

Invoeringstoets Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

December 2024

Jolinda Schram en Anneleen van Beek

Een beknopt onderzoek die de signalen uit de praktijk over de werking van de LAA voor gemeenten in beeld heeft gebracht.

Inleiding

De invoeringstoets is een beknopt en lichtvoetig onderzoek dat specifiek gericht is op het in kaart brengen van signalen over de werking en impact van nieuwe regelgeving in de praktijk, zowel voor de doelgroep als voor de uitvoerende instanties. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop er zinvolle informatie beschikbaar is over hoe de regelgeving in de praktijk functioneert. In tegenstelling tot beleidsevaluatieonderzoeken, ligt bij de invoeringstoets de nadruk niet op de doeltreffendheid of doelmatigheid van een regeling. De focus is primair gericht op signaleren in plaats van evalueren. Hoewel de invoeringstoets zelf niet per se oplossingen of aanbevelingen aandraagt, biedt het een waardevol startpunt voor een gesprek tussen uitvoering en beleid om samen te bepalen of en waar verbeteringen nodig zijn.*

De centrale onderzoeksvragen voor deze invoeringstoets zijn:

- Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?
 1. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 2. In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
 3. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets**?

De vragen van de invoeringstoets betreffende de doelgroep voor wie de regeling bedoeld is zijn buiten scope (zie ook bijlage A). In de gesprekken met gemeenten is wel meegenomen of de gemeenten signalen ontvangen van burgers over de regeling.

De VNG is gevraagd om te onderzoeken hoe de regeling uitpakt voor de uitvoering van gemeenten. Deze invoeringstoets geeft de resultaten weer van dit onderzoek.

Leeswijzer

Deze invoeringstoets start met een korte beschrijving van wat de wetswijziging inhoudt. Vervolgens worden de drie onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de ervaringen uit de uitvoering, namelijk de gesprekken die we met twaalf gemeenten hebben gevoerd (zie bijlage A voor toelichting steekproef gemeenten). De hoofdstukken zijn ingedeeld aan de hand van de onderzoeksvragen: knelpunten, kwaliteit en in hoeverre de aannames van de uitvoeringstoets overeenkomen met de praktijk. In bijlage B zijn de gesproken gemeenten opgenomen.



Landelijke Aanpak Adreskwaliteit in het kort*

Sinds 15 mei 2023 heeft de Wet basisregistratie personen de werkwijze van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) structureel vastgelegd. Deze wet voorziet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van de taak om gemeenten te ondersteunen bij het controleren van de juistheid van adresgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP).

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) is belast met de uitvoering van de LAA, waarbij de minister LAA-profielen ontwikkelt (in samenwerking met de verschillende partijen) en deze als signalen naar gemeenten verstuurt.

Een LAA-signaal geeft aan dat er een vermoeden bestaat dat de adresregistratie van een persoon op een bepaald adres onjuist is. Op basis van dit signaal kan een gemeente besluiten om een LAA-onderzoek te starten, dat doorgaans drie fasen doorloopt: vooronderzoek, huisbezoek en afronding.

Na ontvangst van een signaal via de Webapplicatie LAA (WALAA) is de gemeente verplicht om zo snel mogelijk terug te koppelen aan de minister hoe het signaal is opgevolgd. Binnen vier weken moet de gemeente aangeven of het signaal heeft geleid tot een aanpassing in de Basisregistratie Personen (BRP) of dat de Persoonslijst (PL) op het adres 'in onderzoek' is geplaatst. Ook als er geen opvolging aan het signaal wordt gegeven, dient dit gemeld te worden.

Het (eventuele) adresonderzoek moet binnen zes maanden afgerond zijn, waarbij de gemeente de resultaten uiterlijk binnen die termijn doorgeeft aan de minister.

Bij het versturen van signalen door de minister aan de gemeenten kan de keuze gemaakt worden om alle signalen door te sturen of slechts een selectie (genoemd de 'portiegrootte'), afhankelijk van de behoefte en capaciteit van de gemeente.

