

145

Besluit van 20 april 2023 tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening ter ondersteuning van de colleges van burgemeester en wethouders bij het onderzoek of een persoon als ingezetene in de basisregistratie personen op een adres in de gemeente dient te worden ingeschreven alsmede naar de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een ingezetene in de basisregistratie personen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 oktober 2022, nr. 2022-0000508891;

Gelet op de artikelen 1.10, 1.14, tweede lid, 2.34, derde lid, 2.37, 2.37b, tweede lid, 2.37c, eerste en vierde lid, 2.37e, eerste lid, en 2.37f, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 25 januari 2023, nr. W04.22.00126/I);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 april 2023, nr. 2023-0000204635;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit basisregistratie personen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het derde lid wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. berichten als bedoeld in de artikelen 2.37d, eerste lid, en 2.37e, eerste lid, van de wet.

2. In het vierde lid, onderdeel a, wordt na «paragraaf 4» ingevoegd «en paragraaf 4a».

B

In artikel 26 wordt na «paragraaf 4» ingevoegd «en paragraaf 4a».

C

In artikel 27, eerste lid, wordt «gerede twijfel als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, van de wet» vervangen door «gerede twijfel».

D

In hoofdstuk 2, afdeling 1, wordt na paragraaf 3 een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Ondersteuning bij het onderzoek of een persoon als ingezetene in de basisregistratie personen op een adres in de gemeente dient te worden ingeschreven alsmede naar de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een ingezetene in de basisregistratie

Artikel 28a

De analysemethoden, bedoeld in artikel 2.37c, vierde lid, van de wet zien op:

- a. de analyse van mededelingen als bedoeld in artikel 2.37b, eerste lid, van de wet;
- b. de analyse aan de hand van profielen;
- c. een onderzoek naar patronen.

Artikel 28b

1. Een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 2.37b, eerste lid, van de wet alsmede een derde als bedoeld in artikel 2.37b, derde lid, van de wet doet mededeling aan Onze Minister van door hem geconstateerde afwijkingen tussen enerzijds gegevens die hij verstrekt heeft gekregen uit de basisregistratie of waarvan de verstrekking achterwege is gebleven en anderzijds gegevens waarvan hij op andere wijze kennis heeft gekregen, alsmede de grond van zijn gerede twijfel.

2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, kunnen aan Onze Minister de volgende andere categorieën gegevens verstrekken:

- a. administratieve gegevens;
- b. gegevens over de samenstelling van de bewoning op een adres;
- c. gegevens over de gezamenlijke huishouding op een adres;
- d. gegevens over de rechtmatigheid van de bewoning op een adres.

3. Bij regeling van Onze Minister worden de gegevens, bedoeld in het tweede lid, nader bepaald.

4. Onze Minister kan nadere regels stellen over de wijze waarop de mededeling wordt gedaan.

Artikel 28c

1. Een profiel als bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de wet bestaat uit een of meerdere selectiefactoren waarmee door Onze Minister uit de gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid, van de wet, gegevens betreffende het adres van een persoon worden geselecteerd voor een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, van de wet.

2. De selectiefactoren, bedoeld in het eerste lid, geven in onderlinge samenhang aanleiding tot gerede twijfel bij Onze Minister over de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een persoon.

3. Bij regeling van Onze Minister wordt bepaald welke selectiefactoren een profiel vormen.

Artikel 28d

1. Een onderzoek naar patronen als bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de wet draagt bij aan de totstandkoming van een profiel als bedoeld in artikel 28c. Het onderzoek leidt niet tot een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, van de wet.

2. Een onderzoek als bedoeld in het eerste lid wordt niet gestart dan nadat daarover door Onze Minister overleg is gepleegd met representatieve vertegenwoordigingen van de gemeenten en de krachtens artikel 2.37b, eerste lid, van de wet aangewezen bestuursorganen, waarbij Onze Minister in ieder geval inzicht geeft in het beoogde doel van het onderzoek en de daarbij te verwerken categorieën gegevens.

Artikel 28e

1. Onze minister verwerkt bij de analyse van de mededeling als bedoeld in artikel 28b, eerste lid, bij de toepassing van profielen als bedoeld in artikel 28c, eerste lid en het onderzoek naar patronen als bedoeld in artikel 28d, eerste lid, de volgende categorieën gegevens:

a. Algemene gegevens als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, van de wet:

1° gegevens over de burgerlijke staat;

2° gegevens over de bijhoudingsgemeente en het adres in die gemeente alsmede over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland;

3° gegevens over het woonadres van de niet-ingezetene;

4° gegevens over het tijdelijk verblijfsadres;

5° gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene;

6° gegevens over de burgerservicenummers van de ouders, de echtgenoot dan wel de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoten of eerdere geregistreerde partners en de kinderen;

7° gegevens over het gebruik door de ingeschrevene van de geslachtsnaam van de echtgenoot, de geregistreerde partner, de eerdere echtgenoot of de eerdere geregistreerde partner.

b. Administratieve gegevens als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, en artikel 2.69, eerste lid, onderdeel b, van de wet.

c. Andere gegevens als bedoeld artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel c, van de wet:

1° gegevens over de samenstelling van de bewoning op een adres;

2° gegevens over de gezamenlijke huishouding op een adres;

3° gegevens over de rechtmatigheid van de bewoning op een adres;

4° gegevens over het water- en energieverbruik op een adres;

5° gegevens over de resultaten van adresonderzoek;

6° gegevens over het gebruik en de bestemming van een pand of verblijfsobject;

7° kadastrale gegevens als bedoeld in artikel 48, tweede lid, Kadasterwet.

2. Bij regeling van Onze Minister worden de algemene gegevens bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, de administratieve gegevens bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en de andere gegevens bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, nader bepaald.

Artikel 28f

Een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, van de wet bevat de volgende categorieën gegevens van alle personen die zijn ingeschreven op het adres waar de mededeling op ziet:

- a. gegevens over de bijhoudingsgemeente en het adres in die gemeente;
- b. gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam; en
- c. gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene.

Artikel 28g

1. De termijn, bedoeld in artikel 2.37e, eerste lid, eerste volzin, van de wet is vier weken.
2. De termijn, bedoeld in artikel 2.37e, eerste lid, tweede volzin, van de wet is zes maanden.
3. Een kennisgeving van de resultaten als bedoeld in artikel 2.37e, eerste lid, tweede volzin, van de wet bevat de volgende categorieën gegevens van alle personen die ingeschreven zijn op het adres waar de kennisgeving op ziet:
 - a. gegevens over de bijhoudingsgemeente en het adres in die gemeente;
 - b. gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam;
 - c. gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene; en
 - d. gegevens over het resultaat van het onderzoek, bedoeld in artikel 2.37a, eerste lid, van de wet.
4. Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld omtrent de wijze waarop de verstrekking van gegevens, bedoeld in de artikelen 2.37d en 2.37e van de wet, plaatsvindt.

E

Bijlage 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder punt 6, wordt na «bedoeld in artikel 2.34» ingevoegd «of artikel 2.37b».
2. Onder punt 7, wordt na «paragraaf 4» ingevoegd «of paragraaf 4a».

F

Na de derde rij van bijlage 3 wordt een rij ingevoegd, luidende:

<i>Verschaffen van informatie aan of door Onze Minister</i>	<ul style="list-style-type: none">• Het in ontvangst nemen van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, van de wet.• Het doen van een kennisgeving van de resultaten als bedoeld in artikel 2.37e, eerste lid, tweede volzin, van de wet.	<ul style="list-style-type: none">• Het in ontvangst nemen van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37b of artikel 2.37e, eerste lid, van de wet.• Het doen van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, of artikel 2.37e, derde lid, van de wet.	–	<ul style="list-style-type: none">• Het doen van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37b van de wet.• Het in ontvangst nemen van een kennisgeving van de resultaten als bedoeld in artikel 2.37e, derde lid, van de wet.	<ul style="list-style-type: none">• Het doen van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37b van de wet.• Het in ontvangst nemen van een kennisgeving van de resultaten als bedoeld in artikel 2.37e, derde lid, van de wet.
---	--	---	---	---	---

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 april 2023

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen

Uitgegeven de *achtentwintigste* april 2023

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Deze wijziging van het Besluit basisregistratie personen (Besluit BRP) vloeit voort uit het bij koninklijke boodschap van 18 maart 2021¹ ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet basisregistratie personen in verband met de invoering van een centrale voorziening ter ondersteuning van de colleges van burgemeester en wethouders bij het onderzoek of een persoon als ingezetene in de basisregistratie personen op een adres in de gemeente dient te worden ingeschreven alsmede naar de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een ingezetene in de basisregistratie personen (Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 2) (hierna: Wet BRP Adreskwaliteit).

