

Rapport

voor

het ministerie van BZK,  
directie Digitale Samenleving,

inzake onderzoek naar

het (risico)profiel UT001

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer .....	2
1 De aanleiding van het onderzoek .....	3
2 De opdrachtformulering .....	4
3 Verrichte werkzaamheden .....	5
3.1 Inleiding.....	5
3.2 Het verrichten van onderzoek in openbare bronnen.....	5
3.3 Het verzamelen en analyseren van beschikbare bescheiden .....	5
3.4 Het houden van interviews .....	7
3.5 Het toepassen van wederhoor.....	7
3.6 Het onderzoekskader .....	8
4 Uitgangspunten en randvoorwaarden .....	9
4.1 Inleiding.....	9
4.2 De termen en definities.....	9
4.3 De (beperkte) beschikbaarheid van informatie en bescheiden.....	9
5 Het project LAA .....	14
5.1 Inleiding.....	14
5.2 De achtergronden van het project LAA.....	14
5.3 De risicogerichte aanpak .....	16
5.4 De werkwijze ten aanzien van het project LAA.....	16
5.5 LAA-signalen versus reguliere terugmeldingen op basis van de Wet BRP.....	17
6 Bevindingen in samenhang met de opdrachtformulering.....	21
6.1 Inleiding.....	21
6.2 De totstandkoming van het (risico)profiel UT001 .....	21
6.3 Het aantal daadwerkelijk uitgeleverde signalen.....	35
6.4 De door de gemeenten verrichte onderzoeken .....	41
6.5 De gevolgen voor individuele burgers .....	49
7 Slotwoord .....	50

## Leeswijzer

01. Dit is het rapport naar aanleiding van het onderzoek dat Integis BV ('Integis') heeft verricht in opdracht van de directie Digitale Samenleving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ('het ministerie van BZK') inzake, kort gesteld, het (risico)profiel UT001.
02. In de hoofdstukken 1, 2 en 3 gaan wij in op de aanleiding van het onderzoek, de opdrachtformulering respectievelijk de verrichte werkzaamheden.
03. De uitgangspunten en randvoorwaarden ten aanzien van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 is het project LAA beschreven. De bevindingen in samenhang met de opdrachtformulering komen aan de orde in hoofdstuk 6.
04. In dit rapport zijn passages uit documenten en interviewverslagen weergegeven; redactioneel commentaar van de kant van Integis is in de tekst als volgt tussen rechte haken weergegeven: [...]. Daar waar in citaten sprake is van spel- en/of taalfouten wordt de lezer daarop geattendeerd door middel van het tussen rechte haken geplaatste sic: [sic]; aldus wordt de lezer er op geattendeerd dat deze spel- en/of taalfouten onderdeel uitmaken van het oorspronkelijke citaat.

## **1 De aanleiding van het onderzoek**

05. De aanleiding van het onderzoek is op basis van de ons bij aanvang van het onderzoek verstrekte informatie als volgt samengevat.
06. In de Basisregistratie Personen ('BRP') worden relevante persoonsgegevens bewaard die voor diverse overheidsorganisaties van belang zijn.
07. In 2015 is het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit ('het project LAA') gestart met als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren en daarmee onder meer adresgerelateerde fraude tegen te gaan. De samenwerkende partijen hebben een gezamenlijk doel om incorrecte adresgegevens in de BRP te identificeren en te corrigeren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van (risico)profielen.
08. In oktober 2021 heeft het ministerie van BZK samenvattingen van alle (risico)profielen die sinds de start van het project in 2015 zijn gebruikt, overgelegd aan de Tweede Kamer.
09. Daartoe behoorde ook het (risico)profiel UT001 dat in het verleden in het kader van het project LAA is gehanteerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Dit (risico)profiel zou alleenstaande personen ouder dan 60 jaar betreffen die in het buitenland zijn geboren en staan ingeschreven op een woonadres in Nederland en met een lopende uitkering en eventueel een toeslag.
10. In het debat van de Tweede Kamer op 3 februari 2022 uitten leden hun bezwaren tegen dit profiel. Reden voor de geuite kritiek was dat één van de selectiecriteria binnen dit profiel was dat 'iemand niet in Nederland is geboren'.
11. De staatssecretaris van het ministerie van BZK heeft toegezegd te onderzoeken hoe en waar dit profiel in het kader van het project LAA is toegepast. Integis BV ('Integis') heeft de opdracht gekregen dit onderzoek te verrichten.

## 2 De opdrachtformulering

12. De overeengekomen opdrachtformulering luidt als volgt:

*Intégis BV verricht een onafhankelijk extern forensisch accountantsonderzoek naar:*

- *Het (aantal) op basis van het (risico)profiel UT001 – ‘Niet meer woonachtig in Nederland’ daadwerkelijk uitgeleverde signalen, de op grond daarvan door de gemeenten verrichte onderzoeken en de gevolgen van deze uitgeleverde signalen voor individuele burgers;*
- *De totstandkoming van voornoemd (risico)profiel met specifieke aandacht voor de reden van toepassing van het criterium ‘geboren in het buitenland’.*

### **3 Verrichte werkzaamheden**

#### **3.1 Inleiding**

13. De verrichte werkzaamheden hebben (op hoofdlijnen) bestaan uit:
  - Het verrichten van onderzoek in openbare bronnen (paragraaf 3.2);
  - Het verzamelen en analyseren van beschikbare bescheiden (paragraaf 3.3);
  - Het houden van interviews (paragraaf 3.4);
  - Het toepassen van wederhoor (paragraaf 3.5).
14. Het onderzoekskader komt aan de orde in paragraaf 3.6.

#### **3.2 Het verrichten van onderzoek in openbare bronnen**

15. Wij hebben onderzoek verricht in openbare bronnen naar de objecten van onderzoek en daaraan verwante onderwerpen.

#### **3.3 Het verzamelen en analyseren van beschikbare bescheiden**

16. De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens ('RvIG') heeft ons het (digitale) archief van het project LAA ter beschikking gesteld. De omvang hiervan bedraagt ruim 20 GB. Wij hebben dit archief geanalyseerd.
17. Verder hebben wij op locatie inzage genomen in (fysieke en digitale) bescheiden bij gemeente Den Haag en het Informatieknooppunt ('IKP') van ICTU.
18. Wij hebben bescheiden opgevraagd bij (voormalig) medewerkers van het Ministerie van BZK, gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond, Stichting ICTU<sup>1</sup> ('ICTU'), de RvIG en Toeslagen.
19. Ook hebben wij bescheiden opgevraagd bij de Belastingdienst; de Belastingdienst heeft ons tot en met de procedure van wederhoor geen bescheiden overgelegd. In dit kader is ons over de bij de Belastingdienst aanwezige bescheiden het volgende bericht:

<sup>1</sup> ICTU is in 2001 opgericht als overheidsstichting zonder winstdoel (zie: <https://www.ictu.nl/over-ons>).

*Documentatie van die periode is, conform wettelijke bepalingen, nagenoeg, niet meer beschikbaar. Wat [...] beschikbaar is is een beperkte hoeveelheid aan concepten en werkdocumenten waarvan de status formeel niet vaststaat.*

20. Wij hebben de Belastingdienst tevergeefs verzocht ons genoemde concepten en werkdocumenten te overleggen; onder vermelding van navolgende redenen zijn ons tot en met de procedure van wederhoor geen concepten en werkdocumenten overgelegd:

- ‘de status van die documenten [is] niet duidelijk c.q. [zij] hebben geen formele status en [de concepten en werkdocumenten zijn] dan ook niet bruikbaar voor uw onderzoek’;
- ‘teneinde fouten, misvattingen en verkeerde interpretaties en conclusies te voorkomen zijn de nog zeer beperkt beschikbare concept- en werkdocumenten niet overgelegd. Deze geven niet de daadwerkelijke situatie/handelen van toentertijd weer.’

21. Na afronding van de procedure van wederhoor heeft de Belastingdienst ons zes documenten overgelegd met de volgende toelichting:

*Omdat we als Belastingdienst veel waarde hechten aan transparantie en openheid hebben we [...] gevraagd om de betreffende concept- en werkdocumenten alsnog ter beschikking te stellen. [...]*

22. Wij hebben de Belastingdienst daarop gevraagd om onderbouwd te waarborgen dat binnen de Belastingdienst geen andere papieren of digitale bescheiden bestaan c.q. zijn gearchiveerd c.q. beschikbaar zijn die direct of indirect zien op (risico)profiel UT001 en de totstandkoming daarvan. Daarop hebben wij de volgende reactie ontvangen:

*u heeft een aantal individuele medewerkers gesproken en bij hen informatie opgevraagd. Er is geen verzoek bij ons bekend om een centrale zoekslag bij de Belastingdienst en deze is dan ook niet gedaan.*

23. In aansluiting op voornoemde opmerking van de Belastingdienst merken wij het volgende op. Wij hebben medewerkers van de Belastingdienst, die (enige) betrokkenheid<sup>2</sup> hebben gehad bij

<sup>2</sup> In dit verband merken wij op dat wij zowel met medewerkers hebben gesproken die in 2015 directe betrokkenheid hebben gehad bij het (risico)profiel UT001 en de totstandkoming daarvan als met hun direct leidinggevende.

(risico)profiel UT001, de totstandkoming daarvan dan wel het leveren van signalen op basis van het (risico)profiel, gevraagd naar beschikbare bescheiden. Daarop is geantwoord dat zij die niet ter beschikking hadden en/of waarop is geantwoord in de vorm van een verwijzing naar een andere medewerker van de Belastingdienst. Deze medewerker heeft ons (in eerste aanleg) geen bescheiden overgelegd.

### **3.4 Het houden van interviews**

24. Wij hebben (inventariserende) gesprekken gevoerd met (voormalig) medewerkers van de Belastingdienst, het Ministerie van BZK, gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond, ICTU, de RvIG en Toeslagen. Indien van toepassing hebben wij hetgeen aan de orde is geweest, schriftelijk gecommuniceerd met de gesprekspartner met het verzoek de voorgelegde teksten, al dan niet na aanpassing, op juistheid en volledigheid te becommentariëren.
25. In voorkomende gevallen zijn schriftelijke vragen aan deze gesprekken voorafgegaan of zijn schriftelijke vragen gesteld in aansluiting op deze gesprekken.
26. Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport hanteren wij voor voornoemde gesprekken de term 'interview'.
27. Verder merken wij op dat wij in dit rapport geen namen en functies van personen vermelden met wie wij interviews hebben gehouden, maar dat wij uitsluitend de organisatie vermelden waar de geïnterviewde medewerker werkzaam is (geweest). In lijn hiermee geven wij verklaringen c.q. antwoorden van medewerkers van een organisatie in dit rapport weer als verklaringen c.q. antwoorden van de organisatie waar de geïnterviewde medewerker werkzaam is (geweest).
28. Tot slot merken wij op dat wij in het kader van onderhavig onderzoek (mondelijke en schriftelijke) vragen hebben gesteld aan ruim dertig personen.

### **3.5 Het toepassen van wederhoor**

29. Wij hebben (vertegenwoordigers van) de Belastingdienst, het Ministerie van BZK, gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond, ICTU, de RvIG en Toeslagen uitgenodigd om de voor hen



relevante delen van de conceptversie van dit rapport op juistheid en volledigheid te becommentariëren.

30. Hun reacties zijn betrokken bij de totstandkoming van onderhavig definitieve rapport.

### **3.6 Het onderzoekskader**

31. Het onderzoek is verricht met inachtneming van de relevante voorschriften en bepalingen zoals opgenomen in de Verordening gedrags- en beroepsregels accountants ('VGBA') van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ('NBA').
32. Omdat het onderzoek zich overwegend heeft gericht op het handelen en functioneren van personen, organen en organisaties, is de NBA Handreiking 1112 'Persoonsgerichte onderzoeken' d.d. 6 oktober 2010 van toepassing op ons onderzoek.
33. Integis is een door de Minister van Justitie en Veiligheid erkende organisatie in het kader van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ('Wpbr') op grond waarvan haar vergunning is verleend. Bij de uitvoering van de werkzaamheden zijn de uit vorenstaande wet voortvloeiende regelingen en bepalingen in acht genomen.
34. Integis heeft haar werkzaamheden verder verricht in overeenstemming met de 'privacygedragscode sector particuliere onderzoeksbureaus van de Nederlandse Veiligheidsbranche'.<sup>3</sup> Mede op grond van deze privacygedragscode en ook uit oogpunt van onafhankelijkheid wordt Integis beschouwd als verwerkingsverantwoordelijke en voldoet zij aan de verantwoordingsplicht uit hoofde van de AVG.
35. Tot slot merken wij op dat wij gehouden zijn om het rapport uitsluitend uit te brengen aan onze opdrachtgever. Het rapport (of delen daarvan) mag (mogen) zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming niet aan derden ter beschikking worden gesteld, anders dan verplicht bij of krachtens wet of gerechtelijk oordeel. Daarnaast is het de opdrachtgever niet toegestaan zonder onze voorafgaande schriftelijke toestemming uit de rapportage te citeren of te laten citeren, al dan niet met bronvermelding.

<sup>3</sup> De Autoriteit Persoonsgegevens heeft deze privacygedragscode goedgekeurd; deze privacygedragscode is algemeen verbindend verklaard voor alle particulier onderzoeksbureaus die een vergunning behoeven als bedoeld in de Wpbr.

## **4           Uitgangspunten en randvoorwaarden**

### **4.1           Inleiding**

36. In dit hoofdstuk komen de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden aan de orde:
- De termen en definities (paragraaf 4.2);
  - De (beperkte) beschikbaarheid van informatie en bescheiden (paragraaf 4.3).

