en te corrigeren. Door centraal informatie te delen ontwikkelden deze samenwerkende partijen signalen van mogelijk onjuiste adresgegevens. Het project is in de loop der jaren uitgegroeid tot een landelijke aanpak waaraan een groot deel van de gemeenten deelnemen. Gezien de tevredenheid over de opbrengsten van het project is de LAA in de Wet BRP verankerd. Deze wetswijziging is op 15 mei 2023 in werking getreden. Het faciliteren en beheren van het centrale informatieknooppunt is met deze wetswijziging ondergebracht bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). RvIG heeft tevens een vooraanstaande rol bij de ontwikkeling van nieuwe profielen.

In de aanloop naar de wettelijke verankering van LAA heeft PBLQ in 2022 in opdracht van het ministerie van BZK de effecten van LAA op de adreskwaliteit in de BRP, het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek en het rechtmatig toekennen van overheidsvoorzieningen onderzocht.⁵ Uit deze evaluatie bleek dat LAA succesvol bijdraagt aan het identificeren en corrigeren van incorrecte adresgegevens in de BRP. Geconstateerd is dat gemeenten in de periode tot en met 2022 jaarlijks zo'n 12.500 huisbezoeken naar aanleiding van een signaal aflegden. Tijdens het huisbezoek krijgt de gemeente een kijkje achter de voordeur. Hiermee worden naast de adrescontrole tevens andere zaken over de bewoning en woonomstandigheden zichtbaar, bijvoorbeeld over mogelijke sociale problematiek of illegale bewoning. Deze maatschappelijke effecten werden door gemeenten in het kader van de evaluatie genoemd als een belangrijke, niet te onderschatten bijvangst van LAA. De Signaalleveranciers zagen in LAA een manier om aan hun wettelijke verplichting te voldoen om gerede twijfel over de juistheid van BRP-gegevens terug te melden, en zo bij te dragen aan het verbeteren van de gegevenskwaliteit van de BRP.

De evaluatie leverde ook een aantal aandachtspunten op. Er waren ten tijde van de evaluatie slechts drie externe Signaalleveranciers bij LAA betrokken waarvan er maar twee (Belastingdienst/Toeslagen en CJIB) op regelmatige basis signalen inbrachten. Gemeenten hoopten juist op meer bijzondere signalen die niet alleen uit de BRP afkomstig zijn. In de evaluatie wordt de conclusie getrokken dat als deze trend zich doorzet, de meerwaarde van LAA voor gemeenten op de langere termijn zou afnemen.

2.2 Positie, taken en verantwoordelijkheden

De Minister van BZK heeft als gevolg van de wetswijziging van de BRP de taak gekregen om te zorgen voor de ontwikkeling van signalen en het toesturen van deze signalen aan colleges. De Minister heeft de uitvoering van deze taak bij RvIG belegd⁶. RvIG is als agentschap van het ministerie

⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/23/eindrapport-evaluatie-laa>. Daarnaast heeft PBLQ in dezelfde periode een DPIA uitgevoerd op de risicoprofielen die bij de uitvoering van LAA worden gehanteerd (zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/13/dpia-risicoprofielen-laa>). In 2023 heeft PBLQ voor RvIG een aanvullende DPIA uitgevoerd op de overige verwerkingen van persoonsgegevens binnen LAA (DPIA RvIG LAA v.1.2).

⁶ Memorie van Toelichting, paragraaf 2.1.

van BZK, de uitvoerende partij voor het beheer van de centrale voorziening voor de ontwikkeling en het uitzetten van signalen voor adresonderzoek⁷. RvIG heeft daarbij ook de taak om het centrale informatieknooppunt (IKP) te beheren. De Minister van BZK is volgens de wet eindverantwoordelijk voor de gegevensverwerking in het IKP. RvIG is als uitvoeringsorganisatie die direct verbonden is aan het ministerie gemandateerd als verwerkingsverantwoordelijke. Dat houdt in dat RvIG verantwoordelijk is voor het uitvoeren van gegevensverwerkingen en het beheren van de kanalen voor het leveren van signalen aan colleges. Bovendien zorgt RvIG voor de gegevensuitwisseling met bestuursorganen die van de BRP gebruik maken. RvIG heeft deze taken overgenomen van stichting ICTU, die in de projectfase van LAA het IKP beheerde.

De governance van LAA wordt ingevuld door een Samenwerkingsverband, dat bestaat uit BZK (RvIG), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en Signaalleveranciers. Binnen dit Samenwerkingsverband is een afsprakenkader opgesteld, waarin de rol en de taken van RvIG uitgebreid worden beschreven. Het afsprakenkader is ondertekend door RvIG, VNG, NVVB en de Signaalleveranciers: het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.

Het Samenwerkingsverband kent een Tactisch Overleg en een Directeurenoverleg, die beide twee tot drie keer per jaar bij elkaar komen. Het Tactisch Overleg dient als voorbereiding op het Directeurenoverleg. In het afsprakenkader staat dat het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg bedoeld zijn om te werken aan de gezamenlijke uitvoering van LAA. Daarnaast is er ook sprake van operationeel overleg.

Verder houdt iedere Signaalleverancier of RvIG eigen verantwoordelijk voor de eigen risicoprofielen. Dat betekent dat overige deelnemers van het Samenwerkingsverband dus niet verantwoordelijk voor profielen van anderen zijn. RvIG heeft in zowel het Directeurenoverleg als het Tactisch Overleg de rol van voorzitter. Naast bovengenoemde overleggen is er een regulier proces voor de afstemming tussen de beleidsdirectie Digitale Overheid van BZK en RvIG.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de afspraken uit het afsprakenkader:

Onderwerp	Gemaakte afspraken
De bejegening van en de omgang met burgers	➤ Eén keer per jaar wordt er een rapportage opgesteld door RvIG over binnengekomen vragen, klachten en inzageverzoeken van burgers naar aanleiding van LAA; ➤ De rapportage wordt vastgesteld in het Directeurenoverleg.
De aantekening in onderzoek	➤ Eén keer per jaar wordt er in het Directeurenoverleg gesproken over de manier waarop er wordt omgegaan met de aantekening in onderzoek; ➤ Het verslag van de bespreking wordt vastgesteld in het Directeurenoverleg.
De wezenlijke menselijke tussenkomst	➤ Gemeenten zorgen, volgens een instructie opgesteld door RvIG, VNG en NVVB, voor wezenlijke menselijke tussenkomst bij adresbezoeken en voorafgaand aan het plaatsen van de aantekening in onderzoek.
De waarborgen omtrent privacy, non-	➤ Signaalleveranciers en RvIG verwerken geen biometrische gegevens en geen gegevens over nationaliteit, etniciteit en geboorteplaats;

⁷ Memorie van Toelichting, artikel 4.2.