Blijkens de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit² voorziet de wetswijziging in een taak voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: minister van BZK) om colleges van burgemeester en wethouders (hierna: colleges) te ondersteunen bij het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP). Om uitvoering aan deze taak te kunnen geven is – kort samengevat – in de Wet BRP Adreskwaliteit bepaald dat daartoe aangewezen bestuursorganen en derden een mededeling aan de minister van BZK versturen bij gereede twijfel over de juistheid van een adresgegeven in de BRP (een terugmelding). Deze terugmelding kan de minister vervolgens analyseren waarbij ook aanvullende gegevens kunnen worden betrokken. Daarnaast is de minister bevoegd om de centrale BRP-voorziening³ te analyseren op mogelijk onjuiste adresgegevens. Deze analyses, met behulp van risicoprofielen, leiden tot signalen voor adresonderzoek die door de minister worden verstrekt aan de colleges. Aan de hand van zo een signaal kan het college besluiten om adresonderzoek te doen. Het college meldt de uitkomsten van het onderzoek aan de minister (hierna: de terugkoppeling). Hiermee wordt de werkwijze van het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) structureel in de wet vastgelegd en komt deze beschikbaar voor alle colleges in het kader van hun bijhoudingstaak. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de werkwijze van het project LAA en op het belang van juiste en volledige adresgegevens in de BRP voor zowel de burger als de overheid.

De Wet BRP Adreskwaliteit vereist nadere uitwerking in het Besluit BRP.

2. De inhoud van het besluit

De ondersteuning door de minister van BZK bestaat in hoofdzaak uit het ontwikkelen en verstrekken van signalen aan colleges. Een signaal betreft een adresgegeven waarover het vermoeden bestaat dat de registratie van personen op dat adres onjuist is. Het kan daarbij gaan om het vermoeden dat het adresgegeven van een ingezetene in de BRP onjuist is: het geregistreerde adres in de BRP komt niet overeen met de feitelijke verblijfplaats. Daarnaast kan het vermoeden zijn dat een persoon ten onrechte *niet* als ingezetene op een adres in de gemeente is ingeschreven:

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 1.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 3.

³ De centrale voorziening van de BRP (GBA-V) die wordt gebruikt voor de systematische verstrekking van gegevens.

de persoon is niet als ingezetene geregistreerd, maar verblijft wel op een adres in Nederland.⁴

Op drie onderdelen worden in dit besluit nadere regels gesteld over de analysemethoden die door de minister van BZK worden gebruikt bij de uitvoering van de ondersteunende taak. Deze onderdelen worden toegelicht in paragraaf 2.1. Daarnaast worden in dit besluit nadere regels gesteld over de melding van signalen door de minister en de terugkoppeling daarop door het college. Dit wordt toegelicht in paragraaf 2.2.

2.1 Nadere regels met betrekking tot de ontwikkeling van signalen

In deze paragraaf worden de onderdelen van dit besluit toegelicht die zien op de ontwikkeling van signalen. Dit besluit stelt daarmee nadere regels over de analysemethoden die de minister hanteert. De analysemethoden zien op: (1) de analyse van terugmeldingen van aangewezen bestuursorganen en derden, (2) de analyse aan de hand van profielen en (3) onderzoek naar patronen (artikel 28a). In de artikelen 28b (terugmeldingen), 28c (profielen) en 28d (onderzoek naar patronen) worden nadere regels gesteld over deze analysemethoden. In artikel 28e is bepaald welke categorieën gegevens de minister ten hoogste mag verwerken bij de analyse van de mededelingen, bij de toepassing van profielen en bij het onderzoek naar patronen. In deze paragraaf worden deze nadere regels toegelicht. Ten slotte wordt stilgestaan bij de wijze waarop dit besluit voorziet in de mogelijkheid om nadere regels te stellen bij ministeriële regeling over de ontwikkeling van signalen (paragraaf 2.1.6).

2.1.1 De verschillende analysemethoden (artikel 28a)

Artikel 2.37c, vierde lid, van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP) bevat de grondslag om nadere regels te stellen met betrekking tot de verwerking van de gegevens en de te hanteren analysemethoden. De analysemethoden die de minister van BZK mag gebruiken zijn limitatief opgesomd in artikel 28a. Het doel hiervan is tweeledig. Ten eerste wordt een beperking aangebracht op de gegevensverwerkingen die de minister van BZK mag uitvoeren. Er wordt vastgesteld dat voor dit doel geen andere analysemethoden gebruikt mogen worden. Ten tweede wordt hiermee voor de burger inzichtelijk welke analysemethoden gebruikt worden. De verschillende analysemethoden worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

2.1.2 Terugmeldingen van aangewezen bestuursorganen en derden (artikel 28b)

Artikel 2.37b, eerste en derde lid, van de wet geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling bestuursorganen en derden aan te wijzen die, in afwijking van artikel 2.34 van de Wet BRP, de mededeling omtrent gereede twijfel over de juistheid van een adresgegeven doen toekomen aan de minister van BZK, in plaats van aan het college. Dit wordt een terugmelding genoemd. De minister van BZK kan deze terugmeldingen vervolgens analyseren. Uit deze analyse kan een signaal voortkomen dat het vermoeden bestaat dat de registratie van personen op een adres

⁴ Op grond van artikel 2.4 Wet BRP wordt degene die rechtmatig verblijf geniet, niet (reeds) in de basisregistratie is ingeschreven en naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf zal houden, ingeschreven in de basisregistratie door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar hij zijn adres heeft.

onjuist is.⁵ Dit signaal wordt door de minister van BZK doorgestuurd naar een college. Zoals aangegeven in paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit, zal het bij de aan te wijzen bestuursorganen gaan om organen die grote hoeveelheden persoonsgegevens verwerken en die, bijvoorbeeld door bestandsvergelijkingen, op enig moment een omvangrijk aantal adres-terugmeldingen kunnen doen. De derden die aangewezen kunnen worden zijn instanties die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet BRP. Deze derden maken al gebruik van de BRP en kunnen vanuit die positie naar verwachting een bijdrage leveren aan het verbeteren van de adreskwaliteit. De informatie uit de terugmeldingen is een belangrijke bron voor de minister bij de ontwikkeling van signalen. Het op grond van dit besluit aan het Besluit BRP toe te voegen artikel 28b stelt nadere regels over (de inhoud van) de terugmeldingen van bestuursorganen of derden⁶ aan de minister van BZK.

Evenals bij de terugmelding aan het college,⁷ wordt bij een terugmelding aan de minister mededeling gedaan van afwijkingen tussen enerzijds gegevens die zijn verstrekt uit de BRP en anderzijds gegevens waarvan het bestuursorgaan op andere wijze kennis heeft gekregen. Indien bijvoorbeeld een Nederlands verblijfsadres van de betrokkene bekend is, terwijl deze in de BRP op een ander adres of als niet-ingezetene is ingeschreven, kan dit aanleiding zijn voor een terugmelding aan de minister. Evenals bij de terugmeldingen aan het college doet het bestuursorgaan of de derde hierbij mededeling van de grond van zijn twijfel over de juistheid van het adresgegeven (artikel 28b, eerste lid). Bij de grond van de twijfel gaat het om gegevens die de terugmelding staven, doordat deze gegevens in onderlinge samenhang iets zeggen over de bewoning op een bepaald adres. Te denken valt aan het feit dat een brief onbestelbaar retour is gekomen; deze informatie onderbouwt de melding dat een adresgegeven in de BRP mogelijk onjuist is.