In 2022 is door het ministerie van BZK een toezegging gedaan van 3 miljoen euro voor de uitvoering van de LAA. Vanaf april 2024 is de financiering duidelijk geworden via een decentralisatie uitkering. Aan de decentralisatie-uitkering ligt een objectieve verdeelsleutel ten grondslag die binnen de kaders van de decentralisatie-uitkering is aan te passen. Deze verdelingssystematiek wordt na 2 jaar geëvalueerd en indien wenselijk naar behoefte aangepast. **

* Zie Rijksbrede handreiking invoeringstoets

** Zie Uitvoeringstoets Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

* <https://www.rvig.nl/landelijke-aanpak-adreskwaliteit-laa>

** € 3 miljoen voor uitvoering Landelijke Aanpak Adreskwaliteit



Gesignaleerde knelpunten in de uitvoering

Selectiemogelijkheden en optimalisatie van LAA-signalen

Gemeenten hebben de mogelijkheid, in overleg met RvLG, om de portiegrootte van ontvangen LAA-signalen aan te passen, wat met name nuttig is in tijden van personeelsgebrek, zoals tijdens vakanties of bij verhoogde werkdruk door bijvoorbeeld verkiezingen. Door deze flexibiliteit kunnen gemeenten hun beschikbare capaciteit optimaal benutten en prioriteiten stellen.

De behandeling van LAA-signalen is soms inefficiënt, zo geeft een gemeente aan huisbezoeken per wijk te bundelen maar LAA-signalen niet per wijk binnen te krijgen. Zo blijven sommige LAA-signalen lang op de plank liggen als er een bezoek uit volgt, terwijl er efficiënter gewerkt kan worden als LAA-signalen ook per wijk ontvangen kunnen worden. Ook geven sommige andere gemeenten aan dat via de LAA vaak bekende adressen waar geen actie nodig is, zoals zorginstellingen of studentenwoningen, binnenkomen. Deze signalen kosten de gemeente keer op keer tijd om af te handelen. Gemeenten zouden deze adressen willen aanmerken als “is bij ons bekend” om daarover geen meldingen meer te ontvangen en daardoor tijd te besparen.

Bestuurlijke aandacht voor LAA in gemeenten

De bestuurlijke aandacht voor de LAA-regeling verschilt sterk tussen gemeenten. In sommige gemeenten staat LAA hoog op de bestuurlijke agenda, terwijl het in andere gemeenten nauwelijks de aandacht van het bestuur krijgt en vooral een onderwerp is binnen de afdeling Burgerzaken. Waar er minder bestuurlijke aandacht is voor de LAA is het soms moeilijker om interne samenwerking goed te regelen.

Wanneer het bestuur wel betrokken is, komt de aandacht vaak indirect voort uit de bredere maatschappelijke impact die LAA-signalen kunnen hebben. Deze signalen kunnen namelijk bijdragen aan het aanpakken van sociale vraagstukken en het opsporen van ondermijnende activiteiten.

Beperkingen registratie WALAA

Een punt van aandacht bij de invoering van de regeling is de beperkte mogelijkheid om extra informatie over onderzoeken vast te leggen binnen WALAA, zoals aanvullende sociale problematiek. Het gaat om een duiding, niet om een uitgebreide casusbeschrijving. Door het ontbreken van extra invovelden wordt deze informatie soms niet zichtbaar en niet bekend voor andere afdelingen die bijvoorbeeld aan de slag kunnen gaan om onrechtmatige bewoning of schuldenproblematiek te onderzoeken. Dit speelt meer als de huisbezoeken bij een externe partij zijn belegd.

Samenwerking binnen de gemeente

De invoering van de nieuwe regeling voor LAA-huisbezoeken biedt gemeenten een kans om meer inzicht te krijgen in maatschappelijke vraagstukken, zoals schuldenproblematiek, de positie van arbeidsmigranten, leefbaarheid in wijken, en zelfs ondermijnende activiteiten. Deze integrale aanpak vereist echter een nauwe samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente, met name de afdelingen in het sociale en fysieke domein.