discriminatie en mensenrechten	- Er worden geen zelflerende algoritmes toegepast; - LAA-signalen worden niet gedeeld met partijen buiten het Samenwerkingsverband; - Persoonsgegevens worden uitgewisseld via technisch beveiligde kanalen, zoals het IKP en de Webapplicatie LAA.
De totstandkoming van nieuwe LAA-signalen	- Voorstellen voor nieuwe LAA-signalen worden op basis van een standaard format besproken in het Directeurenoverleg; - Het verslag van de bespreking wordt vastgesteld in het Directeurenoverleg; - De inzet van een nieuw LAA-signaal gebeurt volgens een vast proces, waarbij na evaluatie stapsgewijs meer gemeenten betrokken worden indien het signaal succesvol is.
Voorafgaande toetsing bij de inzet van profilering	- Er wordt een DPIA uitgevoerd wanneer de verwerking van persoonsgegevens een hoog risico heeft voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen; - Uiterlijk 1 oktober 2023 maken de partijen schriftelijke afspraken over de manier waarop de uitkomsten van DPIA's voor de partijen inzichtelijk worden gemaakt; - Als aanvulling op de in 2023 uitgevoerde DPIA worden de volgende instrumenten gebruikt bij de inzet van profilering: a. De Handreiking Non-discriminatie by design; b. Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses; c. Het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes.
Het inzicht in de toepassing van profilering	- RvIG publiceert in het Algoritmeregister van de overheid⁸ de algoritmes voor gegevensverwerking waar zij zelf verantwoordelijk voor is; - Signaalleveranciers maken uiterlijk 1 oktober 2023 afspraken over de manier waarop en het tempo waarmee zij van plan zijn hun gegevensverwerking op te nemen in een algoritmeregister. Het gaat daarbij in ieder geval om de gegevensverwerking waarbij er sprake is van profilering; - Eén keer per jaar publiceert RvIG op haar website een overzicht van de gegevensverwerking met betrekking tot LAA op waarbij wordt aangegeven of er sprake is van profilering.
Bron: Afsprakenkader Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (1 mei 2023).	

⁸ Te vinden via algoritmes.overheid.nl

2.3 Ontwikkeling van profielen

Onderstaande afbeelding geeft het uitgebreide proces van het ontwikkelen van een nieuw signaal schematisch weer. Een grotere (en daarmee beter leerbare) versie van dit schema is opgenomen in bijlage C.



Het schema laat zien dat verschillende partijen en functionarissen bij de ontwikkeling van het profiel betrokken. Onder meer beoordelen vanuit hun eerstelijnsverantwoordelijkheid juristen die werkzaam zijn bij RvIG op basis van een uitgebreide impactanalyse de privacyrisico's. Bovendien zijn er gedurende het ontwikkelproces diverse waarborgen waaraan moet worden voldaan, zoals het uitvoeren van een IAMA of een DPIA. Ook wordt er advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).⁹ Tevens vindt een internetconsultatie plaats.

Als de pilots positieve resultaten¹⁰ hebben volgt de landelijke uitrol van het profiel. Daartoe wordt de ministeriële regeling aangepast en wordt het profiel opgenomen in het landelijke Algoritmeregister. Overigens wordt de ministeriële regeling ook al aangepast in eerdere fasen van het ontwikkelproces.

Het doorlopen van het hele proces, inclusief alle waarborgen, duurt momenteel ongeveer anderhalf jaar. Het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg worden gedurende het hele ontwikkelproces geïnformeerd over de voortgang. In paragraaf 3.2.4 gaan we verder in op de rol van het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg tijdens het proces.

⁹ De AP wordt ook om advies gevraagd als oudere profielen (opnieuw) worden toegepast.

¹⁰ Gangbaar wordt door verschillende betrokkenen gesproken over een trefkans van tenminste rond de 50%; waarmee wordt bedoeld dat ongeveer de helft van de signalen aanleiding geeft voor nader onderzoek, danwel een huisbezoek. Die 50% is echter geen hard criterium. Er kan van afgeweken worden als de indruk is dat de maatschappelijke opbrengsten ook bij een lagere trefkans groot zijn.

2.4 Uitvoering van de profielen

Momenteel zijn er zeven actieve LAA profielen op basis waarvan signalen voortgebracht worden. In de eerste zes maanden van 2024 werden met gebruikmaking van de profielen in totaal 26.596 signalen geleverd aan het IKP. Deze adressen worden door het IKP gefilterd op basis van (standaard-)uitsluitingen en verfijningen. Daarbij valt te denken aan adressen die al eens eerder in de voorgaande 365 dagen zijn geleverd aan een gemeente, adressen die al geselecteerd waren voor dezelfde levering (oftewel, dubbel in de levering zitten) of adressen die voorkomen in het Landelijk Register Zorgadressen (LRZa). De verfijnde signalen worden aan de gemeente geleverd. De gemeente kan vervolgens kiezen om een signaal op te pakken en af te ronden na vooronderzoek of met een huisbezoek.

Er wordt vanuit RvIG een zogeheten 'portiegrootte' gehanteerd voor gemeenten. Dat betreft het maximaal aantal signalen dat per profiel maandelijks wordt aangevraagd door een gemeente. Deze aanvraag is vaak weer gebaseerd op de beschikbare verwerkingscapaciteit bij de gemeente in kwestie. De portiegrootte zorgt ervoor dat gemeenten niet meer signalen krijgen geleverd dan ze aankunnen. Als het potentieel aantal signalen uit de profielen groter is dan de afgesproken portiegrootte moet een selectie¹¹ worden gemaakt welke signalen wél en welke signalen niet worden geleverd. RvIG en gemeenten hebben de ruimte om naar eigen inzicht de portiegrootte (tijdelijk) te verhogen of verlagen. Hier kan een gemeente om verzoeken, bijvoorbeeld vanwege een tijdelijke onderbezetting of andere piekbelasting waardoor ze een minder capaciteit hebben om de signalen op te pakken.

Voor de uitwisseling van informatie tussen gemeenten, RvIG en Signaalleveranciers is de Webapplicatie LAA beschikbaar. Deze wordt ook wel met de afkorting WALAA aangeduid. In deze webapplicatie ontvangen gemeenten maandelijks LAA-signalen. Gemeenten kunnen in de uitwisseling van informatie aanleiding zien om gegevens van personen nader te onderzoeken. Een huisbezoek kan daar onderdeel van uitmaken. Op basis van deze nader verkregen informatie kunnen gemeenten gegevens in de BRP 'in onderzoek' zetten. De gemeente wordt geacht binnen vier weken na levering van een signaal een terugkoppeling te doen aan het ministerie over de resultaten van het onderzoek, ook wanneer het signaal niet verder wordt onderzocht.

Het kan zijn dat het gaat om een complexe situatie. In dat geval hebben gemeenten maximaal 6 maanden de tijd om nader onderzoek te verrichten. RvIG heeft inzage in de status van de aantekeningen in de BRP.¹²

¹¹ De wijze waarop de selectie plaatsvindt verschilt per profiel. Bij enkele profielen vindt de selectie plaats op basis van prioriteringsregels die in het profiel zijn vastgelegd. Als het aantal signalen van alsnog de portiegrootte overschrijdt, wordt er een willekeurige steekproef getrokken zodat alle signalen een evenredige kans hebben om uitgeleverd te worden.