Hiernaast *kan* het aangewezen bestuursorgaan of de derde bij een terugmelding aan de minister, ook *andere* gegevens verstrekken die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van diens ondersteunende taak (artikel 2.37b, tweede lid, van de Wet BRP). Anders dan de terugmelding zelf (en de onderbouwing daarvan) is dit voor het betreffende bestuursorgaan geen wettelijke plicht, maar een bevoegdheid om informatie te delen. Het betreft hier geen informatie over de grond van de gerede twijfel, maar aanvullende informatie die door de minister wordt gebruikt om tot een gerichte selectie van signalen voor het college te komen. Daarnaast zorgt deze informatie voor een doelmatige gegevensuitwisseling tussen de minister van BZK en het bestuursorgaan dat of de derde die de terugmelding doet.

Op grond van artikel 2.37b, tweede lid van de Wet BRP is in artikel 28b, tweede lid, van dit besluit bepaald welke categorieën andere gegevens door de aangewezen bestuursorganen en derden aan de minister kunnen worden verstrekt. Het gaat in de eerste plaats om administratieve gegevens, zoals zaaknummers, behorend bij de betrokkene wiens gegevens worden teruggemeld. Deze administratieve gegevens worden verwerkt zodat in de terugkoppeling van de resultaten van het adresonderzoek⁸ voor het bestuursorgaan inzichtelijk is op welk zaaknummer de

⁵ In paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit (Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 3) wordt uitgebreid ingegaan op deze ondersteunende taak van de minister van BZK.

⁶ Anders dan bestuursorganen zijn derden niet verplicht tot het doen van zo een terugmelding, dit volgt uit artikel 2.37b, derde lid, Wet BRP.

⁷ Artikel 27 Besluit BRP.

⁸ Artikel 2.37e, derde lid, BRP.

terugkoppeling betrekking heeft. Hierdoor is het bestuursorgaan beter in staat om – binnen de eigen taakuitvoering – opvolging te geven aan deze resultaten en als nodig de eigen analysemethoden hierop aan te passen. Daarnaast kunnen gegevens worden verstrekt over de samenstelling en rechtmatigheid van de bewoning en over de gezamenlijke huishouding op het adres. Deze categorieën gegevens worden nader toegelicht in paragraaf 2.1.5.

Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval zal bepaalde informatie in het ene geval zien op de (verplichte) onderbouwing van de terugmelding (artikel 28b, eerste lid) en in het andere geval worden gekwalificeerd als *andere* gegevens (artikel 28b, tweede lid). Voor de analyse door de minister maakt dit onderscheid, dat is gelegen in de juridische grondslag voor de verstrekking van gegevens door het aangewezen bestuursorgaan of de derde, overigens geen verschil. Beide categorieën informatie zijn noodzakelijk voor de ontwikkeling van sterke signalen voor adresonderzoek en kunnen op grond van artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel b, van de Wet BRP voor dat doel worden verwerkt.

2.1.3 Onderzoek naar patronen (artikel 28d)

Voor de ontwikkeling van signalen maakt de minister van BZK, naast de terugmeldingen van aangewezen bestuursorganen en aangewezen derden, ook gebruik van informatie uit de centrale voorziening die wordt gebruikt voor de systematische verstrekking van gegevens uit de basisregistratie (artikel 2.37c, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP). De minister hanteert profielen om adressen uit deze verstrekkingenvoorziening te selecteren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de totstandkoming van profielen, het gaat dan om onderzoek naar patronen. In paragraaf 2.1.4 wordt ingegaan op de definitie en werking van profielen zelf.

De profielen komen voort uit kennis en statistisch gestaafe praktijkervaringen van gemeenten en bestuursorganen, onder andere met betrekking tot adresgerelateerde fraude. Aan de keuze voor een profiel gaat een zorgvuldige, stapsgewijze beoordeling vooraf. Eerst wordt, bijvoorbeeld door middel van een telling op de beschikbare gegevens in de verstrekkingenvoorziening, in kaart gebracht welke gezamenlijke selectiefactoren als profiel de potentie hebben om (voldoende) signalen voor adresonderzoek te ontwikkelen. Dit is een onderzoek naar patronen, als bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de Wet BRP. Artikel 28d van dit besluit stelt nadere regels over dit onderzoek. Een onderzoek naar patronen draagt bij aan de totstandkoming van een profiel, maar leidt op zichzelf niet tot een signaal aan een gemeente. Een signaal aan de gemeente ontstaat pas na de toepassing van een profiel of op basis van een terugmelding van een daartoe aangewezen bestuursorgaan of derde. Een onderzoek naar patronen kan geen ander doel hebben dan de ontwikkeling van een profiel. Ook voor een onderzoek naar patronen is de minister bevoegd tot de verwerking van persoonsgegevens.⁹ Dit betreft in de eerste plaats de BRP-gegevens uit de verstrekkingenvoorziening. Daarnaast kunnen ook andere gegevens, als bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid onderdeel c, van de Wet BRP worden verwerkt in een onderzoek naar patronen. Het gaat dan om externe gegevens (die niet in de BRP zelf zijn opgenomen), zoals bijvoorbeeld informatie die beschikbaar is in een andere basisregistratie (zoals de BAG of het Kadaster), bij een (andere) gebruiker van de BRP of bij derden die niet zijn aangewezen als gebruiker van de BRP. In artikel 28e van dit besluit is bepaald welke gegevens kunnen worden verwerkt bij een onderzoek naar patronen (zie paragraaf 2.1.5).

⁹ Op grond van artikel 2.37c, eerste en tweede lid, Wet BRP.

Op grond van artikel 2.37c, vierde lid, van de Wet BRP zijn in dit besluit verder nadere regels gesteld om menselijke tussenkomst te waarborgen bij de ontwikkeling van profielen. Artikel 28d, derde lid, bepaalt dat een onderzoek naar patronen niet wordt gestart dan nadat daarover door de minister van BZK overleg is gepleegd met representatieve vertegenwoordigingen van de gemeenten en de aangewezen bestuursorganen en derden. Vereist is dat de minister daarbij in ieder geval inzicht geeft in het beoogde doel van het onderzoek en de daarbij te verwerken categorieën gegevens. Zo is geborgd dat bij de ontwikkeling van een risicoprofiel sprake is van wezenlijke menselijke tussenkomst; er worden geen persoonsgegevens verwerkt (geanalyseerd) voordat dit is besproken met de betrokken partijen (gemeenten en signaalleveranciers).

2.1.4 Analyse aan de hand van profielen (artikel 28c)

Wanneer uit een onderzoek naar patronen een potentieel profiel voortkomt, wordt dit profiel eerst op een beperkt deel van de beschikbare gegevens toegepast, waarmee slechts voor een aantal gemeenten signalen worden gegenereerd. Pas nadat uit adresonderzoek en evaluatie met betrokken gemeenten en bestuursorganen blijkt dat deze signalen in hoge mate leiden tot een correctie van adresgegevens in de BRP, wordt het profiel ook voor de andere gemeenten toegepast. Met deze stapsgewijze ontwikkeling wordt geborgd dat het gebruik van profielen proportioneel is ten opzichte van het doel van de gegevensverwerking: het verbeteren van de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP. Tevens zorgt deze werkwijze ervoor dat bij de ontwikkeling van nieuwe profielen niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk, in lijn met het beginsel van minimale gegevensverwerking. Deze werkwijze zal worden gecontinueerd door de minister van BZK bij de uitoefening van diens ondersteunende taak. In de projectfase van LAA heeft het gebruik van profielen bijgedragen aan het verbeteren van de adreskwaliteit van de BRP: de signalen die met de profielen zijn gegenereerd en die door colleges zijn onderzocht, leidden in de helft van de gevallen tot de constatering dat het adresgegeven van een van de bewoners niet overeenkomt met de BRP.¹⁰

Artikel 2.37c, vierde lid, van de wet bevat een grondslag om nadere regels te stellen over de analyse aan de hand van profielen. Artikel 28c van dit besluit bevat deze nadere regels over het gebruik van profielen. Een profiel bestaat uit een of meerdere selectiefactoren waarmee adresgegevens van een persoon¹¹ worden geselecteerd (artikel 28c, eerste lid). De selectiefactoren leiden in onderlinge samenhang tot gerede twijfel over de juistheid van deze adresgegevens (artikel 28c, tweede lid). De algoritmes van profielen waarmee de geautomatiseerde selectie van adressen plaatsvindt, hebben allen het karakter van eenvoudige, transparante, beslisbomen (*rule based*) met een beperkt aantal selectiefactoren en drempelwaarden. Dit betekent dat, evenals in de projectfase van LAA, door de minister geen gebruik wordt gemaakt van kunstmatige intelligentie bij het genereren van signalen. Er is geen sprake van een systeem dat autonoom, onvoorspelbaar of oncontroleerbaar beslissingen neemt of dat zelfstandig, zonder menselijke tussenkomst, overgaat tot aanpassing van de algoritmes. De profielen gaan uit van correlatie tussen de vooraf vastgestelde selectiefactoren enerzijds en een verhoogde kans

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 597, met bijlage: «Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) 2020».