De ervaringen met interne samenwerking zijn wisselend. Wanneer de samenwerking tussen afdelingen zoals Handhaving en het Sociaal Domein goed verloopt, biedt dit voordelen bij het aanpakken van sociale problemen en ondermijning. LAA-huisbezoeken worden vaak vanuit Burgerzaken gecoördineerd, met een primaire focus op het verbeteren van de adreskwaliteit. Het vergt echter aanzienlijke inspanningen om deze samenwerking goed op te zetten; er is voortdurend aandacht nodig voor de rol van de LAA, en de tijdsinvestering in het opleiden van nieuwe medewerkers vanuit Burgerzaken is niet te onderschatten.

Daarnaast kan een gezamenlijk huisbezoek door meerdere afdelingen intimiderend overkomen op bewoners. Bovendien spelen er soms verschillende belangen: waar de ene afdeling focust op het aanpakken van onrechtmatige bewoning, ligt de prioriteit bij een andere afdeling juist bij het corrigeren van foutieve adresregistraties. Deze verschillen in focus vragen om een zorgvuldige en gebalanceerde aanpak bij de uitvoering van de huisbezoeken.

Opvragen van gegevens bij ketenpartners

Bij de invoering van de nieuwe regeling stuiten gemeenten op uitdagingen rondom het opvragen van gegevens bij ketenpartners, zoals woningcorporaties en zorginstellingen. Het ontbreken van duidelijke richtlijnen bemoeilijkt deze gegevensuitwisseling soms, wat de samenwerking kan vertragen en de effectiviteit van het LAA beïnvloedt.

In gemeenten waar convenanten en duidelijke samenwerkingsafspraken met ketenpartners zijn opgesteld, verloopt de samenwerking doorgaans soepeler. Gemeenten die heldere afspraken hebben met hun partners, zijn beter in staat om signalen integraal op te pakken.



Kwaliteit van de uitvoering

Hoeveelheid LAA-signalen

De verwachte aantallen LAA-signalen die gemeenten ontvangen, blijken niet altijd te worden gehaald en sterk te variëren tussen gemeenten. Waar sommige gemeenten jaarlijks slechts 10 signalen ontvangen, krijgen andere gemeenten er 50 per maand. Dit verschil kan groot zijn; in sommige gevallen werd een maandelijks ontvangst van 10 signalen verwacht, maar bleek dit in de praktijk neer te komen op slechts 10 signalen per jaar. De oorzaken voor deze afwijkingen zijn niet altijd duidelijk. RvIG kan niet altijd aangeven waarom bepaalde gemeenten achterblijven in het aantal LAA-signalen. Sommige gemeenten vermoeden dat dit te maken heeft met de kwaliteit van hun adresregistratie; een goed op orde zijnde adreskwaliteit zou mogelijk aanleiding geven tot minder LAA-signalen.

Monitoring

Bij de knelpunten in de uitvoering is al benoemd dat in de WALAA beperkt geregistreerd en dus gemonitord kan worden. Bijvoorbeeld hoeveel LAA-signalen tot een huisbezoek en eventuele wijziging in de BRP hebben geleid. Er is behoefte aan inzicht welke signalen de meeste opbrengsten hebben, naast een wijziging van de BRP. Als gemeenten een beperkt aantal LAA-signalen ontvangen dan wordt de LAA-monitoring niet gebruikt of bekeken.

Een enkele gemeente geeft aan dat er standaard de behoefte is voor monitoring, waar dit nu bij het RvIG moet worden aangevraagd. Hierbij is ook inzicht in het landelijk gemiddelde belangrijk om de resultaten van de eigen gemeente tegen af te zetten.

Opbrengsten

De LAA-regeling biedt sommige gemeenten nieuwe inzichten in adressen zoals onrechtmatige bewoning, die voorheen onbekend waren, hoewel andere gemeenten dit effect minder ervaren. Een indirect voordeel van LAA-huisbezoeken is dat de zichtbaarheid van de gemeente in de wijken toeneemt, wat bewoners aanspoort om adreswijzigingen eerder door te geven. Dit draagt bij aan een up-to-date en nauwkeurig adressenbestand.