¹² Een mogelijke uitkomst van het onderzoek door gemeenten kan zijn dat aanpassingen in de BRP plaatsvinden. Signaalleveranciers worden, zoals te doen gebruikelijk, niet apart over geïnformeerd.

3. Ervaringen met de LAA in de nieuwe wet BRP

3.1 Opvattingen binnen RvIG

3.1.1 Wettelijke verankering; transparantie en zorgvuldigheid

Over het algemeen zijn medewerkers van RvIG positief over de wettelijke verankering van LAA. Medewerkers van RvIG hebben het wetstraject als grondig en zorgvuldig ervaren, met veel aandacht voor het perspectief van de burger. Ze zijn enthousiast over de aanpak en beschikken over veel kennis en expertise. De inhoudelijke meerwaarde van LAA als instrument is volgens de medewerkers evident, zoals ook in de projectfase al bewezen is.

Nu LAA geen pilot meer is maar een legitieme, wettelijke basis heeft, kan er naar mening van de medewerkers van RvIG een duidelijker verhaal verteld worden richting gemeenten en (potentiële) Signaalleveranciers. De documentatie die de werking van LAA beschrijft, is beter op orde gebracht en vollediger. De wet zit naar mening van de betrokkenen bij RvIG juridisch sterk in elkaar: er zitten veel waarborgen in en er is veel aandacht voor menselijke tussenkomst en anti-discriminatie. Gedurende het wetstraject is er veel aandacht geweest voor verfijning van de regeling, waarbij veel oog is geweest voor het perspectief van de burger. Door de vele waarborgen is de aanpak na de wettelijke verankering volgens RvIG voorspelbaarder en transparanter geworden. Onder meer de verantwoordingsplicht naar burgers, andere bestuursorganen, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Tweede Kamer worden genoemd als positieve ontwikkeling. Ook is RvIG nu wettelijk verwerkingsverantwoordelijke, waardoor gemeenten niet langer individueel verwerkingsovereenkomsten met ICTU hoeven af te sluiten om deel te kunnen nemen aan LAA. Dit leidt tot lagere uitvoeringslasten.

Transparantie en zorgvuldigheid worden door de medewerkers van RvIG als kernwaarden van LAA ervaren. Zij zijn door de hele aanpak verweven. De wettelijk vastgelegde procedures om te komen tot een nieuw profiel worden nauwkeurig opgevolgd. RvIG registreert alle profielen in het landelijk algoritmeregister.

3.1.2 Overgang van ICTU naar RvIG

Sinds de wettelijke verankering van LAA heeft RvIG de taak om het Informatieknooppunt (IKP) te beheren. Daarvoor was het IKP in beheer bij ICTU. De overgang van ICTU naar RvIG is zorgvuldig voorbereid en leidde tot weinig noemenswaardige (technische) problemen in de uitvoering. De bestaande processen worden momenteel aangepast zodat ze beter aansluiten op de binnen de RvIG gebruikelijke werkwijzen. In dat verband is er ook aandacht voor het doorontwikkelen van het IKP. Een groot verschil met de situatie vóór de wettelijke verankering is dat er binnen ICTU een dedicated team voor LAA actief was. Nu is het beheer van de technische voorzieningen ten behoeve van LAA één van de onderdelen binnen het reguliere beheer van de ICT van RvIG.

Door de volledige overheveling van alle aan de LAA gerelateerde activiteiten naar RvIG hoeft er thans geen afstemming meer plaats te vinden tussen ICTU en RvIG. Daardoor kunnen bepaalde activiteiten sneller uitgevoerd worden. Ook bevinden alle data zich nu op één plek bij RvIG, hetgeen het beheer inzichtelijker, eenvoudiger en minder kwetsbaar maakt.

3.1.3 Afstemming binnen RvIG

Een knelpunt dat door RvIG wordt ervaren is dat LAA binnen RvIG niet op één centrale plek of afdeling is belegd, maar dat de functionarissen die zich hiermee bezighouden werkzaam zijn bij verschillende afdelingen. Er is veel expertise in huis, maar de spreiding daarvan door de organisatie heen leidt soms tot vertraging in bijvoorbeeld de onderlinge afstemming. Toen het project nog bij ICTU hoorde, zaten alle betrokkenen in één team, waardoor de lijntjes korter waren en er sneller geschakeld kon worden.

3.1.4 Afstemming tussen RvIG en andere organisaties

RvIG heeft de rol van voorzitter in het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg. De afstemming met de Signaalleveranciers tijdens deze overleggen wordt door RvIG als prettig ervaren, al proeft RvIG ook dat er op onderdelen twijfels of onzekerheden bij de Signaalleveranciers bestaan. Zo is binnen RvIG bekend dat sommige Signaalleveranciers hun rol en verantwoordelijkheden binnen LAA te diffuus vinden. Immers, noch door het Tactisch Overleg noch door het Directeurenoverleg worden formele beslissingen genomen. Beide gremia geven advies. Maar Signaalleveranciers zijn van mening dat ze met hun advies wel degelijk de indruk kunnen wekken dat ze bijgedragen hebben aan de uiteindelijke beslissing van BZK over de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het ontwikkelen van een LAA profiel en daar mede verantwoordelijk voor zijn. Zoals uit de procesbeschrijving in paragraaf 2.3 blijkt, wordt naast het Samenwerkingsverband ook de AP geraadpleegd voordat BZK een besluit neemt.

De samenwerking tussen RvIG en de beleidsdirectie van BZK wordt als positief ervaren. Medewerkers van het departement zijn goed bereikbaar en de afstemming verloopt snel. Ook als er binnen RvIG zorgen of klachten zijn kunnen deze met BZK gedeeld worden, die hier vervolgens ook actie op onderneemt.

Momenteel is BZK het enige departement dat vertegenwoordigd is in het Samenwerkingsverband. Via de Signaalleveranciers zijn er echter ook andere departementen betrokken, namelijk de moederdepartementen van de Signaalleveranciers. Het zou volgens RvIG goed zijn om deze departementen ook te betrekken in het Samenwerkingsverband, zodat het belang van LAA ook daar meer ervaren wordt.

3.1.5 De ontwikkeling van nieuwe profielen

De verwerkingsverantwoordelijkheid van RvIG brengt met zich mee dat er goed moet worden nagedacht, onderbouwd en verantwoord welke keuzes er gemaakt worden bij de ontwikkeling van een nieuw profiel. Naar mening van medewerkers van RvIG is er daarmee minder ruimte voor creativiteit en innovatie dan tijdens de projectfase van LAA.¹³ Een ander effect is de lange doorlooptijd voor het ontwikkelen van een nieuw profiel. Betrokkenen omschrijven dit als sterk geformaliseerd, en beoordelen het proces als langdurig. Dit is een verschil met de situatie vóór de wettelijke verankering, waarbij tijdens de projectfase signalen sneller ontwikkeld konden worden en de lijntjes met ICTU kort waren.¹⁴ De langere doorlooptijden zijn volgens sommige medewerkers van RvIG een onvoorzien

¹³ Dit risico werd eerder al in de evaluatie van LAA aangekaart.