### **4.2           De termen en definities**

37. Uit ons onderzoek volgt dat verschillende termen voor dezelfde objecten worden gehanteerd hetgeen onder meer wordt verklaard door de opstartfase waarin het project LAA zich in 2015 bevond. Ook hebben wij geconstateerd dat de verschillende bij het project LAA betrokken organisaties andere termen hanteren waar zij hetzelfde bedoelen.
38. Wij geven een voorbeeld ter verduidelijking: de term ‘(risico)profiel’ wordt in bescheiden en mailcorrespondentie ook wel geduid als ‘profiel’, ‘fenomeen’, ‘verwondercode’, ‘selectiecode’ en ‘selectie criterium’; tegelijkertijd wordt de term ‘profiel’ ook gebruikt voor een set met meerdere (risico)profielen. De term ‘(risico)profiel’ reserveren wij overigens voor een set van selectiecriteria die wordt gebruikt om tot LAA-signalen te komen.
39. Ten behoeve van de leesbaarheid hebben wij in deze rapportage telkens dezelfde terminologie gehanteerd. Daarbij hebben wij zoveel als mogelijk aansluiting gezocht bij de ‘Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA - juridische aspecten’ die wij hebben aangetroffen in het projectarchief van LAA.

### **4.3           De (beperkte) beschikbaarheid van informatie en bescheiden**

40. Wij hebben het verkrijgen van informatie en bescheiden als een moeizaam proces ervaren, hetgeen mede de lange(re) doorlooptijd van ons onderzoek verklaart. Wij vermelden navolgende redenen<sup>4</sup> voor het moeizame proces:

<sup>4</sup> Het betreft een niet limitatieve opsomming in willekeurige volgorde.

- Onderhavig onderzoek ziet op feiten en omstandigheden uit 2015, derhalve (ruim) zeven jaar geleden.
- Meerdere destijds betrokken medewerkers waren ten tijde van ons onderzoek niet meer werkzaam voor de organisatie waarvoor zij destijds werkten of zij hadden ten tijde van ons onderzoek een andere functie met als gevolg dat zij geen toegang meer hadden tot bestandslocaties waar zij eerder wel toegang tot hadden.
- Meerdere te interviewen personen wensten (uitsluitend) schriftelijk te worden geïnterviewd.
- De RvIG heeft ons het haar ter beschikking staande projectarchief van het project LAA ter beschikking gesteld. Dit projectarchief is niet volledig; bovendien zijn met elkaar samenhangende bescheiden op uiteenlopende locaties gearchiveerd.
- Wij beschikken over conceptbescheiden zonder dat duidelijk is (geworden) of ook definitieve versies bestaan.

In dit verband is ons onder meer het volgende gemeld: ‘Bij de start van het programma werden veel stukken niet in definitieve vorm opgeslagen. Tevens werden LAA-processen ook nog niet beschreven/vastgelegd’.

- De Belastingdienst heeft ons eerst bescheiden overgelegd nadat de procedure van wederhoor was afgerond. De volledigheid van deze bescheiden is niet gewaarborgd waarvoor wij verwijzen naar paragraaf 3.3.
- Veel (papieren en digitale) bescheiden waren niet (meer) beschikbaar. Hiervoor zijn ons diverse redenen gemeld waaronder:
  - Mailcorrespondentie is niet altijd gearchiveerd in het projectarchief van LAA. In dit verband is ons gemeld dat ‘er geen instructie en/of verplichting [was] om e-mailcorrespondentie op te nemen in dossiers in de projectadministratie. Er werd alleen op verzoek iets opgeslagen’;
  - Bescheiden werden ‘op de eigen [lokale] schijf (of op een andere plek) opgeslagen’ zonder dat de projectorganisatie van LAA daar zicht op had;
  - ‘De algemene werkwijze (mondeling) was dat alle mails of documenten die van belang waren op te slaan op de projectschijf in betreffende deelprojectmap. [...] Desondanks was men vrij om te bepalen welke stukken relevant waren, tenzij anders aangegeven.

Bij beoordeling op relevantie van de stukken daar was het projectmanagement noch bedrijfsvoering betrokken.’

- Bescheiden zijn vernietigd.

41. Over het vernietigen van bescheiden het volgende. Wij hebben de Belastingdienst, de drie gemeenten, ICTU, het Ministerie van BZK en de RvIG vragen gesteld over de aanwezigheid van (specifieke) bescheiden en, bij afwezigheid van die (specifieke) bescheiden, naar de vigerende bewaartermijn.
42. Wij hebben hiernaar gevraagd teneinde te kunnen vaststellen of de afwezigheid van bescheiden zich verhoudt tot de bewaartermijnen. Wij hebben daarbij een onderscheid gemaakt tussen:
  - De bewaartermijn(en) inzake de uitgeleverde LAA-signalen van/door de Belastingdienst op adres en/of persoonsniveau;
  - De bewaartermijn(en) in verband met projectinformatie zoals notulen, memo’s, correspondentie, queries, derhalve niet zijnde bescheiden op individueel niveau.
43. Ten aanzien van de eerste bullet hebben de verschillende organisaties uiteenlopende antwoorden gegeven over de te hanteren bewaartermijnen, namelijk vijf, tien en twaalf jaar. De organisaties wezen ons bijvoorbeeld op de Regeling basisregistratie personen, waarbij wij constateren dat de inhoud hiervan door de verschillende organisaties uiteenlopend wordt geïnterpreteerd, met als gevolg dat andere termijnen zijn en worden gehanteerd.
44. Ten aanzien van de tweede bullet hebben wij (eveneens) uiteenlopende antwoorden ontvangen over de bewaartermijnen die gehanteerd worden. In dit verband heeft de Belastingdienst ons navolgende medegedeeld:

*Documentatie van die periode is, conform wettelijke bepalingen, nagenoeg, niet meer beschikbaar.*
45. Op (schriftelijke) vragen onzerzijds is geen duidelijkheid verschaft op welke specifieke ‘wettelijke bepalingen’ de Belastingdienst doelt. Tijdens een daaropvolgend (mondeling) interview is medegedeeld dat ‘voor zover [betreffende medewerker] bekend projectgegevens na een periode van vijf jaar [worden] vernietigd’.

46. Uit andere correspondentie met de Belastingdienst leiden wij af dat verwijdering van data omtrent (risico)profielen waarmee niet meer werd gewerkt, heeft plaatsgevonden binnen een periode van vijf jaar.<sup>5</sup>
47. Naar aanleiding van vragen onzerzijds over de bewaartermijnen van bescheiden van de Belastingdienst die betrekking hebben op het project LAA, volgen de volgende bewaartermijnen<sup>6</sup>:
- Vijf jaar voor notulen en MT-verslagen, werkoverleg et cetera;
  - Vijf en tien jaar voor e-mailcorrespondentie over het project LAA, vijf jaar voor zover het persoonsgegevens betreft en tien jaar voor wat betreft ‘bedrijfsvoeringsoverleg’;
  - Zeven jaar voor projectinformatie van de Belastingdienst over LAA;
  - Twaalf jaar voor queries in verband met (risico)profielen.
48. Wij merken op dat wij geen (formeel) onderzoek hebben gedaan naar de vraag of bescheiden en correspondentie al dan niet in overeenstemming met de vigerende wet- en regelgeving zijn bewaard en/of vernietigd; de beantwoording van deze vraag maakt geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht.
49. Wat de bewaartermijnen ook mogen zijn, wij hebben ten behoeve van ons onderzoek niet kunnen beschikken over:

<sup>5</sup> In dit kader is ons navolgende gemeld: ‘Als een (risico)profiel te weinig of onduidelijke adressen opleverde werd de voortgang van dit profiel stopgezet’ en ‘Een stopgezet (risico)profiel zal normaal gesproken met bijbehorende data in 2015/2016 zijn verwijderd.’ Ook is ons gemeld: ‘In 2018 is informatie over de (totstandkoming van) (risico)profielen collectief verwijderd. Zowel fysieke bescheiden als mailcorrespondentie als data van de Q-schijf zijn verwijderd. In 2018 en ook nog in 2019 werd een algemene opdracht gegeven om alle zogenaamde Q-schijven op te schonen en alle daarop staande (niet relevante) data te verwijderen. [...] De opschoningsopdracht in 2018/2019 had niets met het risicoprofiel UT001 te maken.’ Navraag onzerzijds naar een afschrift van vermelde ‘algemene opdracht’ heeft niet geleid tot een ons ter beschikking gesteld document.

<sup>6</sup> Deze vragen zijn beantwoord door een juridisch adviseur gegevensbescherming van de Belastingdienst. De termijnen zijn onderbouwd met verwijzingen naar documenten. In voorkomende gevallen is een voorbehoud opgenomen zoals ‘voor zover ik kan vaststellen nergens concreet benoemd’ of ‘lijkt [...] het meest aannemelijk’.

- Het oorspronkelijke overzicht met signalen en/of de oorspronkelijke dataset van de eerste proeflevering<sup>7</sup>; dit overzicht met signalen en de dataset zijn (ook) niet meer te reproduceren.<sup>8</sup>
  - Bescheiden van de Belastingdienst in verband met het project LAA, meer specifiek bescheiden die zien op het (ontstaan van) (risico)profiel UT001.<sup>9</sup>
50. Tot slot merken wij op dat ICTU uitgaat van een bewaartermijn van vijf jaar. Het oorspronkelijke bestand van de tweede proeflevering<sup>10</sup> is echter wel aangetroffen bij ICTU. ICTU heeft over dit aangetroffen bestand gemeld: ‘Dit bestand blijkt abusievelijk niet vernietigd.’

<sup>7</sup> De inhoud en het proces van de eerste proeflevering komen aan bod in paragraaf 6.3.2 en 6.3.3.

<sup>8</sup> ICTU heeft ons bovendien bericht dat bij de eerste proeflevering een afwijkend proces is gevolgd waarbij de vernietiging van het bestand niet volgens het reguliere proces is vastgelegd.

<sup>9</sup> Wij verwijzen in deze ook naar paragraaf 3.3.

<sup>10</sup> De inhoud en het proces van de tweede proeflevering komen aan bod in paragraaf 6.3.2 en 6.3.4.

## **5 Het project LAA**

### **5.1 Inleiding**

51. In dit hoofdstuk gaan wij achtereenvolgens in op:
- De achtergronden van het project LAA (paragraaf 5.2);
  - De risicogerichte aanpak (paragraaf 5.3);
  - De werkwijze ten aanzien van het project LAA (paragraaf 5.4);
  - LAA-signalen versus reguliere terugmeldingen op basis van de Wet BRP (paragraaf 5.5).
52. Wij benadrukken dat wij in dit hoofdstuk de stand van zaken ten aanzien van bovenstaande onderwerpen beschrijven naar de status in 2015, zijnde het jaar dat het project LAA is gestart. De reden hiervoor is dat, zoals uit het verdere rapport blijkt, wij geen aanwijzingen hebben gevonden dat het (risico)profiel UT001 in samenhang met het project LAA is gebruikt na twee proefleveringen in 2015.

### **5.2 De achtergronden van het project LAA**

53. De Tweede Kamer heeft in 2007 middels een motie<sup>11</sup> erop aangedrongen dat de betrouwbaarheid van de toenmalige Gemeentelijke Basisadministratie ('GBA'), thans de BRP, zou worden aangepakt.<sup>12</sup> Een hoge kwaliteit van de BRP is immers van belang omdat alle overheidsorganisaties voor zorg, veiligheid, onderwijs, sociale voorzieningen en belastingen gebruik maken van de gegevens in de BRP (de zogenaamde 'afnemers' van de BRP).<sup>13</sup>
54. In 2013 is besloten tot de instelling van een Ministeriële Commissie Fraude ('MCF'). Het kabinet heeft fraudebestrijding dan hoog op de prioriteitenlijst staan met als belangrijk onderdeel de bestrijding van adresfraude.
55. In 2014 heeft de minister van BZK aan ICTU opdracht gegeven tot het opstellen van een kosten-batenanalyse voor adresonderzoeken en huisbezoeken als middel tegen

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2007/08, 31200 nr. 34.

<sup>12</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>13</sup> Brochure 'Landelijke Aanpak Adreskwaliteit', RvIG, 28 oktober 2021 (<https://www.rvig.nl/brp/landelijke-aanpak-adreskwaliteit-laa>).

adresgerelateerde fraude.<sup>14</sup> Uit deze kosten-batenanalyse volgde dat het afleggen van huisbezoeken lonend is.

56. Vorenstaande heeft ertoe geleid dat, eveneens in 2014, opdracht is gegeven tot de start van het project LAA met het ministerie van BZK als opdrachtgever en ICTU als uitvoerende partij.<sup>15</sup>
57. Het project LAA is een samenwerkingsverband tussen (een selectie van) publieke organisaties, waaronder gemeenten, diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties.<sup>16</sup>
58. Enerzijds is het project LAA een netwerk van organisaties dat kennis en ervaring uitwisselt, anderzijds bestaat het uit een set aan technische voorzieningen om gegevens uit te kunnen wisselen en te kunnen analyseren.<sup>17</sup> Gemeenten nemen op basis van vrijwilligheid deel aan het project LAA.<sup>18</sup>
59. De doelen van het project LAA bij aanvang waren het verhogen van de adreskwaliteit in de BRP (kwaliteitstoetsing) en het opsporen van adresgerelateerde fraude.<sup>19</sup>
60. De twee hoofdactiviteiten van het samenwerkingsverband waren het faciliteren van de opsporing van adresfraude<sup>20</sup> en het proactief delen van relevante gegevens rondom opgespoorde adresfraude aan de stakeholders (zijnde partijen die adresgerelateerde fraude bestrijden), waarmee aan de opsporing van adresgerelateerde fraude<sup>21</sup> wordt bijgedragen.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> Memo 'Oplegnotitie businesscase huisbezoeken adresfraude' d.d. 11 december 2014 van het Ministerie van BZK.