Ondersteuning RvIG

RvIG biedt nuttige ondersteuning aan gemeenten bij de uitvoering van de LAA, met waardevolle handreikingen die echter nog praktischer kunnen. Gemeenten zien ook graag best practices uitgewisseld worden om van elkaar te leren. Daarnaast is er behoefte aan ondersteuningsmateriaal om bestuurlijke aandacht voor de LAA te vergroten. De door RvIG begeleide bijeenkomsten bij een gemeente worden als waardevol ervaren; ze geven vertrouwen en zorgen voor meer duidelijkheid bij het delen van informatie met andere afdelingen.

Gemeenten missen echter de regionale bijeenkomsten van vroeger, waar casuïstiek werd besproken. Het contact met RvIG-accountmanagers verloopt meestal goed, al is de beschikbaarheid soms beperkt, wat de communicatie kan vertragen.



Aannames uitvoeringstoets

Reactie- en terugkoppelingstermijn

In de uitvoeringstoets is vier weken als reactietermijn en zes maanden als terugkoppelingstermijn naar voren gekomen en deze zijn overgenomen in de wetgeving. Veel gemeenten geven aan dat ze in de meeste gevallen binnen de termijn van vier weken kunnen reageren op een LAA-signaal. Dit geldt vooral wanneer het signaal eenvoudig is af te handelen, bijvoorbeeld bij samenwoners of briefadressen. Soms wordt aangegeven dat het moeilijk is om binnen vier weken te reageren. Dit hangt vaak samen met de beschikbaarheid van personeel en de werklast binnen een gemeente. Als oplossing verlagen gemeenten het aantal LAA-signalen of zetten de gemeenten de te ontvangen LAA-signalen in een drukkere periode op nul.

De terugkoppelingstermijn van zes maanden wordt door de meeste gemeenten als haalbaar gezien. Gemeenten geven aan dat ze meestal binnen die tijd de signalen kunnen afhandelen en terugkoppelen. In sommige gevallen, vooral bij complexere onderzoeken waarbij meerdere bewoners moeten worden gezien of waar samenwerking met andere afdelingen vereist is, kan de terugkoppeling langer duren dan zes maanden. Dit komt vooral voor als de onderzoeken meer tijd vergen door de specifieke omstandigheden, zoals moeilijk bereikbare personen op adressen.

Financiering van de LAA

Pas vanaf april 2024 kregen gemeenten duidelijkheid over de financieringsstructuur en de exacte bedragen die zij dat jaar zullen ontvangen voor de LAA. In de praktijk blijkt dat het nog onduidelijk is of deze financiering voldoende zal zijn om de LAA-activiteiten te dekken. Daarnaast is het geld niet specifiek gelabeld (dit is inherent aan de decentralisatie-uitkering) en hoewel in de circulaire van het gemeentefonds is toegelicht dat het geld bedoeld is voor de LAA* is het (nog) niet duidelijk of dit in elke gemeente op de juiste plek terecht komt.



Conclusies

Geïdentificeerde knelpunten in de uitvoering

- *Selectiemogelijkheden:* Gemeenten willen LAA-signalen meer flexibel beheren voor efficiënter gebruik, ook ontvangen ze soms onnodige signalen voor bekende adressen.
- *Bestuurlijke aandacht:* Bestuurlijke betrokkenheid varieert sterk. In sommige gemeenten helpt LAA bij bredere sociale en veiligheidsvraagstukken, in andere is het vooral een taak van Burgerzaken.
- *Beperkingen WALAA:* WALAA biedt beperkte registratieopties, waardoor extra gegevens vaak in eigen systemen worden vastgelegd of niet. Dit maakt het voor gemeenten moeilijk om volledig inzicht te krijgen in de bredere resultaten van de LAA-onderzoeken.
- *Interne samenwerking:* Afdelingen moeten goed samenwerken voor effectieve huisbezoeken, dit vraagt continue aandacht en afstemming.
- *Opvragen van gegevens bij ketenpartners:* Duidelijke afspraken over opvragen van gegevens bij ketenpartners kunnen de samenwerking en aanpak van maatschappelijke problematiek verbeteren.