¹⁴ Het is niet duidelijk of het ontwikkelproces daadwerkelijk ingewikkelder en meer geformaliseerd is geworden. Zo is het in de nieuwe situatie niet meer nodig om met leveranciers van informatie verwerkingsovereenkomsten te sluiten. Wel is duidelijk dat betrokken medewerkers binnen RvIG het proces als lastiger en intensiever ervaren.

effect van de wetswijziging en het gevolg van de waarborgen die zijn toegevoegd aan het proces. Het nut en de noodzaak van deze waarborgen wordt door RvIG echter wel duidelijk onderschreven, aangezien die de kwaliteit van het proces volgens RvIG sterk verbeteren. Dat neemt niet weg dat het proces naar mening van betrokkenen binnen RvIG efficiënter zou kunnen worden ingericht, mede om zo de doorlooptijden richting nieuwe profielen te verkorten.

3.1.6 Ontvangen klachten

Er zijn bij RvIG geen klachten binnengekomen over LAA sinds de wetswijziging. Er zijn wel enkele inzageverzoeken geweest. Tevens zijn er diverse Woo-verzoeken gedaan¹⁵. Er zijn sinds de wetswijziging geen rechterlijke uitspraken geweest die relevantie hebben voor de LAA.

3.1.7 Tussenconclusie

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De uitvoering van de wet gebeurt in de ogen van RvIG zorgvuldig en transparant. De wet zit naar mening van de functionarissen die er direct mee te maken hebben, juridisch sterk in elkaar. Naar hun mening is er veel aandacht voor het perspectief van de burger. Er is aan zorgvuldigheid gewonnen.
- Het enthousiasme en de expertise over LAA bij medewerkers van RvIG zijn groot. De wettelijk verplichte waarborgen kosten echter veel tijd en halen voor de uitvoerders ook wel een beetje het plezier uit de LAA. Er is nog maar beperkt ruimte voor creativiteit en innovatie sinds de wettelijke verankering. De vele waarborgen zorgen ervoor dat wordt ervaren dat het proces veel tijd kost.
- Afstemming tussen RvIG en de beleidsdirectie van BZK verloopt soepel.
- Toen LAA bij ICTU was ondergebracht was er één dedicated team. Binnen RvIG is er nu sprake van versnippering over teams, wat de interne afstemming soms belast.

3.2 Ervaringen en opvattingen van Signaalleveranciers

In het kader van dit onderzoek is er gesproken met alle actieve Signaalleveranciers¹⁶. Hun ervaringen en opvattingen worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

3.2.1 Formele positie

Bij ministeriële regeling zijn de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en het CJIB aangewezen als Signaalleveranciers voor LAA. Deze organisaties nemen momenteel als actieve Signaalleveranciers deel aan het Samenwerkingsverband.¹⁷ In het geval dat deze organisaties gerede twijfel hebben over de juistheid van een adresgegeven kunnen zij dit terug melden aan RvIG via het IKP.¹⁸ Alle gebruikers van de BRP hebben een terugmeldplicht bij een vermoeden van onjuistheid. Signaalleveranciers mogen het IKP gebruiken om een terugmelding te doen in het kader van hun terugmeldplicht. Een organisatie die geen Signaalleverancier is, moet de terugmelding op andere wijze doen.

¹⁵ Zie [Platform open overheidsinformatie](#) voor meer informatie.

¹⁶ De actieve Signaalleveranciers ten tijde van deze invoeringstoets zijn de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen en het CJIB. De SVB neemt ook deel aan het Samenwerkingsverband en is vertegenwoordigd in het Tactisch Overleg. De SVB heeft het afsprakenkader niet ondertekend, maar wordt hierin wel genoemd als deelnemer aan het Tactisch Overleg. De SVB denkt mee over het verbeteren van LAA, maar levert zelf geen signalen. In het kader van dit onderzoek is ook gesproken met medewerkers van de SVB.

¹⁷ Van de actieve Signaalleveranciers heeft momenteel alleen het CJIB een actief profiel.

¹⁸ Ministeriële regeling, artikel 2.1.1.

Door de wettelijke verankering van LAA is er een juridische grondslag gekomen voor het uitwisselen van persoonsgegevens tussen de Signaalleveranciers en RvIG. De Signaalleveranciers zijn zelf verantwoordelijk voor hun gegevensverwerking tot aan het moment dat de gegevens aan het IKP zijn geleverd. Vanaf dan is RvIG verwerkingsverantwoordelijke.¹⁹ Een risicoprofiel leidt tot het specificeren van verschillende analysestappen. Voor die analyses zijn data nodig. Signaalleveranciers kunnen op basis van het analyseprofiel eerst in de eigen organisatie de benodigde data selecteren en bewerken. Uiteindelijk worden die (bewerkte) data overgedragen aan RvIG, die zo nodig met gebruikmaking van bij RvIG beschikbare data nog aanvullende analyses uitvoert. De resultaten kunnen aanleiding geven voor adresonderzoek dat vervolgens door gemeenten uitgevoerd moet worden.

In het afsprakenkader zijn afspraken gemaakt tussen alle bij LAA betrokken partijen, waaronder ook de Signaalleveranciers. Ook zijn de Signaalleveranciers vertegenwoordigd in het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg.

3.2.2 Over de wettelijke verankering van LAA

Vanwege de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende Signaalleveranciers benadrukken zij alle het grote belang van het verbeteren van de adreskwaliteit in de BRP. Vanuit dat perspectief stellen zij elk dat LAA een belangrijk instrument is, om daar een bijdrage aan te leveren. Naast LAA zijn er nog meer instrumenten die bijdragen aan het verbeteren van de adreskwaliteit.

De Signaalleveranciers begrijpen en onderschrijven het belang van de wettelijke verankering van LAA. Tegelijkertijd ervaren zij sindsdien het proces als traag en arbeidsintensief. De vele waarborgen kosten veel tijd. Bij de ontwikkeling van nieuwe profielen vinden er veel toetsmomenten plaats. Doordat het ontwikkelen van een profiel zo lang duurt, is het volgens de Signaalleveranciers bijna onmogelijk om nog creatief te kunnen zijn en snel in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.