<sup>15</sup> Het project LAA is thans ondergebracht bij RvIG. Ten tijde van het opstellen van de conceptversie van dit rapport, december 2022, is een wetsvoorstel onderhanden om het project LAA structureel in te bedden; daarvoor moet de Wet BRP worden gewijzigd. Ons is gemeld dat 'met de inwerkingtreding van deze wetsaanpassing RvIG alle taken [zal] uit gaan voeren en ICTU dan dus geen taken meer heeft voor LAA'.

<sup>16</sup> Brochure 'Landelijke Aanpak Adreskwaliteit', RvIG, 28 oktober 2021.

<sup>17</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>18</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>19</sup> Businesscase huisbezoeken adresfraude van ICTU, versie Ministeriële Commissie Fraude 16 december 2014, Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>20</sup> Van adresfraude is sprake als iemand zich niet in de BRP inschrijft of zich moedwillig ergens anders inschrijft dan waar diegene daadwerkelijk verblijft.

<sup>21</sup> Van adresgerelateerde fraude is sprake als door het plegen van adresfraude vervolgens fraude wordt gepleegd ten aanzien van toeslagen, belastingen, uitkeringen, et cetera.

<sup>22</sup> Memo 'Oplegnotitie businesscase huisbezoeken adresfraude' d.d. 11 december 2014 van het Ministerie van BZK.



### 5.3 De risicogerichte aanpak

61. Het project LAA is opgezet om samen met de afnemers van de BRP selectiecriteria te ontwikkelen om inzichten uit de praktijk te kunnen vertalen naar signalen. Er is sprake van een datagedreven en risicogerichte aanpak; deze aanpak houdt in dat adressen worden onderzocht waarbij het vermoeden bestaat dat de registratie van het adres niet klopt.<sup>23</sup>
62. Voor het ontwikkelen van nieuwe hoogwaardige signalen doorliep het project LAA in 2015 een aantal fasen.<sup>24</sup> In een evaluatierapport uit 2016 is hierover vermeld dat ‘tijdens de proef- en pilotfase wordt met enkele gemeenten en de signaalleveranciers intensief samengewerkt om de gewenste selectiecriteria voor signalen te ontwikkelen en waar nodig aan te scherpen. Eventuele pijnpunten in het proces worden zichtbaar en gezamenlijk ondervangen.’<sup>25</sup>
63. Op basis van de selectiecriteria bouwt de afnemer een query om signalen te kunnen genereren. Na het draaien van de query ontstaat een lijst met signalen ten aanzien waarvan de afnemer gereede twijfel heeft over de juistheid van een adres in de BRP. Deze afnemers van de BRP, die signalen leveren ten behoeve van het project LAA, worden ‘signaalleveranciers’ genoemd.<sup>26</sup>
64. De signaalleveranciers leveren signalen aan bij het IKP, dat op haar beurt de signalen uitzet bij de gemeenten.

### 5.4 De werkwijze ten aanzien van het project LAA

65. De signalen, zijnde adresgegevens waarover twijfel bestaat, worden centraal verzameld door het IKP, waar deze worden gevalideerd en, daar waar nodig, gecompleteerd<sup>27</sup> met ontbrekende informatie zoals overige bewoners op dat adres.<sup>28</sup> De daarvoor benodigde gegevens worden verkregen uit (basis)registraties.
66. Vervolgens worden de signalen geleverd aan gemeenten zodat zij deze adressen kunnen onderzoeken.<sup>29</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van een webapplicatie. Via een tablet met deze

<sup>23</sup> ‘Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), 2020.

<sup>24</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>25</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>26</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016, bijlage bij paragraaf 3.4.1 ‘Werking IKP’. In een interview is ons medegedeeld dat de RvIG de signaalleverancier is van het ministerie van BZK.

<sup>27</sup> Completeren is het ‘compleet maken van een signaal met alle burgerservicenummers (BSN’s) en relevante persoonsgegevens van personen die in de BRP staan geregistreerd op het adres waarop dat signaal betrekking heeft’ volgens de Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA – juridische aspecten.

<sup>28</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>29</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

webapplicatie worden signalen aan de gemeenten geleverd; de gemeenten kunnen vervolgens (de uitkomst van de onderzoeken naar) de signalen in de webapplicatie verwerken.<sup>30</sup>

67. De gemeenten beslissen zelf of zij naar aanleiding van een signaal een ‘LAA-onderzoek’ naar een adres uitvoeren; daartoe beoordeelt de gemeente onder andere de actualiteit van het signaal.
68. Een ‘LAA-onderzoek’ bestaat uit een vooronderzoek<sup>31</sup> dat kan worden gevolgd door een huisbezoek.<sup>32</sup> Een dergelijk huisbezoek vindt pas plaats als sprake is van serieuze twijfel, dit om bewoners zo min mogelijk lastig te vallen.<sup>33</sup>
69. Als uit het ‘LAA-onderzoek’ is gebleken dat sprake is van onjuiste adresgegevens, leidt dit tot aanpassing van de BRP.<sup>34</sup>

## **5.5 LAA-signalen versus reguliere terugmeldingen op basis van de Wet BRP**

70. In 2015 is LAA opgezet als een project en de LAA-signalen moeten dan ook niet gelijk worden gesteld aan de reguliere terugmeldingen op basis van de Wet BRP.<sup>35</sup> Daarover het volgende.
71. De Wet BRP geeft een verplichting aan afnemers van de BRP om bij ‘gerede twijfel’<sup>36</sup> aan de juistheid van gegevens in de BRP een melding daarvan te doen bij de gemeente waar de persoon, aan wiens gegevens getwijfeld wordt, in de BRP is ingeschreven; dit is de

<sup>30</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>31</sup> Bij een vooronderzoek doet de gemeente op grond van al bekende informatie een eerste beoordeling en besluit of überhaupt een onderzoek gaat plaatsvinden. De gemeente beoordeelt zelf wat naar haar mening het meest bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van de BRP en stelt zo prioriteiten ten aanzien van de signalen die zij wel of niet onderzoekt. Een vooronderzoek kan bestaan uit het raadplegen van bronbestanden en/of andere gegevens die in beheer zijn bij de gemeente en/of bij andere instanties, het doen van internetonderzoek, het raadplegen van open bronnen en het opvragen van gegevens bij samenwerkingspartners. Zie: Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>32</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>33</sup> Brochure ‘Landelijke Aanpak Adreskwaliteit’, RvIG, 28 oktober 2021.

<sup>34</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022 en Brochure ‘Landelijke Aanpak Adreskwaliteit’, RvIG, 28 oktober 2021.

<sup>35</sup> Misverstanden over de verhouding tussen LAA-meldingen en reguliere terugmeldingen zijn gesignaleerd in het Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>36</sup> Gerede twijfel is ‘een vermoeden van onjuistheid van een BRP-gegeven dat sterk genoeg is om onderzoek daarnaar te vragen, (waarmee de overheidsorganisatie die dat gegeven gebruikt dan ook verplicht is volgens Wet BRP om die twijfel terug te melden aan de betrokken gemeente).’ volgens de Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA – juridische aspecten.

zogenaamde terugmeldverplichting.<sup>37</sup> Zij kunnen daarbij gebruik maken van de Terugmeldvoorziening ('TMV'); dat is een geautomatiseerd systeem dat aan de gebruikers van de BRP ter beschikking is gesteld.<sup>38</sup>

72. De juridische grondslag van de gegevensuitwisseling ten behoeve van LAA-signalen is sinds de start van het project LAA ook gebaseerd op de Wet BRP. Deze juridische grondslag was bij aanvang van het samenwerkingsverband niet eenvoudig vast te stellen; zo volgt uit een evaluatierapport dat 'het krijgen van overeenstemming over de juridische grondslag voor gegevensuitwisseling veel tijd [kost]'.<sup>39</sup> In hetzelfde rapport is onder het 'juridisch kader' vermeld:

*Permanent is evenwel de discussie binnen LAA over de grondslag van verstrekking van extra informatie door afnemers aan gemeenten en omgekeerd, zoals aanvullende informatie bij terugmelding, regelingsinformatie t.b.v. het adresonderzoek en aanvullende informatie over de uitkomsten van het onderzoek.*

*Het project zorgt nu in een 1 op 1-benadering voor een op de desbetreffende afnemer toegesneden procesbeschrijving.*

73. In juli 2015 is de juridische basis voor specifiek de proefleveringen van signalen door de Belastingdienst in het kader van het project LAA schriftelijk vastgelegd.<sup>40</sup> In dit document respectievelijk in een memo uit 2016<sup>41</sup> betreffende de 'juridische basis gegevensuitwisseling LAA' is het volgende opgenomen:

*[...] het verstrekken van de gegevens die tot de gerede twijfel over de juistheid van het adresgegeven hebben geleid, [valt] onder de terugmeldverplichting van artikel 2:34 Wet BRP.*

en

<sup>37</sup> Artikel 2.34 Wet BRP. Een terugmelding is 'de mededeling door een overheidsorgaan dat afnemer is van de BRP aan de gemeente dat het gerede twijfel heeft aan de juistheid van een authentiek gegeven in de BRP, waarmee zo om onderzoek naar dat adres wordt gevraagd' volgens de Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA – juridische aspecten.

<sup>38</sup> Onderzoek Impact en werklust Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, versie 1.0, maart 2022.

<sup>39</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>40</sup> Juridische basis proeflevering adressen met gerede twijfel door de Belastingdienst aan ICTU in het kader van het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, getekend d.d. 17 juli 2015.

<sup>41</sup> Memo 'Juridische basis gegevenslevering LAA' d.d. 1 maart 2016.

*De Belastingdienst is op grond van artikel 2.34 van de Wet basisregistratie personen (Wbpr) verplicht gereede twijfel aan de juistheid van het in de BRP opgenomen adres mede te delen aan het College van Burgemeester en wethouders van de betreffende bijhoudingsgemeente.*

74. Ook ICTU heeft gewezen op artikel 2.34 Wet BRP als grondslag voor de gegevensverwerking in het kader van LAA.<sup>42</sup> Verder heeft ICTU ons gewezen op het volgende. In de LAA-opzet opereert ICTU op grond van de verwerkersovereenkomst (destijds bewerkersovereenkomst) die gemeenten met haar hebben gesloten; dat bepaalt het kader en daarmee haar bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het LAA-proces.
75. Zoals hiervoor is vermeld kunnen afnemers van de BRP voor reguliere terugmeldingen gebruik maken van de TMV. De TMV is ook gebruikt voor de LAA-signalen van de Belastingdienst in het kader van de eerste proeflevering in 2015.<sup>43</sup> Dit heeft plaatsgevonden op verzoek van de Belastingdienst.<sup>44</sup>
76. Over de reden van het gebruik van de TMV voor de LAA-signalen is in een ‘Evaluatiebijeenkomst pilot Belastingdienst’ d.d. 4 november 2015 het volgende vermeld:
- De Belastingdienst maakt bewust gebruik van de TMV, omdat ze opschorten op basis van gereede twijfel, die via de TMV geregistreerd moet worden. Dit is de wettelijke onderbouwing.*
77. Een tweede reden om de TMV te gebruiken voor LAA-signalen hangt samen met het analyseren van de resultaten van de adresonderzoeken. De Belastingdienst wilde de baten van het project graag in kaart brengen.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Verder hebben zij ons bericht: ‘Meer in het algemeen kan deze verwerking worden gebracht onder de gemeentelijke taak om toezicht te houden op de juiste registratie. De signalen die in het kader van LAA op basis van het gebruik van profielen worden verstrekt zijn aan te merken als een systematische operationalisering van deze gereede twijfel gevallen.’

<sup>43</sup> De inhoud en het proces van de eerste proeflevering komen aan bod in paragraaf 6.3.2 en 6.3.3.

<sup>44</sup> Conceptmemo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU.

<sup>45</sup> E-mail medewerker van ICTU d.d. 30 augustus 2015 (inclusief bijlagen), conceptmemo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU.

78. De gemeenten hebben ons in interviews gewezen op een verschil tussen LAA-signalen en reguliere terugmeldingen voor wat betreft de onderzoeksplicht en -termijn.
79. Bij een reguliere terugmelding hebben gemeenten de plicht om binnen vijf werkdagen te reageren op de terugmelding.<sup>46</sup> Die reactie kan zijn dat de gegevens in de basisregistratie zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd. Het is ook mogelijk dat de gemeente eerst nader onderzoek dient te verrichten.
80. Gemeente Haarlem heeft tegenover ons verklaard dat voor LAA-signalen niet dezelfde verplichtingen gelden:

*Een [LAA] 'signaal' is een uitvloeisel van een query (profiel) in samenhang met het project LAA; er bestaat geen plicht voor een gemeente om een signaal te onderzoeken en er is ook geen termijn aan een eventueel onderzoek verbonden.*

<sup>46</sup> Artikel 28 Besluit BRP.

## 6 Bevindingen in samenhang met de opdrachtformulering

### 6.1 Inleiding

81. In dit hoofdstuk komen de bevindingen in samenhang met de opdrachtformulering aan de orde waarbij wij achtereenvolgens ingaan op:

- De totstandkoming van het (risico)profiel UT001 (paragraaf 6.2);
- Het aantal daadwerkelijk uitgeleverde signalen (paragraaf 6.3);
- De door de gemeenten verrichte onderzoeken (paragraaf 6.4);
- De gevolgen voor individuele burgers (paragraaf 6.5).

### 6.2 De totstandkoming van het (risico)profiel UT001

#### 6.2.1 Inleiding

82. In deze paragraaf gaan wij in op de totstandkoming van het (risico)profiel UT001 en besteden wij aandacht aan verschillende omschrijvingen van dit profiel. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Het (risico)profiel UT001 als onderdeel van de Belastingdienst Mix (subparagraaf 6.2.2);
- De bij de ontwikkeling van het (risico)profiel UT001 betrokken gremia (subparagraaf 6.2.3);
- De totstandkoming van het (risico)profiel UT001 (subparagraaf 6.2.4);
- Drie verschillende omschrijvingen van het (risico)profiel UT001 (subparagraaf 6.2.5).