Kwaliteit van de uitvoering

- *Hoeveelheid LAA-signalen:* De verwachte aantallen LAA-signalen die gemeenten ontvangen, blijken niet altijd te worden gehaald. Er is niet altijd een verklaring hiervoor.
- *Monitoring:* De mogelijkheden binnen WALAA zijn beperkt; gemeenten hebben daardoor moeite om een volledig overzicht te krijgen van de LAA en houden soms aanvullende rapportages bij. Behoeftte aan inzicht in landelijke cijfers om eigen resultaten tegen af te zetten.
- *Opbrengsten:* LAA biedt nieuwe inzichten in adresgegevens en verhoogt de zichtbaarheid van de gemeente in wijken. Dit kan burgers stimuleren om adreswijzigingen eerder door te geven, het meten van bredere maatschappelijke effecten is lastig.
- *Ondersteuning RvIG:* RvIG biedt nuttige ondersteuning. Er is echter behoefte aan meer praktische handreikingen, best practices en herinvoering van regionale bijeenkomsten.

Aanname uitvoeringstoets

- *Reactie- en terugkoppelingstermijn:* Gemeenten kunnen meestal binnen de vier weken- en zes maandentermijnen reageren, maar complexere gevallen vragen soms meer tijd.
- *Financiering:* In de praktijk blijkt dat het nog onduidelijk is of financiering voldoende is.



Gewenste vervolgacties

1. *Selectiemogelijkheden:* Vergroot de flexibiliteit voor gemeenten bij het beheren van LAA-signalen en onderzoek manieren om onnodige signalen voor bekende adressen te vermijden.
2. *Beperkingen WALAA/Monitoring:* Verbeter de registratieopties binnen WALAA zodat gemeenten duiding kunnen geven van aanvullende problematiek op een adres. Deze velden kunnen vervolgens gebruikt worden voor monitoring en onderzoek welke behoefte gemeenten nog meer hebben voor monitoring.
3. *Hoeveelheid LAA-signalen:* Onderzoek de oorzaken van variatie in het aantal LAA-signalen tussen gemeenten.
4. *Ondersteuning RvIG:* Breid de praktische ondersteuning van RvIG uit, met onder andere best practices (bijvoorbeeld overeenkomst voor opvragen gegevens bij ketenpartners en ondersteuningsmateriaal voor bestuurlijke aandacht) en regionale bijeenkomsten.
5. *Financiering:* Onderzoek de toereikendheid van de financiering voor de LAA, neem hierin de oorzaken van de variatie in hoeveelheid signalen mee.

Bijlage A

Methode invoeringstoets LAA en steekproef gemeenten

De invoeringstoets is een beknopt en lichtvoetig onderzoek dat specifiek gericht is op het in kaart brengen van signalen over de werking en impact van nieuwe regelgeving in de praktijk, zowel voor de doelgroep als voor de uitvoerende instanties. Deze toets wordt uitgevoerd op het vroegst mogelijke moment waarop er zinvolle informatie beschikbaar is over hoe de regelgeving in de praktijk functioneert.

Deze bijlage schetst de stappen die zijn doorlopen, waarmee tot voorliggende rapportage is gekomen. De hoofdvragen uit de Rijksbrede Handreiking Invoeringstoets zijn daarbij als uitgangspunt genomen. De vragen zijn aangepast voor de scope van een invoeringstoets vanuit de VNG.

Scope van het onderzoek

De VNG voert enkel invoeringstoetsen uit voor de gemeenten, in dit geval één van de uitvoerende instanties van de wetgeving Landelijke Aanpak Adreskwaliteit. Doelgroeponderzoek valt buiten de scope van de invoeringstoetsen van de VNG. Daarnaast zijn ook onderstaande vragen buiten scope.