3.2.3 Over het doel van LAA

De verschillende Signaalleveranciers stellen zich alle op het standpunt dat het bevorderen van de kwaliteit van adresgegevens in de BRP het enige doel van de LAA is. Zij hebben daarom aarzelingen bij een passage in de Memorie van Toelichting, waar staat dat het van belang van LAA tevens is om adresgegevens in de BRP te identificeren en herstellen om zo "(...) onjuist gebruik, waaronder fraude, met publieke middelen tegen te gaan (...)"²⁰ Verderop in de Memorie van Toelichting staat: "Het doel van de gegevensverwerking is hier de ondersteuning van gemeenten bij het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens in de BRP. De analyses die de Minister verricht dienen uitsluitend dit doel."²¹ In 2023 is er een DPIA uitgevoerd waarin is onderzocht in hoeverre RvIG in voldoende mate is voorbereid om zijn nieuwe rol als verwerkingsverantwoordelijke namens de minister van BZK als gevolg van de wetwijziging conform de AVG uit te voeren.²² In deze DPIA is de volgende zin opgenomen: "In 2014 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) gestart, met als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee adres gerelateerde fraude tegen te gaan."²³

¹⁹ Ministeriële regeling, artikel 2.1.2.

²⁰ Memorie van Toelichting, artikel 1.1, p. 1.

²¹ Memorie van Toelichting, artikel 3.3, p. 15.

²² DPIA RvIG LAA v.1.2, (26 oktober 2023), PBLQ.

²³ Zie DPIA RvIG LAA v.1.2, (26 oktober 2023), PBLQ, p. 10.

Naar mening van alle signaalleveranciers kan van nevendoele, zoals het tegengaan van fraude, geen sprake zijn. Zij weerspreken niet dat ten tijde van de projectstatus er profielen zijn ontwikkeld waarbij als één van de doelen van een profiel is genoemd om fraude en misbruik in beeld te krijgen. Maar, zo benadrukken zij, mede als gevolg van de Toeslagenaffaire zijn de opvattingen over fraudebestrijding binnen de overheid veranderd. In ieder geval geldt dat voor hun eigen organisatie. Als er geen sprake is van een duidelijke, wettelijke verankering van het streven naar fraudebestrijding, zijn zij zeer terughoudend om geassocieerd te worden met fraudebestrijding. De Signaalleveranciers kiezen alle voor een strikte interpretatie van de wet; fraudebestrijding is geen doel van de LAA. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat er geregeld in bestaande of te ontwikkelen profielen wordt gesuggereerd dat fraudebestrijding een nevendoeel is.²⁴

Alle door ons gesproken Signaalleveranciers zijn daarom, zoals gezegd, zeer terughoudend om medewerking te verlenen aan profielen die als nevendoeel fraudebestrijding kennen (of de suggestie daarvan bevatten). Zij noemen dat zij het gevoel hebben geen grip te hebben hoe de door hun verstrekte informatie binnen RvIG wordt toegepast.²⁵ Ook het geven van een advies over een profiel waarin sprake is van het (neven-)doel fraudebestrijding ervaren ze als lastig. Ze zijn er zich zeker van bewust dat ze louter adviseren, en daarmee dus niet beslissen over de ontwikkeling en toepassing van zo'n profiel. Toch ervaren zij het risico dat een eventueel positief advies wel degelijk uitgelegd zou kunnen worden als een instemming van het streven naar fraudebestrijding. Sommige Signaalleveranciers hebben er daarom voor gekozen om nog wel verbonden te blijven aan LAA, maar om geen informatie af te staan. Naar hun zeggen is de suggestie dat met LAA ook fraudebestrijding wordt gerealiseerd de belangrijkste overweging voor andere (voormalige) Signaalleveranciers om af te zien van deelname aan LAA.²⁶

3.2.4 Opvattingen over het Samenwerkingsverband

Een knelpunt in de uitvoering is de onduidelijkheid die bestaat rondom de positie en verantwoordelijkheid van het Samenwerkingsverband. In het afsprakenkader staat dat het Samenwerkingsverband geïnformeerd moet worden over voorstellen voor nieuwe LAA-profielen. Dit is een brede formulering waardoor naar mening van Signaalleveranciers onduidelijk is wat er precies van het Samenwerkingsverband wordt verwacht. De Signaalleveranciers zijn van mening dat hun rol en verantwoordelijkheden binnen LAA onvoldoende beschreven zijn in het afsprakenkader. In het afsprakenkader staat dat het Directeurenoverleg en het Tactisch Overleg bedoeld zijn om te werken aan de gezamenlijke uitvoering van LAA. Iedere Signaalleverancier of RvIG (in het geval van BRP-profielen) is uitsluitend verantwoordelijk voor de inzet van risicoprofielen waar ze zelf direct bij betrokken zijn. Het Directeurenoverleg kan naar mening van de Signaalleveranciers, als overleg, geen verantwoordelijkheid dragen voor alle profielen. De formulering dat partijen in het Samenwerkingsverband 'gezamenlijk' werken aan de uitvoering van de LAA roept wat de Signaalleveranciers betreft toch de suggestie op dat de partijen in dat verband een gezamenlijke verantwoordelijkheid kennen. (Potentiële) Signaalleveranciers geven aan dat een duidelijke rol- en verantwoordelijkheidsbeschrijving een belangrijke randvoorwaarde is voor hun (toekomstige)

²⁴ Of en op welke wijze die suggestie plaatsvindt, is niet nader onderzocht. Van belang is namelijk louter dat alle signaalleveranciers die mening zijn toegedaan en daar hun verdere handelen mede op baseren.

²⁵ In principe kunnen signaalleveranciers daar overigens wel over worden geïnformeerd. Het gegeven dat desalniettemin medewerkers van signaalleveranciers het gevoel hebben geen grip te hebben op de toepassing, doet vermoeden dat deze mogelijkheid aan hun niet altijd bekend is.

²⁶ Zoals in de inleiding bij dit rapport is aangegeven, zijn de voormalige Signaalleveranciers wel benaderd voor deelname aan het onderzoek, maar hebben zij daarvan afgezien. Aangezien er dus geen inhoudelijk contact is geweest met deze voormalige Signaalleveranciers, kan voor deze constatering alleen verwezen worden naar de opvattingen hierover van andere leveranciers.

deelname aan LAA. Indien hier niet aan wordt voldaan, kan dat een reden zijn om het Samenwerkingsverband te verlaten en te stoppen als Signaalleverancier.

Tot slot benadrukken de Signaalleveranciers dat meer betrokkenheid van het Ministerie van BZK wenselijk is, ook om andere departementen te laten aanhaken bij LAA. BZK heeft op dit moment geen lijn met het Directeurenoverleg. Vanuit ervaringen bij andere samenwerkingsverbanden geven de Signaalleveranciers aan dat directe betrokkenheid van het verantwoordelijke beleidsdepartement een positief effect heeft, onder meer met betrekking tot de lange termijn visie van een Samenwerkingsverband. Deze visie ontbreekt nu volgens de Signaalleveranciers voor LAA. Aanwezigheid van de beleidsdirectie van BZK zou volgens de Signaalleveranciers mogelijk niet alleen de spanning tussen de verschillende deelnemende organisaties kunnen wegnemen, maar ook zorgen voor meer duidelijkheid en richting in de verdere uitvoering van LAA.