#### 6.2.2 *Het (risico)profiel UT001 als onderdeel van de Belastingdienst Mix*

83. De Belastingdienst heeft bij aanvang van het project LAA beoordeeld welke informatie over de kwaliteit van adresgegevens reeds aanwezig was bij de Belastingdienst.<sup>47</sup> In dit kader is geconstateerd dat het onderdeel Toeslagen<sup>48</sup> zich al bezig hield met adresonderzoek. Ook bij het Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding ('RCF')<sup>49</sup> werden reeds profielen gebruikt<sup>50</sup>,

<sup>47</sup> Zo volgt uit een interview met de Belastingdienst.

<sup>48</sup> Met ingang van januari 2021 is directoraat-generaal Toeslagen, voorheen de directie Toeslagen onder het directoraat-generaal Belastingdienst, een zelfstandig onderdeel van het ministerie van Financiën.

<sup>49</sup> De negen RCF Kenniscentra Handhaving zijn een initiatief van het ministerie van SZW om gemeenten en handhavingpartners in het WIZ-domein (Werk, Inkomen en Zorg) te verbinden en te versterken.

<sup>50</sup> Het RCF hield zich met profielen bezig vanuit het oogpunt van 'ondermijning'.

waaronder een profiel dat als basis is gebruikt<sup>51</sup> voor het (risico)profiel dat thans is geduid als (risico)profiel UT001.

84. De Belastingdienst heeft de risicoduiding van het RCF overgenomen en diverse keren aangepast<sup>52</sup> om te komen tot het (risico)profiel UT001 dat in 2015 is gebruikt in het kader van project LAA. De reden om tot dit (risico)profiel te komen is door de Belastingdienst als volgt toegelicht: ‘Als een burger zegt in Nederland te wonen en als zodanig ook is geregistreerd in de BRP terwijl de feitelijke situatie is dat die burger in het buitenland woont, dan is er een gereede kans dat deze burger gebruikt [sic] maak[t] van voorzieningen die alleen een in Nederland woonachtige burger toekomen’.
85. Het (risico)profiel UT001 maakt als één van de zeven<sup>53</sup> profielen deel uit van de zogenaamde ‘Belastingdienst Mix’.

### 6.2.3 *De bij de ontwikkeling van het (risico)profiel UT001 betrokken gremia*

86. Geïnterviewden hebben voor wat betreft de totstandkoming van de tot de Belastingdienst Mix behorende (risico)profielen, waaronder (risico)profiel UT001, gewezen op een centrale rol van de Belastingdienst.
87. Uit een interview met de Belastingdienst blijkt navolgende over de rol van de Belastingdienst bij de ontwikkeling van (risico)profielen, waaronder UT001, en de daarbij betrokken gremia van de Belastingdienst:

*De volgende organisatieonderdelen/ gremia zijn betrokken geweest in verband met de inbreng van de Belastingdienst bij het project LAA en de ontwikkeling van (risico)profielen/ de Belastingdienst Mix ten behoeve van het landelijke project LAA:*

- *Bij de Belastingdienst is een interne stuurgroep opgericht voor het project LAA. Deze stuurgroep bestaat thans niet meer. Het betrof een multidisciplinaire stuurgroep, met vertegenwoordigers van diverse onderdelen van de Belastingdienst.*

<sup>51</sup> In dit verband merken wij voor de volledigheid op dat ons geen bescheiden ter beschikking hebben gestaan over (een) profiel(en) van het RCF.

<sup>52</sup> In dit verband heeft een medewerker van de Belastingdienst ons, onder verwijzing naar een specifieke casus van het RCF, gemeld dat ‘de selectie in RCF verband specifiek [was]’.

<sup>53</sup> Uit de inhoud van het concept memo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU en het ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 volgt dat de tweede proeflevering in november 2015 is gebaseerd op acht (risico)profielen; het profiel TIH001 is toegevoegd. Omdat ons onderzoek zich niet richt op het profiel TIH001 hebben wij geen nadere werkzaamheden verricht in dit verband.

*Besluitvorming in verband met de inbreng van de Belastingdienst bij het project LAA vond plaats in de interne stuurgroep LAA; daar lag de governance en werden besluiten genomen of iets doorgang had of niet inzake het project LAA. [...]*  
*[De Belastingdienst] beschikt niet (meer) over verslaglegging van de interne stuurgroep LAA.<sup>[54]</sup>*

- *Het (voormalig) onderdeel EH&I (Expertisecentrum Handhaving & Intelligence) hield zich bezig met de ontwikkeling van de (risico)profielen (bij de Belastingdienst ook wel aangeduid als fenomenen). Dit onderdeel bestond uit diverse experts en data-analisten.*
- *[...]*

en

*De afdeling EH&I was verantwoordelijk voor de data technische juiste vaststelling van de selectieregels van een specifiek (risico)profiel, waaronder ook het (risico)profiel UT001. Telkens werd bij nieuwe output door de analisten getoetst of de selectieregels voldoende en juist zijn gespecificeerd.*

en

*De (risico)profielen zoals deze in 2015 tot stand zijn gekomen, waaronder ook het (risico)profiel UT001, zijn door de Belastingdienst afgestemd met betrokken partijen, waaronder gemeenten<sup>[55]</sup> en ICTU. De risicoprofielen zijn in samenwerking met voornoemde partijen ontwikkeld. Hiervoor zijn kennissessies georganiseerd. De ideeën zijn hoofdzakelijk ontwikkeld bij [het voormalige] EH&I<sup>[56]</sup> [van de Belastingdienst]. Het initiatief lag bij de Belastingdienst, ook juridisch. Dit is het geval omdat het steeds de gerede twijfel betreft die de Belastingdienst heeft en wettelijk verplicht is om te melden.*

<sup>54</sup> Wij merken op dat de Belastingdienst ons na de procedure van wederhoor één verslag van de interne stuurgroep LAA heeft overgelegd.

<sup>55</sup> Gemeente Den Haag heeft tegenover ons haar betrokkenheid bevestigd. Gemeente Den Haag heeft hierover aangegeven dat ‘de signalen van de Belastingdienst tot stand [zijn] gekomen op basis van profielen die door de Belastingdienst zijn ontwikkeld in overleg met ICTU en een aantal gemeenten.’

<sup>56</sup> Expertisecentrum Handhaving & Intelligence.



88. Uit navolgende bescheiden, die wij hebben aangetroffen in het projectarchief van LAA, volgen andere gremia die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming, afwegingen dan wel besluitvorming ten aanzien van (risico)profielen ten behoeve van project LAA.
- Memo ‘Voortgang deelproject Samenwerkingsverband i.o.’ d.d. 10 april 2015:
 

*Met de Belastingdienst overleg gevoerd over de (hoeveelheid) business rules die zij hanteren voor het samen kunnen stellen van de verwonderadressen<sup>57</sup>. Komende week wordt door het (binnen)bestuurlijk overleg van de Belastingdienst<sup>58</sup> besloten welke adressen kunnen worden aangeleverd aan het project LAA;*
  - Verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 20 april 2015:
 

*Voortgang Samenwerkingsverband i.o. [...]*  
*[...] Verder [...] is er discussie geweest over welke business rules er gebruikt mogen worden voor de levering van gegevens door De Belastingdienst (het MT Fraude maakt vandaag een definitieve beslissing<sup>59</sup>, er wordt hopelijk uiterlijk 29 april geleverd) [...].*
  - Verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 29 april 2015:
 

*[...] [Medewerker Belastingdienst] heeft [medewerker ICTU] laten weten nog steeds voorbereidingen te treffen voor het laten draaien van een query. Om die reden heeft hij komende week rechtstreeks overleg met het team Handhaving van de Belastingdienst<sup>60</sup><sup>61</sup>.*
  - E-mail d.d. 17 juli 2015 van ICTU met een weekverslag over de Belastingdienst:
 

*De **gegevens levering is uitgesteld tot dat** [medewerker Belastingdienst] op bestuurlijk niveau akkoord heeft van zijn collega’s. Zoals [medewerker Belastingdienst] in het Operationeel overleg heeft laten zien zijn er diverse huizen binnen de Belastingdienst die aangewend worden voor dit project<sup>62</sup>. De samenwerking en verbinding tussen deze*

<sup>57</sup> Bij de Belastingdienst werd in 2015 de term ‘verwonderadressen’ gebruikt voor LAA-signalen.

<sup>58</sup> Onderstreping door Integis.

<sup>59</sup> Onderstreping door Integis.

<sup>60</sup> Onderstreping door Integis.

<sup>61</sup> De Belastingdienst heeft over het ‘team Handhaving van de Belastingdienst’ het volgende vermeld: ‘Het ‘team Handhaving van de Belastingdienst’ waarnaar in bescheiden wordt verwezen heeft onder die naam niet bestaan; het betreft vermoedelijk het onderdeel EH&I.’

<sup>62</sup> Onderstreping door Integis.

*huizen is op operationeel en M2 (interbestuurlijk) niveau door [medewerker Belastingdienst] tot stand gebracht. [...]*

- Verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 20 juli 2015

*[...] Het feit dat De Belastingdienst een interne Stuurgroep<sup>[63]</sup> heeft opgericht, betekent dat ze zeer serieus met LAA aan de slag zijn. [...]*

- Verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 27 juli 2015:

*De Belastingdienst heeft een Stuurgroep ingesteld<sup>[64]</sup> om ook bestuurlijk mandaat te hebben. [medewerker Belastingdienst] zit vanuit de Centrale Administratie in het project en heeft aangegeven dat De Belastingdienst zelf wil gaan meten ‘van wieg tot graf’.<sup>[65]</sup> Eind Q4 worden de baten, decentraal opgespoord via regiokantoren, aan ons gerapporteerd. Het is belangrijk dat er tijdig capaciteit wordt ingepland voor vervolgonderzoek.*

- Verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 23 november 2015:

*[Medewerker van ICTU] geeft aan dat [medewerker Belastingdienst] voor goede queries langs zou moeten gaan bij de afdeling Business Intelligence and Analytics (BI&A). De huidige queries zijn gebouwd en gedraaid door het Expertisecentrum Handhaving en Intelligence (EH&I).<sup>[66]</sup> [...].*

89. Uit vorenstaande volgt dat (risico)profielen in de Belastingdienst mix, waaronder (risico)profiel UT001, hoofdzakelijk zijn ontwikkeld door de Belastingdienst.

#### 6.2.4 De totstandkoming van het (risico)profiel UT001

90. Wij hebben geen duidelijkheid kunnen verkrijgen over de totstandkoming en afwegingen dan wel besluitvorming ten aanzien van het (risico)profiel UT001, waarover het volgende.

<sup>63</sup> Onderstreping door Intégis.

<sup>64</sup> Onderstreping door Intégis.

<sup>65</sup> Onderstreping door Intégis.

<sup>66</sup> Onderstreping door Intégis.

91. Zoals volgt uit paragraaf 6.2.2 heeft de Belastingdienst ons medegedeeld dat bij RCF reeds profielen waren ontwikkeld, waaronder een risicoduiding die als basis is gebruikt voor het (risico)profiel dat thans is geduid als UT001.
92. De Belastingdienst heeft verder navolgende verklaard:
- Het (risico)profiel UT001 is gebaseerd op het vermoeden dat mensen in het buitenland wonen, terwijl zij staan ingeschreven op een adres in Nederland waardoor het risico aanwezig is dat zijn [sic] onrechtmatig gebruik maken van de Nederlandse fiscale en/of sociale voorzieningen en/of toeslagen. De woonplaats van burgers is fiscaal relevant. Dit riep de vraag op: 'Op basis waarvan kunnen wij zeggen dat mensen in het buitenland wonen?'. Toen is de voorzichtige conclusie getrokken dat het mogelijk interessant is om een vergelijking te maken tussen de geboortedatum van een belastingplichtige en de datum van de eerste adresinschrijving in Nederland; afkomst en/of nationaliteit spelen hierbij geen rol. Het was immers niet wenselijk, wettelijk niet toegestaan en niet haalbaar om criteria te hanteren als de geboorteplaats van burgers dan wel nationaliteit. Volgens [geïnterviewde] bestonden er veel vragen en was er discussie over deze selectieregels ter zake het profiel UT001.*
93. Vorenstaande verklaring kan ten gevolge van het ontbreken van bescheiden niet worden geverifieerd. In dit verband herhalen wij dat de Belastingdienst desgevraagd geen bescheiden heeft overgelegd die zien op de totstandkoming en afwegingen dan wel besluitvorming ten aanzien van het (risico)profiel UT001.
94. Ook in het projectarchief van project LAA hebben wij geen bescheiden aangetroffen die zien op de totstandkoming, afwegingen dan wel besluitvorming ten aanzien van het (risico)profiel UT001. Dat wij in dit projectarchief geen bescheiden hebben aangetroffen, hangt mede samen met de door De Belastingdienst gehanteerde beleidslijn waarover de Belastingdienst het volgende heeft verklaard:
- De beleidslijn die in 2015 door de Belastingdienst werd gehanteerd was dat geen inzicht werd gegeven in de handhavingsstrategie van de Belastingdienst; er werd niet gedeeld welke data werd gebruikt en hoe de Belastingdienst tot die data kwam.*

95. Ook uit navolgende bescheiden volgt dat de afwezigheid van bescheiden in het projectarchief van project LAA samenhangt met de terughoudendheid die de Belastingdienst heeft betracht bij het delen van informatie over haar ‘handhavingsstrategie’:

- Een vertrouwelijk memo d.d. 17 juni 2015 met onderwerp ‘Verslag afspraak met [medewerker Belastingdienst]’<sup>67</sup>:

*De exacte beschrijving van de selectiecriteria (en bijbehorende informatie) wordt in een memo verstrekt aan het project LAA nadat deze door de belastingdienst definitief zijn bepaald.*

De medewerker van de Belastingdienst waarnaar wordt verwezen bij de onderwerpregel heeft de volgende opmerking geplaatst bij vorenstaande zin:

*In dit stadium de publicatie van deze concept selectieregels nog niet verspreiden! Ook steeds te behandelen als \* Vertrouwelijk\* !*

- Een vertrouwelijk memo d.d. 26 juni 2015 met onderwerp ‘Verslag afspraak met [medewerker Belastingdienst]’:

*Een vraag die nog niet beantwoord is: hoe transparant wil de belastingdienst zijn over de specifieke selectieregels richting project LAA, de gemeente, degene die het huisbezoek uitvoert en de burger. Deze vraag dient later nog te worden beantwoord. Voor de pilotfase betrachten we terughoudendheid.*

- Het verslag ‘Operationeel Overleg Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 14 juli 2015:

*[Medewerker ICTU] vraag [sic] of er aan de deur gecommuniceerd mag worden welke selectiecriteria ten grondslag liggen aan de gegevens. Het antwoord daarop is vooralsnog nee. De Belastingdienst is op dit moment bezig met een vertaalslag om te komen tot een formulering waarvan zij het allen intern eens zijn dat deze wel gedeeld zou mogen worden.*

- Het verslag ‘Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 27 juli 2015:

<sup>67</sup> Wij beschikken over een becommentarieerde versie van het verslag. Het is ons niet bekend of dit de definitieve versie van het verslag is.