¹¹ Niet in alle gevallen zal op voorhand duidelijk zijn om welke persoon het gaat. Een profiel kan ook zien op het vermoeden dat er een persoon op het betreffende adres dient te worden ingeschreven. Het adresonderzoek moet in dit geval uitwijzen wie er op het betreffende adres dient te worden ingeschreven.

op onjuiste registratie in de BRP anderzijds. Dit betekent dat – door toepassing van een algoritme – adressen worden geselecteerd die voldoen aan bepaalde kenmerken (selectiefactoren). Daarbij wordt uitgegaan van de (statistische) samenhang tussen de selectiefactoren en een verhoogde kans op onjuiste registratie, zonder dat sprake hoeft te zijn van een causaal verband tussen beide. Een hoge correlatie betekent immers dat beide verschijnselen (de selectiefactoren en onjuiste registratie) relatief vaak samen voorkomen, maar niet dat de ene per definitie de oorzaak van de andere is. Deze wijze van selectie heeft de voorkeur boven een willekeurige, steekproefsgewijze, selectie van adressen. Dit is ook in het belang van de privacy van de burger, die niet willekeurig en daardoor mogelijk onnodig een huisbezoek krijgt in het kader van een onderzoek naar diens adresregistratie.

Artikel 28c, derde lid, van dit besluit stelt dat bij ministeriële regeling per profiel wordt bepaald welke selectiefactoren samen een profiel vormen. Daarmee wordt per profiel inzichtelijk op welke wijze (de bepalende factoren en hun onderlinge samenhang) uit de beschikbare gegevens wordt gekomen tot een selectie van adressen. De geselecteerde adressen worden door de minister van BZK voor onderzoek gemeld aan het college van de bijhoudingsgemeente (artikel 2.37d, eerste lid, van de Wet BRP). Door op deze wijze nadere regels te stellen over profielen, wordt geborgd dat de verwerking van persoonsgegevens beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens.

2.1.5 Categorieën gegevens (artikel 28e)

Op grond van artikel 2.37c, eerste lid van de Wet BRP is de minister van BZK bevoegd om (1) gegevens van aangewezen bestuursorganen en derden, (2) BRP-gegevens en (3) andere, bij of krachtens AMvB te bepalen, gegevens te verwerken. De gegevens van aangewezen bestuursorganen en derden betreffen de terugmelding, de onderbouwing van de gerede twijfel en eventuele andere gegevens (artikel 28b, paragraaf 2.1.2).

In artikel 28e van dit besluit is bepaald welke categorieën (2) BRP-gegevens en (3) andere gegevens de minister mag verwerken bij de analyse van de mededelingen (terugmeldingen), bij de toepassing van profielen en bij het onderzoek naar patronen. Hiermee wordt de gegevensverwerking door de minister op het niveau van deze algemene maatregel van bestuur nader afgebakend. In figuur 1 zijn de gegevensbronnen schematisch weergegeven; hierin is ook aangegeven in welk artikel van dit besluit de gegevens nader bepaald zijn.

Figuur 1. Overzicht van gegevensbronnen

<i>Bron</i>	<i>Soort gegeven</i>	<i>Artikel Wet BRP</i>	<i>Artikel Besluit BRP en paragraaf in deze nota toelichting</i>
Aangewezen bestuursorganen en derden	Melding van gerede twijfel	Artikel 2.37b, eerste lid, j.o. artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel b.	Artikel 28b, eerste lid. Paragraaf 2.1.2
	Onderbouwing van gerede twijfel	Artikel 2.37b, eerste lid, j.o. artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel b.	Artikel 28b, eerste lid. Paragraaf 2.1.2
	Andere gegevens	Artikel 2.37b, tweede lid, j.o. artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel b.	Artikel 28b, tweede lid. Paragraaf 2.1.2

<i>Bron</i>	<i>Soort gegeven</i>	<i>Artikel Wet BRP</i>	<i>Artikel Besluit BRP en paragraaf in deze nota toelichting</i>
Minister van BZK: BRP	Algemene gegevens	Artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel a.	Artikel 28e, eerste lid, onderdeel a. Paragraaf 2.1.5
	Administratieve gegevens	Artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel a.	Artikel 28e, eerste lid, onderdeel b. Paragraaf 2.1.5
Externe bron	Andere gegevens	Artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel c.	Artikel 28e, eerste lid, onderdeel c. Paragraaf 2.1.5

Verwerking van BRP-gegevens

De minister van BZK verwerkt in de eerste plaats persoonsgegevens uit de BRP. Deze gegevens zijn afkomstig uit de centrale voorziening die wordt gebruikt voor de systematische verstrekking van gegevens uit de BRP (hierna: de verstrekkingenvoorziening). De grondslag om deze gegevens te verwerken volgt uit artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel a, van de Wet BRP. In artikel 28e, eerste lid, onderdeel a en b van dit besluit is vastgelegd welke categorieën algemene en administratieve BRP-gegevens de minister mag gebruiken bij ofwel de analyse van een terugmelding, ofwel de toepassing van eigen risicoprofielen ofwel het onderzoek naar patronen. De terugmeldingen van aangewezen bestuursorganen alsmede derden (paragraaf 2.1.2) worden door de minister aangevuld met actuele gegevens over de inschrijvingen van personen op het adres. Dit is noodzakelijk voor de controle of een adresgegeven niet reeds door het college gecorrigeerd is. Daarnaast dient een signaal, zo volgt uit artikel 28f van dit besluit, te bestaan uit actuele gegevens over (alle) personen die op het betreffende adres zijn ingeschreven. Deze informatie is van belang voor het doelmatig uitvoeren van een adresonderzoek, waarbij moet worden vastgesteld of de registratie van (alle) personen op het adres overeenkomt met de feitelijke situatie.

Indien een adres met een profiel wordt geselecteerd (paragraaf 2.1.4), worden persoonsgegevens verwerkt van alle personen die op dat moment in de BRP staan ingeschreven op dat adres. Het betreft hier algemene gegevens over de naam, het adres en het burgerservicenummer (BSN). Tevens worden van de ingeschrevene de ouder- en partnergegevens, zoals opgenomen op diens persoonslijst in de BRP, verwerkt. Dit is noodzakelijk om de volgende reden. Bij LAA worden adressen waarvan aannemelijk is dat de daar ingeschreven personen directe familie (echtgenoot, geregistreerde partner dan wel bloed- of aanverwanten in de eerste graad) van elkaar zijn, uitgesloten van onderzoek. De statistische ervaring (correlatie) uit de projectfase van LAA leert dat er op deze adressen geen verhoogd risico op onjuiste registratie in de BRP is.

Verwerking van andere gegevens

In artikel 28e, eerste lid, onderdeel c is aangegeven welke gegevens uit andere (externe) bronnen door de minister worden betrokken in de analyse van de terugmeldingen, het gebruik van profielen en het onderzoek naar patronen. Dit betreft uitdrukkelijk niet de andere gegevens die afkomstig zijn van aangewezen bestuursorganen en derden; die gegevens zijn nader bepaald in artikel 28b, tweede lid (zie paragraaf 2.1.2). Het gaat hier om (andere) gegevens van organisaties die niet als signaalleverancier (bestuursorgaan of derde) zijn aangewezen. De Wet BRP bevat geen beperking ten aanzien van de organisaties van wie deze

informatie afkomstig kan zijn. Het gaat om organisaties die beschikken over adresinformatie die noodzakelijk is voor het onderzoek naar adresgegevens, zoals nutsbedrijven, woningcorporaties en (zorg)verzekeraars. Het is niet vereist dat deze organisaties zelf gebruiker zijn van de BRP. Bij ministeriële regeling wordt per organisatie bepaald welke gegevens worden gedeeld met de minister. De Wet BRP biedt de juridische basis om deze gegevens te verwerken, dit besluit bepaald welke categorieën gegevens het ten hoogste betreft. Een nadere bepaling bij ministeriële regeling van de bron en het soort gegeven is noodzakelijk om deze gegevens te mogen ontvangen. Het betreft hier overigens uitdrukkelijk eenrichtingsverkeer; de minister *ontvangt* van deze partijen gegevens, maar *deelt* zelf met hen geen persoonsgegevens. Organisaties die slechts andere gegevens leveren, ontvangen aldus geen terugkoppeling van de resultaten van het adresonderzoek. Zo wordt voorkomen dat deze partijen die informatie aanleveren langs deze weg toegang krijgen tot BRP-gegevens, zonder daarvoor geautoriseerd te zijn op grond van artikel 3.2 of 3.3 van de Wet BRP.