3.2.5 Over de opbrengsten

Momenteel levert alleen het CJIB signalen via het IKP aan gemeenten op basis van het CJIB Onbestelbaar Retour-profiel. Het CJIB zou meer signalen kunnen leveren binnen dit profiel dan nu het geval is, maar dat is niet mogelijk door de soms beperkte portiegrootte die gehanteerd wordt door verschillende gemeenten. Sommige Signaalleveranciers stellen dat het onwenselijk is dat er verschillende gemeenten zijn die structureel hun portiegrootte op 'nul' laten zetten.²⁷ Uit onderzoek van RvIG blijkt dat er in juni 2024 nog 57 gemeenten waren die langere tijd portiegrootte 0 hadden, ten opzichte van 77 gemeenten in januari 2024.²⁸ Andere gemeenten kiezen voor een beperkte portiegrootte. Daardoor blijven de Signaalleveranciers achter met een grote restdataset van gevallen van gereede twijfel, die ze wel moeten bewaren maar waar ze geen signalen uit kunnen leveren. Het standpunt van de Signaalleveranciers is dat al hun signalen aan de gemeenten moeten worden doorgezeten. Er is in de zomer van 2024 door RvIG een Werkgroep Portiegrootte ingesteld om de aanpak rondom portiegroottes nader te onderzoeken.

De Signaalleveranciers constateren dat zij zo de nodige inspanningen moeten doen om de bij hun beschikbare informatie te bewerken en op een verantwoorde wijze via het RvIG aan gemeenten moeten laten komen. Als gemeenten vervolgens weinig tot niets doen met die informatie, is dat tenminste weinig efficiënt. Zoals eerder genoemd, kunnen gemeenten signalen ook vooraf uitsluiten als het signalen betreft die vallen onder de standaarduitsluitingen. Ongeveer tweederde van het totale aantal signalen dat voortkomt uit de zeven LAA profielen van RvIG en CJIB samen wordt op deze manier uitgesloten van nader onderzoek.²⁹ Specifiek binnen het profiel van het CJIB werden er tussen 1 januari en 31 juli 2024 in totaal 3.168 signalen geleverd, waarvan er 1.725 door het IKP werden uitgesloten. Van de overige 1.443 signalen werden er 640 administratief afgerond in het vooronderzoek. 484 signalen gaven aanleiding tot een huisbezoek. De overige 319 signalen zitten ten tijde van het RvIG onderzoek (augustus 2024) nog in de werkvoorraad. Wanneer deze signalen niet binnen 6 maanden na binnenkomst worden afgehandeld, worden ze automatisch verwijderd.³⁰

²⁷ In dit deel van het onderzoek, dat zich richt op de opvattingen en ervaringen van organisaties die op rijksniveau actief zijn, is niet vastgesteld of en hoeveel gemeenten hun portiegrootte op nul hebben laten zetten.

²⁸ Zie ook *LAA rapportage Q1 en Q2 2024*, (15 augustus 2024), RvIG, p. 6.

²⁹ Zie ook *LAA rapportage Q1 en Q2 2024*, (15 augustus 2024), RvIG, p. 4. Het totale aantal signalen tussen 1 januari en 31 juli 2024 was 29.764. 17.640 hiervan vallen onder de standaarduitsluitingen. De overige 12.304 zijn uitgezet naar de WALAA, waarin een deel van de signalen administratief afgehandeld wordt en een deel aanleiding geeft tot huisbezoek.

³⁰ Zie ook *LAA rapportage Q1 en Q2 2024*, (15 augustus 2024), RvIG, p. 5.

Van de signalen die het CJIB levert die wél aanleiding geven tot een huisbezoek (484 in totaal) is de trefkans 58,3%.³¹ Daarmee voldoet het profiel van het CJIB aan de voorwaarde dat de trefkans minstens 50% moet zijn om een profiel te gebruiken. Deze voorwaarde wordt door sommige Signaalleveranciers als te stringent ervaren, wat een extra obstakel geeft bij het ontwikkelen van een nieuw profiel. De gemiddelde trefkans van alle profielen samen (6 van RvIG en 1 van CJIB) is 52,1%.³²

In de gevoerde gesprekken noemen Signaalleveranciers dat zij wellicht zich beter zouden kunnen beperken tot de 'terugmeldvoorziening'. Deze voorziening biedt een generieke werkwijze voor alle BRP-gebruikers om bij gerede twijfel aan de juistheid van een adres een seintje te geven. Een veelvoorkomende aanleiding is bijvoorbeeld de door organisaties als de Belastingdienst, UWV, CJIB, RDW e.d. verzonden post. De adressering baseren zij op informatie uit de BRP. Een deel van de verstuurde post wordt geretourneerd aan de afzender, omdat de beoogde ontvanger zich niet (meer) op dat adres zou bevinden. De desbetreffende organisatie maakt dan daar via de terugmeldvoorziening melding van aan de gemeente in kwestie. De gemeente kan dan nagaan of de informatie in de BRP wellicht verouderd of dat er iets anders aan de orde is. Eventueel kan dat leiden tot correcties in de BRP.

Deze procedure vraagt weliswaar ook nog om inspanningen van de organisaties die een terugmelding doen, maar dat is een betrekkelijk simpele, weinig inspanningen vereisende handeling. Ook in deze procedure worden ze niet geïnformeerd te worden over de opvolging, ze kunnen aannemen dat deze terugmeldingen een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de BRP.

De Signaalleveranciers zijn van mening dat de ontwikkeling van profielen binnen de LAA om tekortkomingen in de BRP inzichtelijk te maken, relatief veel inspanningen van hun vragen. Bovendien moeten zij de bij hun beschikbare informatie vaak nader bewerken en analyseren, en met de nodige waarborgen beschikbaar stellen aan RvIG. Als vervolgens weinig tot niets gebeurt met die beschikbaar gestelde informatie, of als de Signaalleveranciers niet worden geïnformeerd over de uiteindelijke bevindingen, dan ervaren zij (te) weinig toegevoegde waarde van de LAA.

3.2.6 Ontvangen klachten

Net als bij RvIG zijn ook bij de Signaalleveranciers geen klachten bekend.

3.2.7 Uitdagingen en risico's voor LAA

De Signaalleveranciers zien verschillende uitdagingen en risico's voor de toekomst van LAA. Het grootste risico is het teruglopend aantal Signaalleveranciers, mede als gevolg van de terughoudendheid met betrekking tot het doel van de gegevensverwerking en onduidelijkheid rondom rollen en verantwoordelijkheden. Wanneer het aantal Signaalleveranciers nog verder terugloopt, kan er volgens de Signaalleveranciers worden getwijfeld aan de toegevoegde waarde van LAA.

Daarnaast is bij de evaluatie van LAA als project al de zorg geuit dat de ruimte om te experimenteren en innoveren binnen LAA zou afnemen als gevolg van de striktere procedures die gevolgd moeten worden bij de uitvoering van de wet. De wettelijke verankering heeft inderdaad geleid tot sterke formalisering van het proces, met lange doorlooptijden als gevolg. Het proces is voorspelbaar geworden en risico's worden zoveel mogelijk vermeden, waardoor er minder ruimte is voor creativiteit

³¹ Zie ook *LAA rapportage Q1 en Q2 2024*, (15 augustus 2024), RvIG, p. 5.