*Er zijn negen ‘business rules’ opgesteld. [...] Overigens worden de ‘business rules’ niet gedeeld: het zijn indicatoren op grond waarvan fraude gedetecteerd kan worden. Delen is inzage geven in waarop gelet wordt en dat is niet de bedoeling.*

- Het memo d.d. 1 maart 2016 van [medewerker Belastingdienst] met onderwerp ‘Juridische basis gegevensuitwisseling LAA’:

*Het leveren van de gevraagde informatie binnen het project LAA valt op grond van de huidige wet- en regelgeving slechts in zeer beperkte mate te legitimeren. De Belastingdienst kan, en zal, dus ook niet overgaan tot het leveren van informatie op verzoek van gemeentes, en zich bij het onderbouwen van de gerede twijfel beperken tot die informatie die strikt noodzakelijk is voor die onderbouwing.*

96. Tot slot merken wij op dat ook de gemeenten niet beschikken over bescheiden die zien op de totstandkoming en afwegingen dan wel besluitvorming ten aanzien van het (risico)profiel UT001.

### *6.2.5 Drie verschillende omschrijvingen van het (risico)profiel UT001*

#### *6.2.5.1 Inleiding*

97. Wij hebben drie verschillende omschrijvingen van het (risico)profiel UT001 aangetroffen. Deze drie omschrijvingen zijn alle weergegeven in bescheiden uit 2021.
98. Wij beschikken slechts in beperkte mate over bescheiden uit eerdere jaren, waaronder 2015, die zien op een omschrijving van het (risico)profiel UT001.
99. In de volgende subparagraaf is vermeld welke informatie uit het jaar 2015 ons ter beschikking heeft gestaan. In de subparagrafen die daarop volgen zijn de drie verschillende omschrijvingen, zoals opgenomen in bescheiden uit 2021, chronologisch weergegeven inclusief bronvermelding en overige opmerkingen. In paragraaf 6.2.5.6 sluiten wij af met onze constatering ten aanzien van de drie omschrijvingen.

### 6.2.5.2 Informatie over de omschrijving van het (risico)profiel UT001 uit 2015

100. Wij beschikken over een vertrouwelijk memo d.d. 17 juni 2015 met onderwerp ‘Verslag afspraak met [medewerker Belastingdienst]’ waarin de ‘selectiecriteria’ in concept zijn vermeld. Over de selectiecriteria is het volgende vermeld:

*De belastingdienst [...] heeft een negental selectiecriteria ontwikkeld voor het identificeren van adressen waar gerede twijfel bestaat over de correctheid van de combinatie persoon-adres zoals geregistreerd in de BRP. Deze huidige set is slechte bedoeld voor de te leveren proefset. Deze selectiecriteria zullen na afronden van de afhandeling van de proefset geëvalueerd worden en worden bijgesteld c.q. uitgebreid.*

101. In de tekst zijn een negental<sup>68</sup> selectiecriteria vermeld. Eén selectieregel in concept luidt: ‘alleenstaande >60 jr. + buitenlander met uitkering’.<sup>69</sup> Omdat dit een summiere omschrijving van een selectieregel in concept is, gaan wij hieraan voorbij.
102. Verder is in een ‘verslag<sup>[70]</sup> [van de] 1<sup>e</sup> bijeenkomst van de [interne] stuurgroep LAA’ van de Belastingdienst d.d. 17 juli 2015<sup>71</sup> over de ‘huidige set aan selectieregels voor de proefset [...] (zie memo)’ opgemerkt dat ‘het aspect nationaliteit [wordt] meegenomen’. Hierover is vermeld: ‘Daar moet nader naar gekeken worden. Dit voor nu er uitlaten’.
103. Wij hebben (echter) geen aanwijzingen gevonden dat de eerste proeflevering van de Belastingdienst is aangepast naar aanleiding van dit overleg omdat uit ons ter beschikking staande bescheiden volgt dat de signalen die in september 2015 door de Belastingdienst zijn geleverd aan het IKP dateren van juni 2015.<sup>72</sup>
104. In dit kader merken wij verder op dat het memo waarnaar in het verslag wordt verwezen geen onderdeel uitmaakt van de door de Belastingdienst overgelegde bescheiden.

<sup>68</sup> Uit diverse bescheiden volgt dat in eerste instantie werd gewerkt met negen (risico)profielen. Uit bescheiden volgt ook dat de eerste proeflevering is gebaseerd op zeven (risico)profielen die signalen hebben opgeleverd.

<sup>69</sup> De selectiecriteria zijn bovendien doorgehaald in het memo, waarbij is opgemerkt ‘In dit stadium de publicatie van deze concept selectieregels nog niet verspreiden! Ook steeds te behandelen als \*Vertrouwelijk\*!’

<sup>70</sup> Onder verwijzing naar paragraaf 3.3 merken wij op dat wij dit verslag van de Belastingdienst hebben ontvangen nadat de procedure van wederhoor was afgerond.

<sup>71</sup> Wij merken op dat in het verslag meerdere keren is vermeld dat de bijeenkomst plaatsvond op ‘17-07-2015’; in de kantlijn is onder ‘datum’ echter ‘27-05-2015’ vermeld. Wij gaan er in casu vanuit dat eerstgenoemde datum de juiste datum is. Verder heeft het ons ter beschikking staande bestand een recente aanmaakdatum, namelijk in 2023. De Belastingdienst heeft naar aanleiding van vragen onzerzijds aangegeven ‘inhoudelijk niets te hebben gewijzigd. Mogelijk gaat het om een aanpassing naar een nieuwe technische indeling van het bestand.’

<sup>72</sup> De inhoud en het proces van de eerste proeflevering komen aan bod in paragraaf 6.3.2 en 6.3.3.

105. Ook hebben wij in het projectarchief van project LAA een mail aangetroffen met datum 2 september 2015 en onderwerp ‘Verzonden: Signalen Belastingdienst’. Deze mail is afkomstig van een medewerker van ICTU en is gezonden aan medewerkers van de Belastingdienst, ICTU en de drie ‘koplopergemeenten’ die hebben deelgenomen aan de eerste proeflevering, zijnde gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond.
106. Uit de inhoud van voornoemde mail volgt dat gegevens worden verstrekt die zien op de eerste proeflevering van de Belastingdienst.<sup>73</sup> In de mail is ook toegelicht dat in een te downloaden bestand<sup>74</sup> omschrijvingen van de (risico)profielen<sup>75</sup> zijn gedeeld. Hierover is vermeld:

*Let op: de codes en beschrijving zijn alleen bedoeld voor intern gebruik bij de gemeente als hulpmiddel voor het verfijnen en actualiseren van het signaal. En wellicht ter [sic] overvloed, alleen bestemd voor gebruik door hiertoe bevoegde medewerkers. De code en achtergrond mag NIET aan externen/burgers worden gecommuniceerd.*

107. ICTU heeft over de inhoud van voornoemde mail het volgende verklaard:

*In de uitvoering van de proef vanaf september 2015 met drie gemeenten binnen LAA heeft de Belastingdienst een mix van thema’s opgeleverd waarbij zij gebruik maakten van interne coderingen als beschrijving. Het delen en vastleggen van informatie over deze selectiecriteria was ook in deze fase met de nodige voorzichtigheid omkleed. Omdat we als projectorganisatie vonden<sup>[76]</sup> dat [we] de deelnemende gemeenten wel moeten meegeven wat de aanleiding is voor het signaal is afgesproken om een beschrijving van de codering mee te sturen in het excell-sheet dat beschikbaar is gesteld aan de gemeenten via een beveiligde verbinding (DocZend).*

<sup>73</sup> De inhoud en het proces van de eerste proeflevering komen aan bod in paragraaf 6.3.2 en 6.3.3.

<sup>74</sup> In de mail is vermeld: ‘de signalen van de Belastingdienst zijn middels een DocZend link aan u beschikbaar gesteld. Hiertoe heeft u een email ontvangen met de link die toegang biedt tot het downloaden van het bestand.’ Ons is niet bekend aan wie de mail met de link is toegezonden.

<sup>75</sup> In de mail is de term verwondercode gebruikt. Omwille van de leesbaarheid hanteren wij de term (risico)profiel.

<sup>76</sup> ICTU heeft in dit verband navolgende aangegeven: ‘[...] wij [vroegen] met klem aandacht voor het belang om gemeentes te informeren over de kenmerken van de profielen. Pas als bekend is wat de grond is van de gerede twijfel kan een gemeente zich een oordeel vormen over de noodzaak al of niet een adresonderzoek in te stellen. [...]’.

108. Wij hebben aan vertegenwoordigers van de drie gemeenten, ICTU, de Belastingdienst en de verzender van bovengenoemde mail gevraagd of voornoemd document nog voorhanden is. Dit bleek niet het geval.
109. Tot slot hebben wij bij gemeente Den Haag inzage genomen in één dossier naar aanleiding van een UT001-sigitaal. In dit dossier zijn gegevens uit de TMV vermeld, waaronder de vermelding ‘#LAA\_UT001’ en een toelichting op het (risico)profiel. De (nadere) toelichting in dit dossier bevatte echter een omschrijving die overeenkomt met de omschrijving van (risico)profiel ‘T002’ uit de Belastingdienst Mix en dus niet een omschrijving die ziet op (risico)profiel UT001.
110. Wij hebben navraag gedaan of omschrijvingen van andere signalen op basis van het (risico)profiel UT001 (nog) te raadplegen zijn in de TMV, zoals dat kennelijk het geval is geweest bij voornoemd UT001-sigitaal dat aan gemeente Den Haag is geleverd. Dit is niet het geval.
111. Wij constateren dan ook dat wij geen bescheiden uit 2015 hebben aangetroffen, anders dan het document waaraan wij voorbijgaan, waarin een omschrijving van het (risico)profiel UT001 is weergegeven.

#### 6.2.5.3 *De eerste omschrijving uit 2021 van het (risico)profiel UT001*

112. Bij de totstandkoming van het ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU is ten behoeve van een eerste (concept)versie van het memo in een e-mail<sup>77</sup> de volgende omschrijving van het (risico)profiel UT001 opgenomen:

*Alleenstaande personen ouder dan 60 jaar met een buitenlandse (niet-Nederlandse) nationaliteit<sup>78</sup> die een uitkering ontvangen met eventueel een toeslag van UWV en/of BD toeslagen. De ervaring van de Belastingdienst met deze adressen is dat de inschrijving veelal niet klopt.*

<sup>77</sup> Betreffende e-mail d.d. 25 augustus 2015 is opgesteld door een medewerker van ICTU.

<sup>78</sup> Onderstreping door Intégis.



113. Volgens de opsteller van voornoemde e-mail is deze omschrijving de tekst zoals deze is 2015 is afgestemd met de Belastingdienst. Wij hebben dit bij gebrek aan bescheiden niet kunnen verifiëren.

#### 6.2.5.4 De tweede omschrijving uit 2021 van het (risico)profiel UT001

114. In het (definitieve) ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU is de volgende omschrijving van het (risico)profiel UT001 opgenomen:

*Een selectie uit de groep van alleenstaande personen ouder dan 60 jaar met een lopende uitkering en eventueel een toeslag (UWV-toeslag en/of BD-toeslag). Deze selectie is gemaakt door de Belastingdienst in een query waarin vergelijking plaatsvond tussen geboortedatum van de belastingplichtige en de datum van hun eerste adresinschrijving in Nederland<sup>[79]</sup>. Op basis van een hiertoe bepaalde drempelwaarde<sup>[80]</sup> viel het adres in een selectie. Dit is op indirecte manier gebruik van nationaliteit<sup>[81]</sup> wat alleen bij voldoende juridische onderbouwing en zwaarwegend belang, toegestaan is.*

115. Naar aanleiding van vragen onzerzijds over de totstandkoming van de (verschillende) omschrijvingen van de (risico)profielen UT001 in het memo d.d. 20 september 2021 heeft ICTU ons het volgende geantwoord:

*De omschrijvingen bij de codes<sup>[82]</sup> code [sic] zijn niet gereconstrueerd: wij hebben deze codes ontvangen van de Belastingdienst. En later desgevraagd de betekenis van de codes. Dus bij ICTU is geen sprake van reconstructie van de betekenis van de codes. Die komen van de Belastingdienst. Daarnaast zijn deze codes vertrouwelijk en wil de Belastingdienst niet dat deze gedeeld worden.*

en

*Uit het memo volgt dat onderdeel van de selectiecriteria behorende bij het profiel UT001 was de uitkomst van een vergelijking tussen geboortedatum en datum van de eerste*

<sup>79</sup> Onderstreping door Intégis.