Artikel 28e, eerste lid, onderdeel c, bevat de limitatieve opsomming van de categorieën «andere» gegevens. In de eerste plaats is de minister bevoegd om gegevens over de samenstelling van de bewoning op een adres te verwerken. Dit betreft bijvoorbeeld informatie over wie er woonachtig is op het adres en of de bewoners op het adres een gezin vormen. In het verlengde daarvan kan de minister informatie verwerken over de gezamenlijke huishouding op een adres. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Ten derde kunnen de «andere» gegevens zien op de rechtmatigheid van de bewoning op een adres. Het gaat er dan bijvoorbeeld om of bewoning op een bepaald adres is toegestaan, of dat mogelijk sprake is van illegale (onder)verhuur of het schenden van de zelfbewoningsplicht. In de vierde plaats kunnen gegevens over het energie- en waterverbruik op het adres betrokken worden in de analyse. Het gaat dan bijvoorbeeld om een netbeheerder die aangeeft of er op een bepaald adres in een bepaalde periode stroom verbruikt is. Dit kan een indicatie geven of een woning daadwerkelijk bewoond wordt. Verder (5) worden de adressen vergeleken met resultaten van eerder adresonderzoek door de gemeente. Deze vergelijking is noodzakelijk om te kunnen bepalen of een adres al dan niet opnieuw aan het college wordt voorgelegd voor onderzoek. Tenzesde (6) wordt informatie verwerkt over het gebruik en de bestemming van het pand of verblijfsobject. Bij LAA worden de adressen vergeleken met bepaalde informatie uit de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) om adressen met een andere gebruiksfunctie dan wonen uit de selectie te weren. Adressen die op voorhand niet in aanmerking komen voor een huisbezoek worden door de minister niet aan het college gemeld. Tevens worden de adressen (uit terugmeldingen en profielen) vergeleken met adressenbestanden van het Landelijk Register Zorgaanbieders (LRZa). Het LRZa bevat een openbare bron van adresgegevens van zorginstellingen in Nederland. Ook deze adressen, met een andere gebruiksfunctie dan wonen, worden op voorhand buiten de selectie gehouden. Verder worden adressen die door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zijn aangemerkt als opvangcentra verwerkt om deze adressen uit de selectie te kunnen weren. Ten slotte (7) is de minister bevoegd om kadastrale gegevens over het adres te verwerken; afkomstig uit de basisregistratie kadaster. Het betreft bijvoorbeeld informatie over het adres van een eigenaar van een onroerende zaak.

Het betreft aldus uitsluitend gegevens die iets zeggen over de bewoning van personen op een bepaald adres; informatie die noodzakelijk is voor het onderzoek naar de juistheid van de registratie van die personen op dat adres. Bij de melding van signalen aan colleges houdt de minister

rekening met de beschikbare onderzoekscapaciteit van de betreffende gemeente. De minister kan na nadere selectie aan de hand van de aanvullende informatie uit beschikbare signalen een aselechte steekproef trekken, voor melding aan het college. De minister heeft niet de mogelijkheid, buiten dit besluit om, een aanvullende gegevensverwerking te verrichten ten behoeve van een individuele gemeente. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk dat – op verzoek van een gemeente – door de minister uit de beschikbare signalen een nadere selectie wordt gemaakt van adressen met dezelfde postcode, nu het onderhavige besluit hierin niet voorziet. Ook voorziet dit besluit niet in een grondslag voor de verwerking door de minister van informatie over adresgerelateerde regelingen, zoals toeslagen. In de projectfase van LAA werd deze informatie wel verwerkt in het centrale informatieknooppunt. Thans is voorzien dat – voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn in het kader van het onderzoek naar onjuiste adresgegevens – deze gegevens worden verwerkt door de organisatie bij wie de informatie berust en niet worden gedeeld met de minister.

2.1.6 Nadere regels bij ministeriële regeling (delegatie)

Het onderhavige besluit biedt, zo volgt uit het bovenstaande, de grondslag om bij ministeriële regeling nader te bepalen (1) welke *andere* gegevens in het kader van een terugmelding door een bestuursorgaan of derde aan de minister worden verstrekt, (2) welke profielen, bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de wet, en welke onderzoeken naar patronen door de minister van BZK worden toegepast en (3) welke *andere* gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid onderdeel c, van de Wet BRP in de analyse (onderzoek naar patronen, de toepassing van profielen en de analyse van terugmeldingen) worden betrokken. De wet en het onderhavige besluit bevatten de grondslagen en toetsingskaders voor deze gegevensverwerking. Dit besluit bakent de gegevensverwerking af met de categorieën gegevens die ten hoogste verwerkt kunnen worden. Op deze manier kan worden uitgesloten dat adressen van personen op basis van discriminatoire criteria worden geselecteerd (artikel 2.37a, derde lid, van de Wet BRP). In dit besluit is een integraal overzicht gegeven van de gegevensverwerking die de minister verricht om signalen voor adresonderzoek te genereren. Daarbuiten is gegevensverwerking niet toegestaan.

Door ten aanzien van de drie onderdelen te bepalen dat nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling, wordt verdere transparantie geboden over de gegevensverwerking. Tegelijkertijd biedt het instrument van de ministeriële regeling de noodzakelijke flexibiliteit voor de uitvoering door de minister. In de werkwijze van LAA worden alle profielen en informatiebronnen door de minister periodiek getoetst op de meerwaarde voor het adresonderzoek. Profielen die niet langer meerwaarde hebben – bijvoorbeeld omdat zij in afnemende mate leiden tot een correctie van adresgegevens – worden niet meer gebruikt. Door de profielen in een ministeriële regeling op te nemen kunnen profielen die geen meerwaarde meer hebben op kortere termijn uit de regelgeving worden verwijderd, waardoor de minister van BZK niet meer bevoegd is om dit profiel toe te passen. Een ministeriële regeling kent immers niet alleen een korter proces tot vaststelling, ook zijn er meer vaste veranderingmomenten gedurende het jaar.¹² Deze flexibiliteit is ook essentieel in de onderzoeksfase naar patronen zodat tijdig onderzoek gedaan kan worden naar veranderende maatschappelijke fenomenen omtrent adresregistratie en, indien het onderzoek succesvol is gebleken, de uitkomsten van dit onderzoek op korte termijn vertaald kunnen worden naar een profiel. Zo wordt geborgd dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter

¹² Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.17.

zake dienend en beperkt is tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden van die verwerking. Deze werkwijze, die is ontwikkeld in de projectfase van LAA, zal worden voortgezet door de minister van BZK bij de uitvoering van diens ondersteunende taak.

2.2 Nadere regels met betrekking tot de melding van signalen door de minister en de terugkoppeling door het college

De analyse door de minister van BZK resulteert in (een selectie van) signalen aan colleges. Een signaal wordt voorgelegd aan het college van de gemeente waarin de persoon op wie de gegevens betrekking hebben mogelijk als ingezetene dient te worden ingeschreven, dan wel de gemeente waar de persoon van wie de adresgegevens worden onderzocht als ingezetene is ingeschreven (artikel 2.37d, eerste lid, van de Wet BRP). In dit besluit worden op vier onderdelen nadere regels gesteld over de verstrekking van signalen en de daaropvolgende terugkoppeling van het college aan de minister. Zo wordt bepaald (1) welke categorieën gegevens door de minister aan het college worden verstrekt en (2) welke categorieën gegevens door het college in de terugkoppeling aan de minister worden verstrekt. Daarnaast wordt (3), krachtens artikel 28g, vierde lid, van dit besluit, bij ministeriële regeling nader bepaald op welke wijze deze verstrekkingen plaatsvinden. Ten aanzien van de terugkoppeling door het college naar aanleiding van een signaal van de minister, worden in dit besluit tevens de termijnen (4), bedoeld in artikel 2.37e, eerste lid, van de wet vastgesteld.