³² Zie ook *LAA rapportage Q1 en Q2 2024*, (15 augustus 2024), RvIG, p. 5.

en innovatie. Het duurt lang voordat resultaten zichtbaar zijn (als ze dat al zijn). Dat kan Signaalleveranciers ontmoedigen om veel tijd en moeite te steken in het ontwikkelen van een nieuw signaal waarvan pas laat duidelijk wordt of het iets oplevert.

Ten slotte uiten zij de behoefte aan een duidelijke toekomstvisie voor LAA. In die visie zou naar hun mening sprake moeten zijn van een meer prominente rol van BZK in het Samenwerkingsverband.

3.2.8 Tussenconclusie

Op basis van bovenstaande bevindingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De toegevoegde waarde van LAA voor het verbeteren van de adreskwaliteit in de BRP wordt door alle Signaalleveranciers erkend en onderschreven;
- De uitvoering van de LAA is naar mening van Signaalleveranciers (te) complex en traag geworden.
- Bij de Signaalleveranciers bestaat onduidelijkheid over hun verantwoordelijkheden.
- Signaalleveranciers benadrukken dat de LAA maar één wettelijk vastgelegd doel heeft, namelijk het vergroten van de adreskwaliteit in de BRP. Andere (neven-)doelen zoals fraudebestrijding zijn naar hun mening niet aan de orde. Het feit dat in de uitvoeringspraktijk naar hun mening geregeld wordt gerefereerd aan fraudebestrijding zorgt ervoor dat ze zeer terughoudendheid worden in hun medewerking. Ze willen niet gezien worden als een organisatie die actief is met fraudebestrijding in het kader van LAA.
- De Signaalleveranciers zijn ontevreden dat ze geen inzicht hebben in de kwestie hoe RvIG de door de Signaalleveranciers verstrekte informatie toepast.
- De Signaalleveranciers vinden dat rollen en verantwoordelijkheden binnen het Samenwerkingsverband niet scherp zijn omschreven.
- Signaalleveranciers betreuren het dat niet alle gemeenten aan de slag gaan met de door hun verstrekte informatie, als gevolg van de door gemeenten ingestelde portiegroottes. De Signaalleveranciers vinden dat daarmee de door hun verrichte inspanningen om die signalen te verkrijgen en te verstrekken onvoldoende renderen.
- Signaalleveranciers ervaren weinig ruimte om nog op creatieve wijze te experimenteren en innoveren binnen LAA.
- Grotere betrokkenheid vanuit BZK en een lange termijn visie dragen volgens de Signaalleveranciers positief bij aan de toegevoegde waarde die LAA kan leveren.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Bij aanvang van de invoeringstoets zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd, waarbij de eerste vraag ook enkele subvragen kende. Na beschrijving van de bevindingen in de vorige twee hoofdstukken kunnen deze nu beantwoord worden.

Onderzoeksvraag 1 (wettelijke verankering)

1a *In hoeverre is er bij RvIG en de Signaalleveranciers informatie beschikbaar die erop kan wijzen dat de wettelijke verankering van LAA niet werkt zoals bedoeld?*

Antw. De wettelijke verankering werkt zoals die is beoogd. De wet bevat veel waarborgen om een goede en zorgvuldige uitvoering van het proces te garanderen. Wel wordt de wet als knellend ervaren voor de creativiteit en als een belasting voor de doorlooptijden om een nieuw profiel te ontwikkelen.

1b *In hoeverre komt de uitvoeringspraktijk bij RvIG en de Signaalleveranciers overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets?*

Binnen RvIG komt de uitvoeringspraktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets. Signaalleveranciers ervaren dat zij betrekkelijk ver op afstand zijn gekomen van de uitvoeringspraktijk en daarom te weinig grip hebben op de vraag hoe en voor welk doel hun gegevens worden gebruikt. Voor sommige voormalige Signaalleveranciers is dit aanleiding geweest om terug te treden uit de samenwerking.

1c *Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten, voor zover bekend bij RvIG en de Signaalleveranciers?*

Antw. In de uitvoeringspraktijk worden verschillende knelpunten en onbedoelde effecten ervaren. Signaalleveranciers zien in de verwijzingen naar fraudebestrijding in de Memorie van Toelichting aanleiding om zeer terughoudend te zijn in hun medewerking aan LAA. Verder klagen zowel RvIG als signaalleveranciers over de lange doorlooptijd bij de ontwikkeling van profielen en de daarmee verbonden beperkingen met betrekking tot creativiteit. Actieve Signaalleveranciers zijn van mening dat sommige gemeenten (te) weinig opvolging geven aan signalen, bijvoorbeeld doordat ze hun portiegrootte laag zetten.

1d *In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd bij RvIG en de Signaalleveranciers?*

Antw. Naar mening van de RvIG is de kwaliteit van de uitvoering voldoende geborgd. Vanwege de afstand die Signaalleveranciers ervaren tot de uitvoeringspraktijk hebben zij daar geen oordeel over.

1e *Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten die optreden in de praktijk als gevolg van de uitvoering van LAA, voor zover bekend bij RvIG en de Signaalleveranciers?*

Antw. Voor zover bekend komen discriminerende aspecten in de uitvoeringspraktijk niet voor. Het langdurige en zorgvuldige ontwikkelproces van nieuwe profielen is er nadrukkelijk mede voor bedoeld om mogelijke discriminerende aspecten te kunnen onderscheiden. Mocht daar sprake van zijn, dan wordt het profiel daarop aangepast. Verder streeft RvIG naar maximale transparantie in de werking van de profielen, onder meer door (algoritmische) gegevensverwerkingen te beschrijven en publiceren in het algoritmeregister.

1f *Wat is de meerwaarde voor de uitvoeringspraktijk van het afsprakenkader, zoals dit is overeengekomen tussen RvIG en de Signaalleveranciers? Ontstaan er als gevolg van het afsprakenkader knelpunten of onbedoelde effecten?*

Antw. Het afsprakenkader, waarin onder meer verantwoordelijkheden van de verschillende deelnemers en overleggen zijn vastgelegd, wordt door signaalleveranciers als op onderdelen onvoldoende duidelijk ervaren. De meerwaarde is daarom voor hen niet duidelijk. Deze onduidelijkheid is voor sommige Signaalleveranciers aanleiding geweest om zich terug te trekken uit de samenwerking. Andere Signaalleveranciers dringen aan op het verduidelijken van de afspraken. Indien de gewenste duidelijkheid niet wordt verschaft bestaat de mogelijkheid dat ook andere Signaalleveranciers zich terugtrekken.

Onderzoeksvraag 2

2 Welke klachten en inzageverzoeken zijn bij RvIG en de Signaalleveranciers binnengekomen sedert de inwerkingtreding van de wetswijziging?

Antw. Zowel bij RvIG als bij de Signaalleveranciers zijn geen klachten bekend.