Buiten scope:

1. Hoe pakt de regeling uit voor de mensen, organisaties of bedrijven voor wie de regeling is bedoeld?
 - a) In hoeverre zijn er signalen die erop kunnen wijzen dat de regeling niet werkt zoals bedoeld?
 - b) Ontstaan er in de praktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
 - c) Zijn er mogelijk (indirect) discriminerende aspecten?

Hoe de regeling uitpakt voor andere uitvoerders (signaalleveranciers en RvIG) wordt gelijktijdig onderzocht door onderzoeksbureau PBLQ.

In scope:

De centrale onderzoeksvragen voor deze invoeringstoets zijn:

Hoe pakt de regeling uit voor de uitvoering?

1. Ontstaan er in de uitvoeringspraktijk knelpunten of onbedoelde effecten?
2. In hoeverre is de kwaliteit van de uitvoering geborgd?
3. In hoeverre komt de praktijk overeen met de aannames uit de uitvoeringstoets**?

Ook is gekeken naar of er signalen zijn uit de gemeentelijke praktijk (bv. vanuit burgers) dat de regeling niet werkt zoals bedoeld.

Inventarisatiefase

Op basis van de eerder uitgevoerde uitvoeringstoets en nader 'deskresearch', is tijdens de inventarisatiefase de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt. Aan de hand van deze uitwerking is een gespreksleidraad met vragen opgesteld om in de gesprekken met gemeenten te hanteren.

Steekproef

Vervolgens is een selectie van de te benaderen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte en ligging in het land. Gemeenten die bij de eerder uitgevoerde uitvoeringstoets betrokken waren, zijn ook benaderd. Ook zijn er enkele gemeenten benaderd die voor de wetwijziging nog niet met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit hebben gewerkt.

De uiteindelijke steekproef bevat relatief meer kleine gemeenten dan middelgrote en grote gemeenten. Hoewel dit invloed kan hebben op de algemene representativiteit, geven de bevindingen waardevolle inzichten die relevant zijn voor een breed scala aan gemeenten.

Analysefase

In de analysefase zijn, aan de hand van de gespreksleidraad, interviews gehouden met de verschillende gemeenten met diverse betrokkenen. Denk hierbij aan kwaliteitsmedewerkers adressen, medewerkers publiekszaken of burgerzaken en medewerkers uit het team adresonderzoeken. In totaal is er met 12 gemeenten gesproken (zie bijlage B voor een overzicht van de gesprekspartners)

Rapportage en oplevering

In de rapportagefase zijn de resultaten van de invoeringstoets voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle gesproken gemeenten waren uitgenodigd. Ook de conceptrapportage is met de klankbordgroep en begeleidingscommissie gedeeld, waarbij de mogelijkheid is geboden om te reageren. De resultaten van de uitvoeringstoets zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

Bijlage B

Gesprekspartners

Gemeente	Functie gesprekspartners
Amsterdam	Coördinator buitendienst adresonderzoek
Borger-Odoorn	Coördinator cluster Burgerzaken & BRP Toezichthouder
Borsele	Beleidsmedewerker burgerzaken
Breda	Kwaliteitsmedewerker adressen
Diemen	Team Burgerzaken
Doetinchem	Senior Medewerker Publiekszaken
Druten	Klantadviseur Burgerzaken
Midden-Groningen	Bevolkingscontroleur
Nieuwegein	Team Adresonderzoek
Ooststellingwerf	Team Burgerzaken
Raalte	Medewerker burgerzaken
Roermond	Medewerker Publiekszaken & Toezichthouder BRP

Begeleidingscommissie

Organisatie	Functie personen
Ministerie BZK	Coördinerend beleidsmedewerker identiteit & Beleidsmedewerker Afdeling Identiteit
Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)	Strategisch Adviseur
VNG Realisatie	Beleidsmedewerker Informatiesamenleving