2.2.1 Melding van signalen aan colleges (artikel 28f)

Artikel 28f van dit besluit bevat een limitatieve opsomming van de categorieën persoonsgegevens die, in de vorm van een signaal, door de minister van BZK aan een college worden verstrekt. Op deze wijze wordt transparantie geboden over de inhoud van een mededeling als bedoeld in artikel 2.37d, eerste lid, van de wet. Een signaal kan behalve uit een adresgegeven¹³ ook bestaan uit actuele gegevens over de personen die op het betreffende adres zijn ingeschreven. Het betreft hier algemene gegevens over de naam, het adres, de woonplaats en het burgerservicenummer (BSN). Het opnemen van deze persoonsgegevens in het signaal is noodzakelijk voor het doelmatig uitvoeren van een adresonderzoek, waarbij moet worden vastgesteld of de registratie van (alle) personen op het adres overeenkomt met de feitelijke situatie. De minister van BZK is niet bevoegd om andere dan voornoemde categorieën persoonsgegevens aan het college te verstrekken. Zo wordt gewaarborgd dat een signaal aan het college bijvoorbeeld geen bijzondere persoonsgegevens bevat. Behalve persoonsgegevens bevat het signaal op grond van artikel 2.37d, tweede lid, van de Wet BRP ook de reden die ten grondslag ligt aan het signaal. De minister geeft hierbij in ieder geval aan het college de naam door van het risicoprofiel op basis waarvan het signaal is gestuurd.

2.2.2 Terugkoppeling door het college naar aanleiding van een signaal van de minister (artikel 28g)

Artikel 28g van dit besluit stelt nadere regels met betrekking tot de terugkoppeling, bedoeld in artikel 2.37e van de Wet BRP, door het college naar aanleiding van een signaal van de minister van BZK. Op grond van artikel 28g, eerste lid, dient het college zo snel mogelijk en uiterlijk binnen vier weken na de ontvangst van het signaal aan de minister mede te delen of het signaal aanleiding is geweest voor opnemings, verbetering, aanvulling of verwijdering van gegevens in de BRP, dan wel dat bij het

¹³ Het oude of het vermoedelijk nieuwe adres van de betrokkene.

gegeven in de BRP een aantekening als bedoeld in artikel 2.26 van de Wet BRP is geplaatst in verband met het doen van een onderzoek naar de onjuistheid van het adresgegeven. Hiermee wordt afgeweken van de reeds bestaande (reactie)termijn bij terugmeldingen van bestuursorganen aan het college.¹⁴ De reden hiervoor is in de eerste plaats dat in de werkwijze van LAA de signalen vanuit het centrale informatieknooppunt maandelijks op een vast moment aan colleges worden verstrekt. Deze werkwijze komt de effectiviteit en doelmatigheid van het adresonderzoek ten goede omdat het college hiermee een beter overzicht heeft van het totaal van signalen voor een bepaalde maand en zo de signalen in onderlinge samenhang kan onderzoeken. Omdat het college op één moment een dergelijke hoeveelheid signalen ontvangt, is het veelal niet mogelijk om ten aanzien van al deze signalen binnen vijf werkdagen te bepalen of nader onderzoek nodig is. Daarnaast is een langere reactietijd gewenst omdat signalen gegevens kunnen bevatten over alle ingeschrevenen op het adres. Indien de twijfel (signaal) ziet op meerdere personen, is er in voorkomende gevallen in het vooronderzoek meer tijd nodig om te kunnen bepalen of de aantekening «in onderzoek» bij het adresgegeven op de persoonslijst wordt geplaatst. Indien naar aanleiding van een signaal is besloten een adresonderzoek in te stellen, dan meldt het college de resultaten van dat onderzoek zo snel mogelijk, doch uiterlijk binnen zes maanden aan de minister (artikel 28g, tweede lid). Deze termijn sluit aan bij de werkwijze in de projectfase van LAA.

Artikel 28g, derde lid, bevat een limitatieve opsomming van de gegevens die het college terugkoppelt aan de minister. Het betreft hier dezelfde categorieën persoonsgegevens die door de minister aan het college worden gemeld (zie paragraaf 2.2.1). Daarnaast meldt het college of het adresonderzoek heeft geleid tot een correctie van gegevens in de BRP. Bij de terugkoppeling van de resultaten van het adresonderzoek gaat het eerst en vooral om de vraag of de inschrijving op een adres in de BRP of het ontbreken van zo een inschrijving overeenkomt met de feitelijk aangetroffen situatie. Daarnaast vallen onder de resultaten van het adresonderzoek ook feitelijke waarnemingen die ten grondslag liggen aan het besluit om het adresgegeven van de betrokkene in de BRP te corrigeren of om de betrokkene (ambtshalve) op het adres in te schrijven. Deze feitelijke waarnemingen kunnen via een applicatie worden doorgegeven aan de minister van BZK, waarbij wordt gewerkt met beantwoording van vooraf gedefinieerde vragen die zien op het adresonderzoek. Ook als het onderzoek niet leidt tot opname of correctie van gegevens in de BRP, meldt het college de resultaten van het onderzoek aan de minister.

De minister is bevoegd de teruggekoppelde gegevens te verwerken voor een goede uitvoering van zijn ondersteunende taak (artikel 2.37e, tweede lid, van de Wet BRP). Door de resultaten van adresonderzoek te betrekken in de ontwikkeling van nieuwe signalen kan de trefkans van toekomstige signalen worden vergroot en kan worden voorkomen dat een adresgegeven dat recentelijk onderzocht is, door de minister (opnieuw) wordt uitgezet. Dit is ook in het belang van de burger, die niet in korte tijd opnieuw een huisbezoek krijgt in het kader van een onderzoek naar de juistheid van diens adresregistratie in de BRP. Verder zijn deze gegevens van belang voor het bestuursorgaan dat, of de derde die, de melding over gereede twijfel deed als bedoeld in artikel 2.37b van de Wet BRP. Bestuursorganen en derden gebruiken deze informatie voor de evaluatie en doorontwikkeling van de eigen analysemethoden, op basis waarvan uit eigen gegevensbestanden adressen worden geselecteerd voor terugmelding aan de minister. Dit maakt dat het voor een bestuursorgaan of

¹⁴ Artikel 28 Besluit BRP.

derde ook relevant is om te weten dat een adresonderzoek *niet* heeft geleid tot een wijziging van een adresgegeven in de BRP.

2.2.3 Wijze van gegevensverstrekking

Onderdelen E en F van dit besluit strekken tot aanpassing van bijlage 2 en 3 van het Besluit BRP. Hiermee wordt de centrale voorziening, bedoeld in de Wet BRP Adreskwaliteit, onderdeel van de systeembeschrijving van de BRP. De systeembeschrijving bevat het geheel van technische regels om het stelsel van de BRP te laten draaien. Bijlage 2 geeft een overzicht van de inhoud van de systeembeschrijving. Met dit besluit wordt de technische inrichting van het berichtenverkeer tussen aangewezen bestuursorganen, bedoeld in artikel 2.37b, eerste lid, van de Wet BRP en de minister van BZK opgenomen in de systeembeschrijving. Bijlage 3 is een bijlage bij artikel 5 van het Besluit BRP. Dit artikel bepaalt dat de betrokkenen (waaronder de gebruikers van de BRP) er zorg voor dragen dat zij uitvoering geven aan de wet op een wijze die overeenstemt met de systeembeschrijving. Welke onderdelen van de systeembeschrijving voor rekening komen van de verschillende betrokkenen is aangegeven in een tabel die als bijlage 3 bij het besluit is gevoegd. Dit besluit voegt hieraan de (nieuwe) onderdelen van de systeembeschrijving toe die zien op de centrale voorziening ten behoeve van de ondersteuning van colleges. Het gaat om de berichten tussen aangewezen bestuursorganen alsmede aangewezen derden en de minister van BZK (artikelen 2.37b en 2.37e, derde lid, van de Wet BRP) en om het berichtenverkeer (signaal en terugkoppeling) tussen de minister en de colleges (artikelen 2.37d en 2.37e, eerste lid, van de Wet BRP). De systeembeschrijving zelf wordt vastgesteld door de minister van BZK (artikel 3, eerste lid, van het Besluit BRP). Door de nieuwe centrale voorziening op te nemen in de systeembeschrijving wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze de verstrekking van gegevens in het kader van de ondersteuning door de minister van BZK plaatsvindt. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan hetgeen bepaald in artikel 2.37f, eerste lid, onderdeel c, van de Wet BRP.