3 Hoe worden aantekeningen 'in onderzoek' in het kader van LAA opgevolgd door Signaalleveranciers?

Antw. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 kunnen gemeenten informatie in de BRP 'in onderzoek' stellen. RvIG kan de status van de aantekeningen zien via WALAA. Het resultaat van het onderzoek kan zijn dat door de gemeente aanpassingen in de BRP wordt doorgevoerd. Signaalleveranciers worden daar niet apart over geïnformeerd. Daardoor is het voor Signaalleveranciers niet duidelijk wat de resultaten zijn, en is opvolging door Signaalleveranciers niet aan de orde.

Bijvangst

Naast de antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen zijn er nog twee conclusies die uit het onderzoek naar voren kwamen, die wij het waard vinden om hier te noemen.

- Signaalleveranciers betreuren het dat niet alle gemeenten aan de slag gaan met de door hen verstrekte informatie, als gevolg van de door gemeenten ingestelde portiegroottes. De Signaalleveranciers zouden graag zien dat alle signalen die zij verstrekken door gemeenten worden opgepakt. Dit punt is in augustus 2024 geagendeerd in het Tactisch Overleg en naar aanleiding daarvan is er een Werkgroep Portiegrootte ingesteld door RvIG om de invloed van de portiegrootte nader te onderzoeken.
- De Signaalleveranciers hebben aangegeven behoefte te hebben aan een lange termijn visie voor het Samenwerkingsverband. Aanwezigheid van de beleidsdirectie van BZK in het Samenwerkingsverband zou daar een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren in de ogen van de Signaalleveranciers. Er is behoefte aan het wegnemen van spanningen met betrekking tot rollen en verantwoordelijkheden tussen de verschillende deelnemende organisaties en aan meer duidelijkheid en richting in de toekomstige uitvoering van LAA.

4.2 Ter afsluiting

In essentie wijzen de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen op twee clusters van waargenomen knelpunten.

De eerste is dat zowel medewerkers van RvIG als Signaalleveranciers ervaren dat sinds de opname van LAA in de wet het proces om nieuwe profielen te ontwikkelen lang is geworden. Onder meer menen zij dat daarmee de slagvaardigheid en creativiteit in het ontwikkelen van nieuwe profielen worden belemmerd. Het is wat de onderzoekers betreft de vraag of de langdurigheid van het ontwikkelproces van nieuwe profielen een rechtstreeks gevolg is van de wettelijke verankering van de aanpak. Diverse zorgvuldigheidseisen, zoals het vragen van advies aan privacy-officers en het

uitvoeren van een DPIA, golden ook al voordat de LAA wettelijke status kreeg. Het lijkt er meer op dat vanwege de maatschappelijke discussie over het gebruiken van data en algoritmen om mogelijke misstanden in beeld te krijgen, de bij de LAA betrokken instanties extra voorzichtig zijn geworden. Deze ontwikkeling viel nu eenmaal samen met de totstandkoming van de wet. Het is de vraag of de balans tussen enerzijds het ontwikkelen van profielen die snel kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen en anderzijds de gewenste zorgvuldigheid niet te zeer in het voordeel van het laatste is uitgevallen. Die vraag laat zich in de context van deze invoeringstoets niet beantwoorden, maar de aanbeveling is wel om te bezien of op onderdelen het proces niet simpeler en sneller kan worden gemaakt.

Het tweede cluster betreft de verhouding en samenwerking tussen RvIG en de Signaalleveranciers. Daar waar medewerkers van RvIG van mening zijn dat de opname van LAA in de wet hun veel controle geeft over de ontwikkeling en uitvoering van risicoprofielen, ervaren Signaalleveranciers juist meer terughoudendheid om actief bij LAA betrokken te worden. In diezelfde context hebben Signaalleveranciers vragen bij de doelen van LAA: gaat het nu uitsluitend om het versterken van de kwaliteit van de BRP of gaat het misschien toch ook om fraudebestrijding? Als consequentie van die twijfel en van het door Signaalleveranciers ervaren gebrek aan controle en invloed, zijn Signaalleveranciers terughoudend om medewerking te verlenen aan de invulling van de risicoprofielen.

Ook voor deze kwestie geldt dat de invoeringstoets onvoldoende basis biedt om de aannemelijkheid van de verschillende standpunten te beoordelen. Wel is duidelijk dat het alle aanleiding geeft om RvIG en Signaalleveranciers te adviseren om onderling deze kwestie te agenderen, mede met de bedoeling om duidelijkheid te verschaffen over de doelstelling van de LAA en over ieders verantwoordelijkheid daarbij.

Bijlage A Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Datum
Wet van 5 oktober 2022 tot wijziging van de Wet basisregistratie personen	2022
Memorie van Toelichting	2021
Ministeriële Regeling	2023
Afsprakenkader LAA	2023
Kamerbrief inwerkingtreding wetswijziging BRP Landelijke Aanpak Adreskwaliteit	2023
Diverse verslagen Directeurenoverleg	2023-2024
Diverse verslagen Tactisch Overleg	2023-2024
LAA rapportage Q1 en Q2 2024	2024
Evaluatie LAA	2022
DPIA v1.2	2023
Impactanalyse LAA-motie door VNG	2022
Uitvoeringstoets deelname RDW aan LAA	2023

Bijlage B Geïnterviewde functionarissen

Organisatie	Functie
RvIG – afdeling Monitoring	Senior accountmanager gemeenten
RvIG – afdeling Monitoring	Accountmanager gemeenten
RvIG – afdeling Onderzoek & Analyse	Senior data-analist
RvIG – afdeling Onderzoek & Analyse	Data-analist
RvIG – afdeling Kwaliteit & Ontwikkeling	Senior klantadviseur
RvIG – afdeling Kwaliteit & Ontwikkeling	Domeinexpert
RvIG – afdeling Strategie & Regie	Senior adviseur
RvIG – afdeling Strategie & Regie	Adviseur
RvIG – Privacy Office	Privacy jurist
RvIG – afdeling Beoordelen & Autorisatie	Jurist
RvIG – afdeling Beoordelen & Autorisatie	Jurist
RvIG – afdeling Onderzoek & Analyse	Afdelingsmanager
RvIG – afdeling Kwaliteit & Ontwikkeling	Afdelingsmanager
CJIB	Afdelingshoofd persoonsgegevens
CJIB	Adviseur strategie en beleid
Dienst Toeslagen	Jurist
Dienst Toeslagen	Adviseur privacy
Dienst Toeslagen	Senior adviseur externe samenwerking
Belastingdienst	Senior adviseur/accountmanager
SVB	Beleidsadviseur handhaving
SVB	Beleidsadviseur preventie en handhaving

Bijlage C Processchema ontwikkelen risicoprofielen



Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samenwerken aan nieuwe risico-profielen

Van idee naar landelijke uitrol



* Stappen 8 en 9 worden alleen uitgevoerd bij ontwikkeling met een externe signaalleverancier