<sup>80</sup> Wij merken op dat in deze omschrijving niet is geduïd wat de ‘drempelwaarde’ is.

<sup>81</sup> Een geïnterviewde heeft ons gewezen op een mogelijke onjuiste vermelding over ‘gebruik van nationaliteit’ in dit memo. De geïnterviewde gaf aan dat nationaliteit niet afgeleid kan worden uit de geboortedatum en datum eerste inschrijving.

<sup>82</sup> Code(s) verwijst in deze naar selectiecodes, een andere benaming voor de aanduiding van (risico)profielen.

*inschrijving in Nederland. Deze wetenschap komt bij de Belastingdienst vandaan die voor de verschillende profielen de inhoudelijke keuzes heeft gemaakt.*

116. Uit ons onderzoek volgt dat voornoemde tweede omschrijving, zoals opgenomen in het (definitieve) memo d.d. 20 september 2021 van ICTU, is gebaseerd op de eerste omschrijving en na intern overleg aan een vertegenwoordiger van de RvIG is opgeleverd. Ten aanzien van deze tweede omschrijving heeft ICTU geen contact gehad met de Belastingdienst.
117. Op grond van vorenstaande constateren wij dat de omschrijving van het (risico)profiel UT001 is aangepast naar aanleiding van intern overleg bij ICTU en dat deze aanpassing niet heeft plaatsvonden in afstemming met de Belastingdienst.<sup>83</sup>

#### 6.2.5.5 *De derde omschrijving van het (risico)profiel UT001 uit 2021*

118. In bijlage 1 bij een Nota aan de Tweede Kamer<sup>84</sup> is het volgende gemeld over het (risico)profiel UT001, dat in de bijlage is geduid als ‘Niet meer woonachtig in Nederland’:

*Het profiel betrof alleenstaande personen ouder dan 60 jaar die in het buitenland zijn geboren en staan ingeschreven op een woonadres in Nederland<sup>85</sup>, met een lopende uitkering en eventueel een toeslag. De gerede twijfel over de juistheid van de inschrijving in de BRP ziet op de feitelijke bewoning van deze persoon op het adres en betreft de vraag of deze niet feitelijk (weer) in het buitenland verblijft. De variabelen en drempelwaarden bij dit profiel hebben betrekking op (een afwijking tussen) de geboortedatum en de datum van eerste inschrijving in Nederland en de aanwezigheid van een lopende uitkering en eventueel een toeslag.*

119. Over deze derde omschrijving is ons door het ministerie van BZK gemeld dat deze is gebaseerd op de tweede omschrijving. De tekstuele aanpassingen ten opzichte van de tweede omschrijving zijn ingegeven vanwege ‘het verschil in adressanten’, ofwel de lezersdoelgroep,

<sup>83</sup> ICTU heeft ons in dit verband navolgende bericht: ‘Voor de toetsing van de beschrijvingen van de thema’s waar afnemers als de Belastingdienst bij betrokken waren is met de RvIG afgesproken dat zij met hen een toetsing doen op de opgeleverde profielbeschrijvingen. Als onderdeel van de transitie van LAA als programma naar de RvIG is namelijk het accountmanagement al overgedragen en hebben wij vanuit ICTU geen rechtstreekse lijnen meer met afnemers.’ ICTU verwijst kennelijk naar de RvIG in deze.

<sup>84</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35772 nr. 6, p 5.

<sup>85</sup> Onderstreping door Intégis.

in casu de Tweede Kamer. In dit verband is ons door het ministerie van BZK het volgende gemeld:

*De tweede beschrijving stelt dat een vergelijking plaatsvond tussen de geboortedatum en datum eerste inschrijving. Als de geboortedatum afwijkt van de datum van eerste inschrijving is iemand per definitie in het buitenland geboren. Zonder kennis van de BRP is dit laatste echter niet goed uit de tweede omschrijving af te leiden. De derde omschrijving maakt dit wel expliciet voor een breder publiek.*

#### 6.2.5.6 Constateringen ter zake van de omschrijvingen van het (risico)profiel UT001

120. Geen van de door ons geïnterviewde personen heeft ons kunnen aangeven welke omschrijving(en) van het (risico)profiel UT001 in 2015 is (zijn) gehanteerd.
121. Omdat ons ook geen bescheiden dienaangaande ter beschikking hebben gestaan, hebben wij derhalve niet kunnen vaststellen of een van de drie omschrijvingen en zo ja, welke omschrijving een (exact) juiste weergave is van het (risico)profiel UT001 dat in 2015 is gehanteerd.
122. De Belastingdienst heeft ons in dit verband medegedeeld dat geen van de drie omschrijvingen juist is omdat de ‘fiscale context’ ontbreekt dan wel dat ‘nationaliteit’ geen rol heeft gespeeld in het profiel dat is gebruikt ten behoeve van het project LAA.
123. Vorenstaande houdt ook in dat wij niet hebben kunnen vaststellen of navolgende elementen uit vermelde omschrijvingen deel hebben uitgemaakt van (de query van) het (risico)profiel UT001<sup>86</sup>:
  - Met een buitenlandse (niet-Nederlandse) nationaliteit;
  - De geboortedatum van de belastingplichtige in combinatie met de datum van hun eerste adresinschrijving in Nederland;
  - Die in het buitenland zijn geboren en staan ingeschreven op een woonadres in Nederland.
124. Indien deze elementen uit de omschrijvingen dienen te worden vertaald in de vorm van een query, ontstaat mogelijk per omschrijving een andere query. Anders gesteld, elk van de drie

<sup>86</sup> Deze criteria zijn onderstreept in de citaten in alinea 112, 114 en 118.

omschrijvingen zal mogelijk leiden tot een andere zoekvraag en dus ook (kunnen) leiden tot andere uitkomsten.

125. Tot slot heeft de Belastingdienst tegenover ons verklaard dat:

*[...] bij de ontwikkeling van profielen ten behoeve van het project LAA nationaliteit geen rol heeft gespeeld. Verwijzingen naar nationaliteit die zijn opgenomen in versies van definities van het profiel UT001 stammen mogelijk uit de tijd van het RCF. Het RCF benaderde de profielen vanuit opsporing/vervolgning. Dat is een andere benadering dan werd toegepast door de Belastingdienst in het kader van het project LAA. Toen werd een benadering gekozen vanuit fiscaal oogpunt. De Belastingdienst heeft daarom de doelstelling van de selectieregels zoals gehanteerd door RCF, aangepast voor gebruik in de fiscale context.*

126. Al het vorenstaande houdt in dat wij geen antwoord kunnen geven op de volgende vragen:

- Wat was de onderbouwing van het maatschappelijke probleem?
- Was er een specifieke aanleiding voor het (risico)profiel UT001?
- Welke informatie en afwegingen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het (risico)profiel UT001?
- Waarom is een criterium als 'geboren in het buitenland' of een criterium met eenzelfde strekking toegepast?
- Was er besluitvorming over het (risico)profiel UT001? Zo ja wanneer is besloten, door welk gremium is besloten en op basis van welke stukken heeft besluitvorming plaatsgevonden?
- Wat werd wanneer over dit profiel gecommuniceerd?

### **6.3 Het aantal daadwerkelijk uitgeleverde signalen**

#### *6.3.1 Inleiding*

127. In deze paragraaf gaan wij in op het aantal daadwerkelijk uitgeleverde signalen op basis van het (risico)profiel UT001. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De twee proefleveringen (subparagraaf 6.3.2);
- De eerste proeflevering (subparagraaf 6.3.3);

- De tweede proeflevering (subparagraaf 6.3.4).

### 6.3.2 *De twee proefleveringen*

128. Voor het ontwikkelen van nieuwe hoogwaardige signalen doorliep het project LAA een aantal fasen voordat werd overgegaan tot een landelijke uitrol van signalen met alle deelnemende gemeenten.<sup>87</sup> In de proeffase lag de focus op het bepalen van de waarde van de signalen.
129. De Belastingdienst heeft in verband met project LAA twee proefleveringen ‘gedraaid’ met de Belastingdienst Mix, namelijk in september 2015 (met drie deelnemende gemeenten) en in november 2015 (met acht deelnemende gemeenten).<sup>88</sup>
130. Vóór aanvang van de eerste proeflevering is tussen alle betrokken partijen het volgende proces overeengekomen:
- De Belastingdienst genereert signalen en levert deze aan het IKP;
  - Het IKP levert per gemeente de adressen aan;
  - Elke gemeente stelt op basis van de bruto-lijst vast welke adressen te gaan onderzoeken en welke niet;
  - De netto-lijst van te onderzoeken adressen wordt door elke gemeente geleverd aan het IKP, die deze weer doorlevert aan de Belastingdienst;
  - De Belastingdienst plaatst de adressen in de TMV;
  - De gemeenten voeren de onderzoeken uit op basis van de gegevens in de TMV.
131. Verder is overeengekomen dat de gemeenten, ICTU en de Belastingdienst de proeven zowel tussentijds als na afloop evalueren.

### 6.3.3 *De eerste proeflevering*

132. Ten behoeve van de eerste proeflevering heeft de Belastingdienst in september 2015 192<sup>89</sup> signalen (adressen) (en daaraan gekoppeld 487 personen) geleverd aan het IKP. Het IKP heeft

<sup>87</sup> Rapport Landelijke Aanpak Adreskwaliteit, maart 2016.

<sup>88</sup> ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU.

<sup>89</sup> Uit correspondentie, een presentatie, verslagen en memo’s uit 2015 en 2016 volgt dat bij de eerste proeflevering in 2015 192 signalen zijn geleverd. Ons is niet bekend waarom in een tabel in het ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 het totaal aantal adressen 191 bedraagt.

deze gegevens op haar beurt doorgezonden naar de drie ‘koplopergemeenten’ die hebben deelgenomen aan de eerste proeflevering, zijnde gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond.

133. Voornoemd aantal van 192 signalen is het totaal aantal signalen op basis van alle zeven profielen die deel uitmaken van de Belastingdienst Mix en vormen als zodanig de bruto-lijst.
134. De drie gemeenten hebben op basis van de 192 signalen vastgesteld welke adressen in aanmerking komen om te onderzoeken en welke niet. Dit heeft geresulteerd in een netto-lijst van 78 signalen.<sup>90</sup> Over de reden van deze voorselectie door gemeenten is in correspondentie vermeld dat het signaal van de Belastingdienst reeds door de actualiteit kan zijn ingehaald of al bekend kan zijn bij een gemeente.<sup>91</sup>
135. De 78 signalen van de netto-lijst zijn door de Belastingdienst in de TMV geplaatst ten behoeve van adresonderzoek door gemeenten. Ten aanzien van een deel van deze signalen zijn huisbezoeken afgelegd.
136. De bruto-lijst met signalen van de eerste proeflevering is niet meer beschikbaar dan wel te reconstrueren. Ten aanzien van de 192 signalen op de bruto-lijst is, op basis van ons ter beschikking staande andere bescheiden, wel bekend wat de verdeling is ten aanzien van de zeven (risico)profielen van de Belastingdienst Mix; het (risico)profiel UT001 leverde in totaal 77 signalen op.<sup>92 93</sup>
137. Eerder vermelde netto-lijst met 78 signalen is evenmin beschikbaar dan wel te reconstrueren.

<sup>90</sup> Concept memo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ van ICTU van 19 januari 2016 en ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU.

<sup>91</sup> E-mailcorrespondentie d.d. 2 september 2015 met onderwerp ‘Verzonden: Signalen Belastingdienst.’ De actualisatie bleek bij evaluatie ook een item. De 192 signalen waren reeds in juni gegenereerd; daardoor was een deel van de signalen in september 2015 niet meer actueel waardoor deze niet werden opgenomen in de netto-lijst.

<sup>92</sup> ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU.

<sup>93</sup> Uit een presentatie van de Belastingdienst met datum 14 juli 2015 volgt een tabel met de resultaten van de eerste proeflevering ten behoeve van gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond. Uit de gegevens in de tabel is af te leiden welk (risico)profiel binnen de Belastingdienst Mix leidt tot een expansie van personen op basis van een signaal. Voor wat betreft het (risico)profiel UT001 is geen sprake van expansie. Het aantal adressen is gelijk aan het aantal personen; 77 adressen met (risico)profiel UT001 hebben betrekking op 77 personen. Waar het totale aantal signalen (192) betrekking heeft op meer personen (487) is dat dus niet het geval voor wat betreft de signalen op basis van het (risico)profiel UT001.

138. Verder is van deze netto-lijst geen informatie beschikbaar ten aanzien van de verdeling van de signalen ten opzichte van de zeven (risico)profielen. Ook is niet bekend hoeveel personen zijn gekoppeld aan de 78 signalen.
139. Naar verwachting bevinden zich onder deze 78 signalen ook signalen op basis van het (risico)profiel UT001. Dit volgt ook uit de aan de gemeenten geleverde signalen, waarvoor wij verwijzen naar alinea 142.
140. In samenhang met vorenstaande merken wij het volgende op. In casu zijn de signalen van de netto-lijst in de TMV geplaatst door de Belastingdienst. In de TMV worden deze signalen geduid als terugmeldingen.<sup>94</sup> Op basis van de thans nog beschikbare informatie uit deze voorziening en het archief van de TMV komen wij tot navolgende.
141. In oktober 2015 zijn ten behoeve van gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond 145 terugmeldingen in de TMV geplaatst. Deze gegevens zijn thans nog te raadplegen omdat in een opmerkingenveld een verwijzing is opgenomen naar het project LAA en een verwijzing naar het (risico)profiel op basis waarvan het signaal c.q. de terugmelding is gegenereerd, bijvoorbeeld '#LAA\_UT001'. Het verschil tussen 78 signalen en 145 terugmeldingen kan worden verklaard door het verschil tussen adresniveau en persoonsniveau.
142. Van de 145 terugmeldingen met een verwijzing naar het project LAA hebben 22 terugmeldingen betrekking op het (risico)profiel UT001. Per gemeente gaat het om de volgende aantallen:
- Den Haag : 7
  - Haarlem : 3
  - Helmond : 12
143. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat bij de eerste proeflevering in 2015 meer dan deze 22 terugmeldingen op basis van (risico)profiel UT001 via de TMV zijn aangeboden aan gemeenten voor onderzoek. Wij hebben derhalve geen aanwijzingen gevonden dat naar

<sup>94</sup> Een terugmelding is 'de mededeling door een overheidsorgaan dat afnemer is van de BRP aan de gemeente dat het gereede twijfel heeft aan de juistheid van een authentiek gegeven in de BRP, waarmee zo om onderzoek naar dat adres wordt gevraagd' volgens de Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA – juridische aspecten.

aanleiding van de eerste proeflevering het onderzoek naar signalen op basis van het (risico)profiel UT001 op meer dan deze 22 personen betrekking heeft gehad.

144. Op basis van de retourmeldingen<sup>95</sup> van gemeenten in verband met de signalen op basis van het (risico)profiel UT001 (hierna: UT001-signalen), volgt eveneens dat wij geen aanwijzingen hebben gevonden dat anderen dan deze 22 personen in onderzoek zijn genomen door gemeenten naar aanleiding van de UT001-signalen in de eerste proeflevering. Wij verwijzen in deze ook naar paragraaf 6.4.
145. Omdat de bruto- en netto-lijst niet meer beschikbaar dan wel te reconstrueren zijn, hebben wij ons (derhalve) alleen kunnen baseren op de gegevens afkomstig uit de (/het) TMV(-archief) waarin bij 22 signalen een kenmerk is meegegeven met een verwijzing naar UT001. In samenhang met vorenstaande merken wij op dat ons niet bekend is op welke wijze de gegevens in de TMV zijn ingevoerd. Wij hebben de juistheid en volledigheid van de ingevoerde gegevens dan ook niet kunnen vaststellen.

#### *6.3.4 De tweede proeflevering*

146. Uit verslaglegging van diverse gremia volgt dat de eerste proeflevering een opmaat is geweest voor de tweede proeflevering van enkele maanden later.<sup>96</sup>
147. Uit de ons ter beschikking staande bescheiden kan volgen dat de queries die onderdeel uitmaken van de Belastingdienst Mix na de eerste proeflevering zijn aangepast, mede op basis van de ervaringen naar aanleiding van de eerste proeflevering.
148. Uit de ons ter beschikking staande bescheiden en correspondentie volgt niet welke aanpassingen zijn doorgevoerd. Ook volgt uit de ons ter beschikking staande bescheiden niet welke (risico)profielen zijn aangepast.
149. Wij hebben dan ook niet kunnen vaststellen dat de query ter zake (risico)profiel UT001 ten behoeve van de tweede proeflevering is aangepast ten opzichte van de query die is toegepast

<sup>95</sup> Een retourmelding is 'het antwoord van de gemeente aan een BRP-gebruiker (een overheidsorgaan) op een terugmelding uit adresonderzoek', zo is opgenomen in de Begrippenlijst LAA, bij de Handreiking adresonderzoek LAA - juridische aspecten.

<sup>96</sup> Voortgangverslag deelproject Samenwerkingsverband i.o. d.d. 10 juli 2015 en notulen Opdrachtgeversoverleg ICTU-BZK (OGO) Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit d.d. 13 juli 2015.



ten behoeve van de eerste proeflevering. Dat de query ter zake (risico)profiel UT001 is aangepast, is op basis van ons onderzoek overigens wel aannemelijk. Dit kan betekenen dat ook de selectiecriteria en (daarmee ook) de omschrijving van het (risico)profiel UT001 ten behoeve van de tweede proeflevering zijn aangepast.

150. Of en in hoeverre aanpassingen van de query, de selectiecriteria en de omschrijving hebben plaatsgevonden, heeft geen invloed gehad op de door gemeenten verrichte onderzoeken op basis van de daadwerkelijk uitgeleverde signalen en heeft evenmin invloed gehad op de gevolgen van de uitgeleverde signalen voor individuele burgers. Daarover het volgende.
151. Ten behoeve van de tweede proeflevering heeft de Belastingdienst in november 2015 in totaal 8.684 signalen (adressen) geleverd aan het IKP; dit betrof het totaal aantal signalen op basis van acht<sup>97</sup> profielen die deel uitmaken van de Belastingdienst Mix.<sup>98</sup> Uitsluitend het (risico)profiel UT001 leverde 7.118 signalen op.<sup>99</sup>
152. De signalen op basis van het (risico)profiel UT001 hebben de aan de proef deelnemende gemeenten niet bereikt. In een overleg op 23 november 2015 is hierover immers aangegeven: ‘Meer dan 7.000 signalen zijn afkomstig uit één query; daar kan dus niet massaal op gelopen worden.’<sup>100</sup>
153. Uit een conceptmemo van 19 januari 2016 volgt verder dat het IKP een ‘verfijning / selectie’ heeft uitgevoerd op de door de Belastingdienst aangeleverde adressen. Als gevolg hiervan zijn de signalen op basis van het (risico)profiel UT001 niet geselecteerd en aldus ook niet geleverd

<sup>97</sup> Uit de inhoud van twee memo’s (waarvoor wij verwijzen naar de volgende voetnoot) volgt dat de tweede proeflevering is gebaseerd op acht (risico)profielen; het profiel TIH001 is toegevoegd. Het memo d.d. 20 september 2021 bevat een omschrijving van de (risico)profielen die onderdeel zijn van de Belastingdienst Mix; daarin is echter gemeld dat de Belastingdienst Mix bestaat uit een combinatie van zeven verschillende profielen. Omdat ons onderzoek zich niet richt op het profiel TIH001 hebben wij in casu geen nadere werkzaamheden verricht.

<sup>98</sup> Conceptmemo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU en ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021.

<sup>99</sup> Conceptmemo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU en ‘Memo omtrent risicosignalen van de Belastingdienst zoals geleverd in 2015’ d.d. 20 september 2021 van projectmanagement LAA/directie ICTU.

<sup>100</sup> Opdrachtgeversoverleg ICTU – BZK (OGO) Project Landelijke aanpak Adreskwaliteit’ d.d. 23 november 2015.

aan gemeenten. Volgens het memo was het ‘aantal aangeleverde adressen voor deze query [...] dermate hoog (ruim 80% van het totaal bestand) dat onduidelijk is of de specificaties voor deze query wel scherp genoeg zijn gedefinieerd’.<sup>101</sup>

154. Op basis van vorenstaande hebben wij geen redenen om aan te nemen dat de tweede proeflevering heeft geleid tot onderzoeken van gemeenten naar signalen op basis van (risico)profiel UT001.
155. Wij hebben evenmin aanwijzingen gevonden dat het (risico)profiel UT001 na voornoemde twee proefleveringen is gebruikt in samenhang met het project LAA.

## **6.4 De door de gemeenten verrichte onderzoeken**

### *6.4.1 Inleiding*

156. In deze paragraaf komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:
  - Het (adres)onderzoek door gemeenten (subparagraaf 6.4.2);
  - Het aantal UT001-signalen per gemeente in de TMV (subparagraaf 6.4.3);
  - Het verzoek om inzage in onderzoeksdossiers van gemeenten (subparagraaf 6.4.4);
  - De bevindingen inzake gemeente Den Haag (subparagraaf 6.4.5);
  - De bevindingen inzake gemeente Haarlem (subparagraaf 6.4.6);
  - De bevindingen inzake gemeente Helmond (subparagraaf 6.4.7).

### *6.4.2 Het (adres)onderzoek door gemeenten*

157. Over (het proces in samenhang met) het onderzoek door de gemeenten het volgende.
158. Bij de eerste proeflevering zijn de LAA-signalen van de netto-lijst in de TMV geplaatst ten behoeve van het door de gemeenten te verrichten onderzoek.<sup>102</sup>
159. Dit onderzoek bestaat in eerste instantie uit een check in de BRP; het kan immers zijn dat iemand is verhuisd of dat het signaal op een andere manier niet meer actueel is. Als dat het geval is, is strikt genomen geen sprake van een adresonderzoek; de gemeente maakt dan (ook) geen adresonderzoeksdossier aan.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Conceptmemo ‘Terugkoppeling Belastingdienst Signalen September 2015 en November 2015’ d.d. 19 januari 2016 van ICTU.

<sup>102</sup> Zie de paragrafen 6.3.2 en 6.3.3.

<sup>103</sup> Zo volgt uit het interview met gemeente Den Haag.

160. Als uit de check in de BRP volgt dat het signaal nog actueel is, maakt de gemeente een digitaal adresonderzoeksdossier aan. Te doen gebruikelijk verricht de gemeente in eerste instantie een administratief adresonderzoek; dat is een bureauonderzoek waarbij bronnen worden geraadpleegd en eventueel instanties worden aangeschreven. Verder kan ter verificatie van een adres (of de situatie op een adres) een huisbezoek worden afgelegd.<sup>104</sup> Zowel het bureauonderzoek als het huisbezoek maakt deel uit van het adresonderzoek.<sup>105</sup>
161. Als het LAA-signaal is getoetst, worden de uitkomsten van het adresonderzoek in de webapplicatie geregistreerd.<sup>106</sup>
162. In casu zijn de resultaten van het interne onderzoek naar de UT001-signalen ook in de TMV geregistreerd.<sup>107</sup>

#### 6.4.3 *Het aantal UT001-signalen per gemeente in de TMV*

163. Onder verwijzing naar paragraaf 6.3.3 herhalen wij dat in oktober 2015 ten behoeve van gemeenten Den Haag, Haarlem en Helmond 145 terugmeldingen in de TMV zijn geplaatst met een verwijzing naar het project LAA. Daarvan hebben 22 terugmeldingen betrekking op het (risico)profiel UT001.
164. Deze 22 terugmeldingen (voor de gemeente ‘signalen’) laten zich per gemeente uitsplitsen in de volgende aantallen:
- Den Haag: 7
  - Haarlem: 3
  - Helmond: 12
165. In het archief van de TMV is aan elke terugmelding een dossiernummer gekoppeld. Alle acties met betrekking tot een signaal zijn op deze manier gekoppeld aan een dossier in de TMV. In het archief van de TMV heeft de gemeente met behulp van coderingen ook de status en het resultaat van elk onderzoek naar een signaal vermeld. Wij hebben de in het TMV-archief

<sup>104</sup> Het is ook mogelijk een huisbezoek af te leggen zonder dat formeel een adresonderzoek wordt gestart; het huisbezoek gaat dan bijvoorbeeld vooraf aan een inschrijving in de BRP. Wij laten deze situatie hier buiten beschouwing.

<sup>105</sup> Zo volgt uit het interview met gemeente Den Haag.

<sup>106</sup> Zo volgt uit interviews met gemeenten Den Haag en Haarlem.

<sup>107</sup> Zie in dit verband ook paragraaf 5.5.

vermelde onderzoeksresultaten gebruikt ten behoeve van onze communicatie met gemeenten en vergeleken met de door gemeenten aangeleverde informatie, waarover hierna meer.

#### 6.4.4 *Het verzoek om inzage in onderzoeksdossiers van gemeenten*

166. Wij hebben per gemeente navraag gedaan naar de door hen verrichte werkzaamheden in samenhang met de aan hen geleverde UT001-signalen. Daartoe hebben wij verzocht om inzage in hun onderzoeksdossiers, indien en voor zover aanwezig.
167. Omdat de coderingen die door het project LAA zijn gehanteerd niet op die manier zijn geregistreerd in de gemeentelijke systemen, was het voor de gemeenten niet mogelijk om het UT001-signaal als zodanig in de gemeentelijke systemen te traceren. Wel waren gemeenten in staat om gegevens na te gaan op basis van (onder meer) een zogenaamd administratienummer of 'A-nummer'.<sup>108</sup> <sup>109</sup> Het A-nummer is net als een BSN-nummer een onderscheidenlijk nummer dat eenmalig wordt toegekend.
168. De drie gemeenten hebben positief gereageerd op ons verzoek om inzage te mogen nemen in de onderzoeksdossiers. Aan dit verzoek lag een geaccordeerd privacydocument ten grondslag.

#### 6.4.5 *De bevindingen inzake gemeente Den Haag*

169. Op ons verzoek om inzage te mogen nemen in de onderzoeksdossiers van gemeente Den Haag ter zake van zeven UT001-signalen, heeft gemeente Den Haag ons een document verstrekt met de titel 'Stand van zaken m.b.t. extra onderzoek van 7 LAA-signalen die zijn uitgegeven medio 2014/2015'.
170. In dit document is per A-nummer beschreven of en wat voor onderzoek gemeente Den Haag heeft verricht en wat daarvan de uitkomsten zijn. Daarover het volgende:
  - Ten aanzien van vijf A-nummers is vermeld dat 'van betrokkene geen adresonderzoek m.b.t. een LAA-signaal zichtbaar' is en dat er 'geen bijzonderheden zichtbaar' zijn;
  - Ten aanzien van één A-nummer is vermeld dat betrokkene 'in adresonderzoek [heeft] gestaan'. De vermelde periode van het adresonderzoek ligt echter na (de eerste proeflevering van) 2015;

<sup>108</sup> Het administratienummer bevat geen informatie omtrent de persoon op wie het betrekking heeft. Zie artikel 50 Wet GBA.

<sup>109</sup> Zo volgt uit het interview met gemeente Haarlem.

- Ten aanzien van één A-nummer is vermeld dat betrokkene ‘in adresonderzoek [heeft] gestaan’ (gedurende de periode van de eerste proeflevering) van 4 tot 9 november 2015 en dat ‘tijdens het adresonderzoek is geconstateerd, dat betrokkene correct ingeschreven stond’.
171. Uit vorenstaande volgt dat ten aanzien van zes van de zeven UT001-signalen geen adresonderzoek is gestart in 2015. Het betreft de A-nummers onder de eerste en tweede bullet.
  172. Uit het archief van de TMV volgt in lijn met vorenstaande dat met betrekking tot de UT001-signalen van de zes A-nummers onder de eerste en tweede bullet het resultaatnummer ‘0’ is geregistreerd hetgeen inhoudt ‘Geen onderzoek uitgevoerd’.<sup>110</sup> Bij deze zes dossiers is ook een (nadere) toelichting verschaft die luidt ‘Team BRP neemt het verzoek niet in behandeling, er is te weinig informatie voor een adresonderzoek’ of ‘geen afwijking geconstateerd. Geen reden voor adresonderzoek’.
  173. Uit het archief van de TMV volgt verder dat met betrekking tot het UT001-signaal van het A-nummer onder de derde bullet het resultaatnummer ‘2’ is geregistreerd, dat staat voor ‘onderzoek is afgerond’.<sup>111</sup> De toelichting die in de TMV bij dit dossier is vermeld, luidt: ‘het adres van betrokkene is akkoord.’.
  174. Uit vorenstaande volgt dat adresonderzoek is verricht waarbij kennelijk is geconstateerd dat betrokkene correct is ingeschreven.
  175. Nu ten aanzien van zes UT001-signalen geen adresonderzoek heeft plaatsgevonden, is (daarom) geen adresonderzoeksdossier met betrekking tot LAA-signalen in 2015 aangelegd.<sup>112</sup> Wij hebben derhalve geen dossiers kunnen inzien naar aanleiding van deze UT001-signalen.

<sup>110</sup> Logisch Ontwerp GBA, versie 3.9 d.d. 31 januari 2015.

<sup>111</sup> Logisch Ontwerp GBA, versie 3.9 d.d. 31 januari 2015.

<sup>112</sup> De gemeente Den Haag beschikt wel over een dossier ten aanzien van het A-nummer dat is vermeld onder de tweede bullet in alinea 170. Omdat (ook) uit de inzage volgt dat dit dossier niet ziet op een UT001-signaal (dan wel een ander LAA-signaal) en het adresonderzoek heeft plaatsgevonden na de proef in 2015 besteden wij hier geen nadere aandacht aan.

176. Wij hebben wel bij gemeente Den Haag inzage genomen in het dossier van het adresonderzoek dat heeft plaatsgevonden in november 2015. In dit dossier is met een toelichting aangegeven dat de terugmelding ziet op ‘#LAA\_UT001’. Het dossier betrof verder een ‘logboek’ van handelingen die hebben plaatsgevonden. Gemeente Den Haag heeft het volgende toegelicht ten aanzien van dit dossier:

*Een van de dossiers betreft een splitsing van een huis in twee huisnummers (waar voorheen er van één huisnummer sprake was); er was geen sprake een fysieke verhuizing, maar uitsluitend van een administratieve verhuizing. De situatie was hetzelfde als voorheen (twee etages met op elke etage een bewoner), maar er was sprake van een officiële splitsing, waardoor formeel twee huisnummers zijn ontstaan. Deze wijziging was niet tijdig doorgegeven aan de burgers. Het adresonderzoek heeft dan hier niet geleid tot een reguliere adresmutatie. Er is hier sprake van alleen een huisnummerwijziging, hetgeen een infrastructurele wijziging wordt genoemd. [...]*

177. Op basis van vorenstaande constateren wij ten aanzien van zes personen dat geen adresonderzoek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van het UT001-signaal.
178. Ten aanzien van één persoon heeft wel adresonderzoek plaatsgevonden naar aanleiding van een UT001-signaal. Uit de toelichting en het document van gemeente Den Haag volgt dat in het kader van het project LAA geen adresmutaties hebben plaatsgevonden.<sup>113</sup>
179. Tot slot merken wij ten aanzien van het dossier van het adresonderzoek naar het UT001-signaal op dat in het dossier gegevens uit de TMV zijn vermeld, waaronder de vermelding ‘#LAA\_UT001’. In het dossier is echter ook een (nadere) toelichting opgenomen die overeenkomt met een omschrijving van (risico)profiel ‘T002’ en dus niet het (risico)profiel UT001. Vanwege deze tegenstrijdige informatie is ons niet bekend of het LAA-signaal is gegenereerd op basis van het (risico)profiel UT001 of op basis van het (risico)profiel T002.

#### 6.4.6 De bevindingen inzake gemeente Haarlem

180. Op ons verzoek om inzage te mogen nemen in de onderzoeksdossiers van gemeente Haarlem ter zake van drie UT001-signalen heeft gemeente Haarlem als volgt gereageerd:

<sup>113</sup> Er heeft weliswaar een adresmutatie plaatsgevonden, maar het is ‘een signaal dat niet tijdens de proef in 2015 is opgepakt’; dat betrof derhalve geen signaal dat in het kader van het Project LAA is opgepakt.

*Ik heb gisteren de 3 ontvangen A-nummers gecheckt.*

*Bij 2 personen zijn geen onderzoeken gestart en is de verblijfplaats niet [...] gewijzigd. 1 persoon is [in] 2018 geëmigreerd op eigen verzoek. Ook naar dit adres is geen onderzoek door ons ingesteld.*

*Er zijn derhalve geen dossiers om in te zien.*

181. Uit het archief van de TMV volgt dat ten aanzien van de drie dossiers van gemeente Haarlem het resultaatnummer '2' is geregistreerd, hetgeen inhoudt dat het 'onderzoek is afgerond'.<sup>114</sup> Bij deze drie dossiers is ook een (nadere) toelichting verschaft; die luidt in alle gevallen 'adres is correct'.
182. Nu uit vorenstaande aanduidingen zou kunnen worden afgeleid dat wel een adresonderzoek heeft plaatsgevonden, hebben wij schriftelijke vragen gesteld aan gemeente Haarlem.

183. Gemeente Haarlem heeft in samenhang met de door ons gestelde schriftelijke vragen als volgt geantwoord:

*Bij alle LAA signalen checkt de gemeente Haarlem de gegevens in de BRP en de eigendomsgegevens van de betreffende woning. Vervolgens wordt een huisbezoek afgelegd. Als dit niet leidt tot nader onderzoek wordt het adres als 'afgehandeld' genoteerd in de Webapplicatie LAA. Er volgt dan dus geen adresonderzoek. De terugmeldingen zijn niet terug te vinden in ons systeem. Wellicht zit de verwarring in de terminologie; adresonderzoek versus huisbezoek. Niet ieder LAA huisbezoek leidt tot een adresonderzoek'.*

en

*Doel van project LAA is altijd geweest om de adressen die zijn aangeleverd aan gemeenten ook daadwerkelijk fysiek te bezoeken. [...]*

*Doel van de fysieke huisbezoeken was ook om te toetsen of de query's op basis waarvan de adressen uitgeleverd werden kwalitatief dusdanig goed waren dat kon worden voortgegaan op de query's en waar aanscherpingen in de data-analyse nodig waren.*

<sup>114</sup> Logisch Ontwerp GBA, versie 3.9 d.d. 31 januari 2015.

*Huisbezoeken waren dus een noodzakelijk middel om het project in de vervolgfase te krijgen en had dus weinig te maken met het huisbezoek als sluitstuk van het adresonderzoek.*

*Vandaar dat in 2015 de 3 geleverde UT001 adressen middels een huisbezoek zijn bezocht zonder dat er een administratief adresonderzoek aan ten grondslag heeft gelegen.*

184. Op basis van vorenstaande constateren wij ten aanzien van de drie UT001-signalen een huisbezoek heeft plaatsgevonden. Er heeft geen administratief adresonderzoek plaatsgevonden; gemeente Haarlem heeft (daarom) geen adresonderzoeksdossier aangelegd. Wij hebben derhalve geen bescheiden kunnen inzien.
185. Uit de beantwoording van gemeente Haarlem volgt verder dat naar aanleiding van de drie onderzochte signalen geen adresmutaties hebben plaatsgevonden.<sup>115</sup> Dit komt overeen met de gegevens uit het archief van de TMV; hieruit volgt dat dat de betrokkenen correct zijn ingeschreven.

#### *6.4.7 De bevindingen inzake gemeente Helmond*

186. Op ons verzoek om inzage te mogen nemen in de onderzoeksdossiers van gemeente Helmond ter zake van twaalf UT001-signalen heeft gemeente Helmond als volgt gereageerd:

*Op basis van de aangeleverde A-nummers hebben wij onderzocht of in die periode mutaties hebben plaatsgevonden in de persoonslijsten van de personen die op de aangeleverde adressen waren ingeschreven. Dit blijkt niet het geval te zijn. Wij kunnen daarom op basis van de ons bekende gegevens niet achterhalen of en zo ja welke selectie er heeft plaatsgevonden.*

187. Uit het archief van de TMV volgt dat ten aanzien van elf van de twaalf dossiers van gemeente Helmond het resultaatnummer '2' is geregistreerd, hetgeen inhoudt dat 'onderzoek is afgerond'.<sup>116</sup> Bij deze elf dossiers is ook een (nadere) toelichting verschaft die luidt 'bewoning klopt met registratie' of een tekst met gelijke strekking waaruit volgt dat de inschrijving juist is.

<sup>115</sup> Er heeft volgens de toelichting van Gemeente Haarlem weliswaar een adresmutatie in 2018 plaatsgevonden, maar dat heeft geen betrekking op de signalen uit het Project LAA in 2015.

<sup>116</sup> Logisch Ontwerp GBA, versie 3.9 d.d. 31 januari 2015.



188. Uit het archief van de TMV volgt dat ten aanzien van één van de twaalf dossiers van gemeente Helmond het resultaatnummer '3' is geregistreerd, hetgeen inhoudt dat 'onderzoek is gestaakt'.<sup>117</sup> Uit de toelichting die in de TMV bij dit dossier is vermeld, volgt dat betrokkene om zijn/haar moverende redenen in het buitenland is en dat de terugkeerdatum onbekend is.
189. Nu uit vorenstaande aanduidingen zou kunnen worden afgeleid dat wel een adresonderzoek heeft plaatsgevonden, hebben wij nadere schriftelijke vragen gesteld aan gemeente Helmond.
190. Gemeente Helmond heeft in samenhang met de door ons gestelde schriftelijke vragen als volgt geantwoord:

*Zoals aangegeven is uit ons dossieronderzoek niet gebleken dat er via de TMV terugmeldingen zijn gedaan, die rechtstreeks zijn te koppelen aan de A-nummers die wij hebben ontvangen in verband met dit onderzoek. Wij hebben slechts kunnen concluderen dat er geen mutaties hebben plaatsgevonden in de persoonslijsten van de hoofdbewoners die (destijds) woonachtig waren op de aangegeven adressen.*

en

*[...] De aanvullende informatie die we nu hebben gekregen verandert wat mij betreft niet de eerder door ons getrokken conclusies. Er hebben immers geen mutaties plaatsgevonden op de persoonslijsten van de personen waarvan de A-nummers zijn verstrekt.*

en

***Verschil tussen huisbezoek en adresonderzoek***

*Formeel gezien is een huisbezoek in het kader van de LAA nog geen adresonderzoek. Het huisbezoek kan wel aanleiding zijn om een adresonderzoek op te starten. In een van de gevallen heeft dat dus blijkbaar plaatsgevonden. Een onderzoek weliswaar niet op basis van het vermaledijde signaal, maar als bijvangst van een constatering in dat geval.*

191. Op basis van vorenstaande is ons niet duidelijk of en welk onderzoek destijds door gemeente Helmond is verricht. Verder volgt uit vorenstaande dat geen dossiers (meer) aanwezig zijn. Wij hebben derhalve geen bescheiden kunnen inzien.

<sup>117</sup> Logisch Ontwerp GBA, versie 3.9 d.d. 31 januari 2015.

192. Uit de beantwoording van gemeente Helmond volgt verder dat geen adresmutaties hebben plaatsgevonden.
193. Tot slot merken wij het volgende op. Uit het archief van de TMV volgt dat bij twee retouremeldingen van gemeente Helmond naar aanleiding van het adresonderzoek op basis van het UT001-sigitaal, een onderzoek is ingesteld naar andere personen dan de personen waar het UT001-sigitaal op ziet. Zo is bijvoorbeeld in een toelichting vermeld: ‘Betrokkene woont aan het adres. Zoon woont wellicht aan het adres. Dit is in onderzoek genomen.’
194. Omdat dit buiten het kader van ons onderzoek valt, hebben wij hier geen (nader) onderzoek naar verricht.

### **6.5 De gevolgen voor individuele burgers**

195. Onder verwijzing naar voorgaande paragraaf merken wij op dat geen adresmutaties hebben plaatsgevonden in het kader van de UT001-signalen van het project LAA. Dientengevolge hebben de door de gemeenten in onderzoek genomen UT001-signalen niet geleid tot gevolgen voor individuele burgers.
196. Vorenstaande constatering is in lijn met het door de Belastingdienst/Toeslagen verrichte interne onderzoek waarin navolgende is geconstateerd<sup>118</sup>:

*De Belastingdienst/Toeslagen geeft voorts aan dat bij een van deze 22 personen het adres gewijzigd is in de BRP in de periode oktober 2015 tot oktober 2016. Dit betrof overigens een terugmelding die krachtens de beschikbare informatie **niet**<sup>119</sup> door de gemeente in onderzoek genomen is.*

<sup>118</sup> Kamerstukken II 2021/22, 35772 nr. 20, p. 6.

<sup>119</sup> Dikgedrukte tekst door Intégis.

## 7 Slotwoord

198. Volledigheidshalve merken wij op dat wij geen kennis hebben van alle feiten en omstandigheden omdat wij niet hebben kunnen beschikken over (alle) relevante digitale en papieren bescheiden.

Intégis BV  
namens deze,

w.g.



Directeur