3. Verhouding tot hoger recht en DPIA

Dit besluit bevat nadere regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de minister van BZK. De verwerking van persoonsgegevens vormt een inbreuk op het recht op eerbieding van de persoonlijke levenssfeer (privacy), zoals geborgd in onder andere artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Het recht op privacy is niet absoluut; er mag inbreuk op worden gemaakt indien dit gebeurt op grond van een wettelijke grondslag en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Hierbij gelden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit besluit is gebaseerd op de grondslagen die zijn opgenomen in de Wet BRP Adreskwaliteit. Daarmee is voldaan aan het vereiste van een wettelijke grondslag. In paragraaf 3.2.2 van de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit is reeds uitgebreid ingegaan op noodzakelijkheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking door de minister van BZK binnen de wettelijke verankering van LAA. Verder is in paragraaf 3.3 van die memorie van toelichting ingegaan op de rechten van de betrokkene, wiens gegevens worden verwerkt. In aanvulling daarop wordt benadrukt dat dit besluit enkel aanvullende regels bevat die zien op de verwerking van persoonsgegevens door de minister van BZK. In artikel 28e is limitatief bepaald welke categorieën gegevens de minister mag verwerken bij de analyse van de mededelingen, bij de toepassing van profielen en bij het onderzoek naar patronen. Ook is er een limitatieve opsomming gegeven van de categorieën persoonsgegevens die door de

minister aan de colleges worden verstrekt en omgekeerd (artikelen 28f en 28g, derde lid). Deze regels hebben mede tot doel om transparantie te bieden ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. Door daarnaast het gebruik van profielen te beperken tot selectiefactoren die in onderlinge samenhang aanleiding geven tot gereede twijfel over de juistheid van het adresgegeven (artikel 28c) is geborgd dat de verwerking van persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt is tot hetgeen noodzakelijk is voor de doeleinden van die verwerking (het verhogen van de kwaliteit van adresgegevens in de BRP). Daarmee zorgen deze regels verder voor een nadere afbakening en een concreet toetsingskader voor de gegevensverwerking door de minister bij de uitvoering van diens ondersteunende taak. Het opnemen van deze waarborgen in het besluit komt de proportionaliteitsweging ten goede. Immers wordt daarmee bewerkstelligd dat de verwerking van persoonsgegevens niet verder gaat dan noodzakelijk is voor de uitvoering van ondersteunende taak die de minister van BZK toekomt onder de Wet BRP Adreskwaliteit. Een minder vergaande inbreuk op de privacy is niet mogelijk. Voor een succesvolle uitvoering van LAA onder de Wet BRP Adreskwaliteit dienen bepaalde categorieën van gegevens te worden verwerkt (die wel moeten voldoen aan de nadere regels uit dit besluit).

De AVG¹⁵ is sinds 25 mei 2018 rechtstreeks toepasselijk op de gegevensverwerking in de BRP. Voor een uitgebreide toelichting op de toets aan de AVG wordt verwezen naar paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit, aangezien die paragraaf van overeenkomstige toepassing is op het onderhavige besluit. Voor een beschrijving van de uitkomsten van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Data protection impact assessment, DPIA) wordt eveneens verwezen naar paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting, aangezien de uitkomsten van de daar genoemde DPIA voor dit besluit overeenkomstig zijn. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat de Wet BRP Adreskwaliteit geen bevoegdheid biedt voor de minister van BZK om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken bij de uitvoering van zijn ondersteunende taak.

4. Gevolgen

Aangezien dit besluit geen nieuwe lasten of gevolgen introduceert naast de lasten die al beschreven zijn in paragraaf 4 van de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit, wordt voor een verdere uiteenzetting van de gevolgen van het besluit daarnaar verwezen.

5. Advies en consultatie

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft geen opmerkingen gemaakt bij het ontwerpbesluit.

Het Gebruikersoverleg BRP is conform artikel 1.15, tweede lid, van de Wet BRP geconsulteerd. Vanuit het gebruikersoverleg zijn geen bezwarende reacties gekomen. Een enkele wetstechnische suggestie is in dit besluit verwerkt.

¹⁵ Wet van 11 juli 2018 tot aanpassing van wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (directe) gevolgen voor de regeldruk heeft.

Het ontwerpbesluit is gedurende vier weken openbaar geconsulteerd. Deze internetconsultatie heeft twee reacties opgeleverd.

De Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) heeft gereageerd op het ontwerpbesluit. De KBvG onderschrijft de doelstelling van het besluit en stelt voor om voor gerechtsdeurwaarders een formeelwettelijke onderzoekstaak te creëren zodat zij de BRP-adresonderzoeken kunnen uitvoeren. Het in de Wet BRP verankeren van zo een onderzoekstaak voor gerechtsdeurwaarders ligt echter niet in de rede. De Wet BRP kent een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de gemeente (het college) exclusief verantwoordelijk is voor de inschrijving en correcties van gegevens van de eigen ingezetenen, alsmede voor het toezicht daarop. Gerechtsdeurwaarders zijn geautoriseerd voor verstrekkingen uit de BRP, en leveren – door middel van terugmeldingen over mogelijk onjuiste gegevens – een bijdrage aan de kwaliteit van de registratie. Het is echter aan gemeenten om deze meldingen vervolgens te onderzoeken en als nodig de registratie te wijzigen. Het betreft hier aldus formeel gescheiden bevoegdheden.

De stichting Platform Bescherming Burgerrechten heeft eveneens gereageerd op het ontwerpbesluit. Zij stelt in de eerste plaats dat het niet van alle categorieën gegevens duidelijk is wat deze inhouden en dat het ontwerpbesluit een nagenoeg onbeperkte mogelijkheid biedt om nieuwe categorieën van gegevens toe te voegen. Voorts stelt zij dat burgers niet op de hoogte worden gebracht van een risicosignaal en dat onduidelijk is of gegevens die niet zijn onderzocht wel verwijderd worden. Zij concludeert dat het proces van risicoselectie en vervolgacties die daarop worden genomen, geheel en al buiten het zicht van de burger en zonder enige mate van de nodige rechtsbescherming lijken plaats te vinden.

In reactie op de zorgen en vragen van de stichting Platform Bescherming Burgerrechten, is het volgende van belang. Noch de Wet BRP Adreskwaliteit, noch dit besluit bieden een onbeperkte mogelijkheid om nieuwe categorieën persoonsgegevens te verwerken. Het doel van de Wet BRP Adreskwaliteit en dit besluit is juist om de kaders te stellen voor die gegevensverwerking, om transparantie te bieden en om te borgen dat de verwerking van persoonsgegevens niet verder gaat dan noodzakelijk is. Ten opzichte van de consultatieversie van dit besluit, is nu limitatief vastgelegd welke categorieën gegevens, zoals naam, adres, BSN, verwerkt mogen worden. Daarbuiten is gegevensverwerking niet toegestaan. Bij het gaan verwerken van een nieuwe categorie gegevens zal deze AMvB en onderliggende ministeriële regeling telkens worden aangepast. In het kader van zo een aanpassing wordt de gegevensverwerking getoetst aan hoger recht, waaronder de Grondwet (het discriminatieverbod) en de AVG (privacy-beginselen, waaronder het noodzakelijkheidsbeginsel). De ministeriële regeling zelf (inclusief toelichting) wordt gepubliceerd, zodat steeds transparant is welke profielen en persoonsgegevens voor LAA worden gebruikt. Voorts zijn in het ontwikkelproces van nieuwe profielen verschillende toetsingsmomenten ingebouwd, met het oog op een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. De inzet van een nieuw profiel gebeurt stapsgewijs, eerst op kleine schaal waarbij steeds – voor opschaling – een evaluatie plaatsvindt. Verder biedt de Wet BRP Adreskwaliteit het toetsingskader op grond waarvan beoordeeld wordt welke categorieën gegevens bestuursorganen en derden met de minister van BZK mogen delen. Ten eerste zijn bestuursorganen enkel bevoegd op grond van artikel 2.37b, eerste lid, van de Wet BRP om gegevens te delen die zien op de gerede twijfel over de

juistheid van adresgegevens. Deze norm wordt nader geconcretiseerd in artikel 28b, eerste lid, van dit besluit. Ten tweede zijn bestuursorganen bevoegd om ook andere gegevens te delen met de minister, maar het kan in dat geval alleen gaan om gegevens die noodzakelijk zijn voor de ondersteunende taak van de minister. Met dit kader wordt juist voorkomen dat een nagenoeg onbepaalde mogelijkheid wordt geboden om nieuwe categorieën van gegevens toe te voegen aan dit besluit.

De stichting Platform Bescherming Burgerrechten vraagt of de persoonsgegevens die wel door de minister van BZK worden verwerkt, maar uiteindelijk – na selectie – niet door de gemeente worden onderzocht, worden verwijderd. Voorzien is dat in een ministeriële regeling een bewaartermijn wordt vastgesteld voor de gegevens die de minister van BZK verwerkt in het kader van LAA. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt of gegevens wel of niet tot een adresonderzoek hebben geleid, het gaat om het enkele verwerken door de minister. Voorzien is dat hier een periode van twintig jaar komt te gelden, waarmee wordt aangesloten bij de termijn die reeds geldt voor de informatie met betrekking tot de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie.¹⁶ Na twintig jaar worden de gegevens verwijderd. Hiermee wordt geborgd dat betrokkene, wiens gegevens zijn geanalyseerd door de minister, gedurende twintig jaar inzage in de gegevensverwerking kan krijgen.

Ten slotte merkt de stichting Platform Bescherming Burgerrechten terecht op dat de Wet BRP Adreskwaliteit geen plicht bevat voor gemeenten om burgers actief te informeren over de start van een (voor)onderzoek. Ook worden zij niet vooraf geïnformeerd over het feit dat hun gegevens door de minister worden verwerkt. Dit is in veel gevallen ook niet goed mogelijk omdat het adresgegeven, waarover nu juist twijfel bestaat, het voornaamste contactgegeven in de BRP is. Dit neemt niet weg dat een belangrijk doel van het vooronderzoek is om in contact te komen met de burger, om hem te vragen naar de feitelijke woonsituatie en als nodig te verzoeken zijn inschrijving te laten corrigeren.

6. Voorhang

Op grond van de artikelen 2.37c, vijfde lid, en 2.37f, tweede lid, van de Wet BRP is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur voor een termijn van vier weken overgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. Dit bood de beide Kamers de mogelijkheid om zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voor de voordracht en vaststelling van het besluit. De Tweede Kamer heeft schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen zijn door de Staatssecretaris van BZK beantwoord.¹⁷

7. Inwerkingtreding

Onderhavig besluit zal in werking treden op het tijdstip waarop de Wet BRP Adreskwaliteit in werking treedt. Het tijdstip van inwerkingtreding wordt bij koninklijk besluit bepaald.

¹⁶ Bijlage 6, rij 22, Regeling BRP.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr.37 («Verslag van een schriftelijk overleg»).

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 11

Onderdeel A van het onderhavige besluit strekt tot wijziging van artikel 11 van het Besluit BRP. Artikel 11, eerste lid, van het Besluit BRP bepaalt dat berichten tussen een gemeente en de centrale voorziening ten laste komen van de gemeente. In het derde lid van dit artikel zijn uitzonderingen op deze regel opgenomen. Zo geldt het eerste lid niet voor berichten in het kader van artikel 2.34 van de Wet BRP (de terugmelding). Aangezien de meldingen van de minister aan het college het karakter hebben van een terugmelding ligt het in de rede om ook deze meldingen en de verplichte reactie zijdens de gemeente uit te zonderen van de werking van artikel 11, eerste lid.

Onderdeel B

Artikel 26

Artikel 26 van het Besluit BRP bepaalt dat bij het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 4, van de Wet BRP, door een overheidsorgaan, indien bekend, het BSN wordt vermeld van de persoon of personen ten aanzien van wie gegevens, bescheiden of inlichtingen worden verstrekt of met betrekking tot wie mededelingen worden gedaan. Dit betekent dat bij een terugmelding op grond van artikel 2.34 van de Wet BRP, door het bestuursorgaan het BSN van betrokkene vermeld wordt. Omdat, conform de werkwijze van LAA, is voorzien dat bestuursorganen ook in het kader van een terugmelding aan de minister het BSN vermelden, is een verwijzing naar paragraaf 4a van de wet in artikel 26 opgenomen.

Onderdeel C

Artikel 27

Met dit onderdeel wordt een wetstechnische wijziging aangebracht in artikel 27, eerste lid, van het Besluit BRP. Dit artikel stelt nadere regels over de (rechtstreekse) terugmelding van bestuursorganen aan colleges van B&W, op grond van artikel 2.34 van de wet. Onder andere is bepaald dat bestuursorganen bij een terugmelding de grond van de gerede twijfel melden aan het college. Het is niet noodzakelijk om over de melding van de grond van de gerede twijfel in dit artikel op te nemen dat het gaat om gerede twijfel *als bedoeld in artikel 2.34 van de wet*. Het gaat erom dat dit artikel ziet op de rechtstreekse melding van bestuursorganen aan colleges, hetgeen reeds duidelijk wordt doordat artikel 27, eerste lid, bepaalt dat het gaat om meldingen van bestuursorganen, *als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, van de wet*. De expliciete verwijzing met betrekking tot de grond van de gerede twijfel komt daarom met dit onderdeel te vervallen. Daarmee sluit artikel 27, eerste lid, van het Besluit BRP tevens beter aan op het nieuwe artikel 28b dat met dit besluit wordt toegevoegd. In artikel 28b wordt een gelijksoortige regeling getroffen inzake de terugmeldingen van bestuursorganen aan de minister.

Onderdeel D

Artikel 28a, 28b, 28c, 28d, 28e, 28f en 28g

Met dit onderdeel worden na artikel 28 zeven nieuwe artikelen (28a tot en met 28g) toegevoegd aan het Besluit BRP. In deze artikelen worden nadere regels gesteld die zien op de uitvoering van de ondersteunende taak, bedoeld in hoofdstuk 2, afdeling 1, paragraaf 4a van de Wet BRP. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de regels over de individuele analysemethoden in afzonderlijke artikelen opgenomen. In het algemeen deel van deze toelichting zijn deze artikelen afzonderlijk toegelicht. Artikel 28g, vierde lid, van dit besluit bevat een grondslag om nadere regels te stellen omtrent de wijze waarop de verstrekking van gegevens, bedoeld in artikel 2.37d en 2.37e van de Wet BRP plaatsvindt. Thans wordt aangesloten op de informatiestromen die in het kader van LAA met alle deelnemende partijen zijn ontwikkeld.

Onderdeel E

Bijlage 2

De systeembeschrijving in bijlage 2 wordt gewijzigd zodat hierin ook de mededelingen, bedoeld in artikel 2.37b, eerste lid, van de Wet BRP zijn opgenomen.

Onderdeel F

Bijlage 3

Aan bijlage 3 wordt een nieuwe rij toegevoegd waarin de nieuwe onderdelen van de systeembeschrijving zijn opgenomen die zien op de centrale voorziening ten behoeve van een onderzoek als bedoeld artikel 2.37a, eerste lid, van de Wet BRP. In deze nieuwe rij wordt het verkeer tussen aangewezen bestuursorganen en aangewezen derden en de minister van BZK en het berichtenverkeer tussen de minister en de colleges geregeld. Dit op een wijze die in lijn is met de procedure die met de Wet BRP Adreskwaliteit is geïntroduceerd.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen