



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur 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

Nader Rapport

14 april 2023

2023-0000204635

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW)

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 oktober 2022, no.2022002215, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 januari 2023, nr. W04.22.00126/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 10 oktober 2022, no.2022002215, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

De Wet BRP Adreskwaliteit is gericht op de verbetering van de kwaliteit van adresgegevens in de Basisregistratie personen (BRP).¹ Hiertoe wordt onder andere gewerkt met profielen. Het ontwerpbesluit bevat een nadere uitwerking van de Wet BRP Adreskwaliteit wat betreft de werkwijze voor het verbeteren van adresgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in het ontwerpbesluit, en niet in een ministeriële regeling, te regelen welke profielen worden gebruikt en welke categorieën persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Daarnaast adviseert zij in het ontwerpbesluit te regelen dat, als de gemeente niet aan het adresonderzoek toekomt, na verloop van een bepaalde tijd het vinkje 'in onderzoek' wordt verwijderd en vernietigd. Dit is voor burgers van belang omdat zij grote nadelen kunnen ondervinden van een geplaatst vinkje. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting en het voorstel wenselijk.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 2.



1. Achtergrond en inhoud

De Wet BRP Adreskwaliteit wijzigt de Wet BRP en regelt de instelling van een centrale voorziening waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) de colleges van burgemeester en wethouders ondersteunt bij de verbetering van de adresgegevens in de basisregistratie personen. Deze ondersteuning kan op twee manieren plaatsvinden.

Allereerst kunnen bestuursorganen (het betreft organen die grote hoeveelheden persoonsgegevens verwerken en die op enig moment een omvangrijk aantal adres-terugmeldingen kunnen doen,² zoals de Belastingdienst en het UWV) een mededeling doen aan de minister omtrent twijfels over de juistheid van adresgegevens. Ten behoeve van het adresonderzoek kan de minister deze mededeling vervolgens aanvullen met gegevens uit de BRP,³ maar ook met gegevens uit de Basisregistratie adressen en gebouwen en met resultaten van eerder adresonderzoek.

Ten tweede wordt het de minister mogelijk gemaakt om, op basis van kennis en praktijkervaringen van gemeenten, onderzoek te doen naar patronen. Op basis hiervan wordt een profiel vastgesteld waarmee automatisch adressen worden geselecteerd die aan bepaalde drempelwaarden voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan profielen als: overbewoning, veelverhuizer, of post onbestelbaar retour.⁴ De twee vormen van ondersteuning kunnen beide leiden tot een signaal van de minister aan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente. Het college kan vervolgens nader onderzoeken of de registratie van personen op een adres juist is en de resultaten terugkoppelen aan de minister.

De hierboven beschreven werkwijze vloeit voort uit de Wet BRP Adreskwaliteit. Deze wet wordt nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit voorziet met name in een omschrijving van de toe te passen analysemethoden en bevat nadere regels over de meldingen van bestuursorganen aan de minister en de ontwikkeling van signalen aan de hand van profielen. Ook bevat het ontwerpbesluit verscheidene bepalingen die subdelegatie aan de minister mogelijk maken.

2. Niveau van de regeling

Een aantal onderdelen wordt nader geregeld bij ministeriële regeling. Het gaat onder andere om:

- de gegevens die de mededeling van bestuursorganen aan de minister bevat en de analyse hiervan;⁵*
- welke selectiefactoren een profiel vormen en welke categorieën gegevens worden verwerkt bij de toepassing van een profiel;⁶*
- de gegevens die worden verwerkt voor een onderzoek naar de patronen die aanleiding geven tot een nieuw profiel.⁷*

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de hiervoor omschreven onderdelen volledig op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸

De keuze voor bepaalde profielen, en de persoonsgegevens die daarbij moeten worden verwerkt, is niet van zuiver administratieve aard en/of het betreft niet slechts details van een regeling.⁹ Hetzelfde geldt voor de verwerking van persoonsgegevens voor de (analyse van) mededelingen van bestuursorganen. Bovendien raakt deze verwerking van persoonsgegevens aan het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet maakt beperking van dat grondrecht weliswaar mogelijk als zij plaatsvindt bij of krachtens de wet. Aangezien het echter een beperking van een grondrecht betreft, is terughoudendheid met subdelegatie des te meer van belang.¹⁰

² Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 3, p. 6.

³ Artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel a, Wet BRP Adreskwaliteit.

⁴ Een overzicht van profielen is te vinden in Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 6, bijlage.

⁵ Voorgesteld artikel 28b, tweede lid, ontwerpbesluit.

⁶ Voorgesteld artikel 28c, derde en vierde lid, ontwerpbesluit.

⁷ Voorgesteld artikel 28d, tweede lid, ontwerpbesluit.

⁸ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 34, waarin wordt voorgesteld de mogelijkheden tot subdelegatie te beperken. Zie tevens Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 37, p. 4 en 5, waarin vanuit de Tweede Kamer wordt gevraagd waarom in een ministeriële regeling wordt uitgewerkt welke factoren aanleiding geven tot het opstellen van risicoselectieprofielen en welke informatie een dergelijk profiel mag bevatten.

¹⁰ Advies van 19 augustus 2020, W13.20.0254, over de Tijdelijke wet notificatieapp covid-19, Kamerstukken II 2019/20, 35 538, nr. 4, punt 4.



De toelichting rechtvaardigt de keuze voor een ministeriële regeling door te wijzen op het belang van flexibiliteit en snelheid.¹¹ De Afdeling wijst erop dat uit de toelichting niet blijkt waarom zulks het geval is wat betreft de gegevens die worden verwerkt in het kader van een mededeling door een bestuursorgaan. Voorts geldt dat de profielen (waar het onderzoek naar patronen aan ten grondslag ligt) in overwegende mate van dien aard zijn dat zij niet regelmatig aan verandering onderhevig zijn (bijvoorbeeld overbewoning, veelverhuizer, of post onbestelbaar retour).¹² Mocht een profiel in de praktijk toch niet meer van meerwaarde blijken te zijn, dan ligt het in de rede dat dit profiel door de minister niet meer wordt gebruikt en de grondslag voor het profiel bij de eerstvolgende mogelijkheid wordt geschrapt in het Besluit basisregistratie personen. Indien zich nieuwe fenomenen voordoen die aanleiding geven tot een nieuw profiel, treedt in het meest nadelige geval een vertraging op van enkele maanden. Deze vertraging rechtvaardigt echter geen subdelegatie naar een ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert daarom, aansluitend bij andere gevallen,¹³ in het ontwerpbesluit op te nemen:

- welke profielen worden gebruikt en;¹⁴
- welke categorieën persoonsgegevens¹⁵ mogen worden verwerkt voor de (analyse van de) mededeling door bestuursorganen, de analyse aan de hand van profielen, en het onderzoek naar patronen.

Een overzicht waarmee per mededeling van een specifiek bestuursorgaan, profiel of patroon, wordt aangegeven welke persoonsgegevens daarvoor dienen te worden verwerkt, kan worden geregeld in de ministeriële regeling. Hetzelfde geldt voor een nadere specificering van de persoonsgegevens die binnen een bepaalde categorie worden verwerkt.¹⁶

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op de hiervoor aangegeven wijze aan te passen.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is het ontwerpbesluit aangepast en wel zo dat daarin is vastgelegd welke categorieën persoonsgegevens door de minister van BZK worden verwerkt in het kader van de ondersteuning aan gemeenten (het gewijzigde artikel 28b en het nieuwe artikel 28e van het besluit). Daarmee is de centrale gegevensverwerking op het niveau van AMvB afgebakend; buiten de genoemde categorieën is er geen gegevensverwerking toegestaan. Voor een nadere toelichting op de te verwerken categorieën gegevens, wordt kortheidshalve verwezen naar de nota van toelichting bij het besluit, in het bijzonder paragraaf 2.1.5 van die toelichting. Bij ministeriële regeling wordt – in lijn met het advies van de Afdeling en de door haar aangehaalde voorbeelden van gelijksoortige wet- en regelgeving – per categorie nader bepaald welke (sub)gegevens het betreft; bijvoorbeeld binnen de categorie ‘adres’, het BRP-gegeven ‘postcode’. In het verlengde daarvan worden ook de selectiefactoren van de te hanteren profielen bepaald bij ministeriële regeling. De selectiefactor is een beslisregel waarmee binnen de beschikbare gegevens een signaal voor adresonderzoek wordt geselecteerd. Een profiel bestaat uit meerdere selectiefactoren. Een voorbeeld van een selectiefactor is dat het aantal verhuisaangiften door een persoon in een bepaalde periode hoger is dan de vastgestelde drempelwaarde (profiel: veelverhuizer). Deze selectiefactoren zijn de technische uitwerking van de gegevensverwerking, binnen de reikwijdte van de bij wet en AMvB vastgestelde gegevensset (artikel 28b, tweede lid en artikel 28e van het besluit). Op deze wijze wordt aangesloten bij de door de Afdeling aangehaalde voorbeelden van andere wet- en regelgeving waarin de categorieën gegevens op het niveau van AMvB worden bepaald. Met het vastleggen van beslisregels (selectiefactoren) in een ministeriële regeling wordt overigens reeds verder gegaan dan te doen gebruikelijk; veeleer worden dergelijke beslisregels vastgelegd of beschreven in een algoritmeregister, privacystatement of een Data protection impact assessment (DPIA).

3. Adressen die ‘in onderzoek’ zijn

Wanneer er gerede twijfel is of een gegeven in de BRP juist is, plaatst het college bij dat gegeven de

¹¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.5 (Nadere regels bij ministeriële regeling (delegatie)).

¹² Profielsamenvattingen projectfase LAA, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 6, bijlage.

¹³ Zie het aangepaste wetsvoorstel Wet plan van aanpak witwassen, waarvan artikel 34b, derde lid, voorschrijft dat de te verwerken persoonsgegevens bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, Kamerstukken II 2022/23, 36 228, nr. 2. Zie ook artikel 2.3, eerste en tweede lid van het wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, Kamerstukken II 2019/20, 35 515, nr. 2. Zie het advies van de Afdeling advisering van 22 juli 2020, W05.20.0077, inzake een voorstel voor de Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering, waarbij eveneens sprake was van profilering en werd geadviseerd de te verwerken persoonsgegevens in een ontwerpbesluit op te nemen.

¹⁴ Eerder leek ook de intentie van de minister te zijn de profielen in het ontwerpbesluit op te nemen, zie Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 11, p. 15.

¹⁵ Bijvoorbeeld gegevens over de burgerlijke staat, het adres of BSN.

¹⁶ Bijvoorbeeld, binnen de categorie burgerlijke staat: voor- en achternaam, geboortedatum, aanduiding huwelijk of geregistreerd partnerschap. Of, binnen de categorie adres: functie van het adres, gemeente en datum aanvang adreshouding.



mededeling dat het gegeven in onderzoek is¹⁷ – in de praktijk ook wel het ‘vinkje’ genoemd. Dit geldt al sinds de invoering van de wet in 2014. Als bij een authentiek gegeven in de BRP (zoals het adres) het vinkje ‘in onderzoek’ staat, hoeft een ander bestuursorgaan het adres niet te gebruiken.¹⁸ Het bestuursorgaan kan daaraan consequenties verbinden voor bijvoorbeeld aanspraken van burgers (zoals het stopzetten van een uitkering of het niet versturen van een stemkaart bij verkiezingen).

In de nieuwe werkwijze ontvangt het college een signaal van de minister als er op grond van een profiel aanleiding is om nader onderzoek te doen naar een adres. Het college moet het adres vervolgens controleren. Binnen vier weken moet het college aan de minister terugkoppelen of het adres is gewijzigd, of onderzoek wordt gedaan naar de onjuistheid van het adres.¹⁹ In het laatstgenoemde geval moet het een vinkje ‘in onderzoek’ bij het adres plaatsen. De terugkoppelingsverplichting en de dwingende termijn gelden niet bij de bestaande procedure, waarbij bestuursorganen het signaal rechtstreeks aan het college sturen. Bij de nieuwe werkwijze lijkt het de bedoeling dat, tenzij het college binnen vier weken al kan terugkoppelen of het adres is gewijzigd, het vinkje ‘in onderzoek’ wordt geplaatst.

Het college moet het onderzoek binnen zes maanden voltooien,²⁰ maar als die termijn niet wordt gehaald, zijn daar geen consequenties aan verbonden. Dat kan tot gevolg hebben dat het vinkje veel langer dan zes maanden achter het adres blijft staan, terwijl (zoals hierboven toegelicht) het plaatsen van het vinkje slechts een gevolg kan zijn van de terugkoppelingsverplichting. In een dergelijk geval berust het vinkje uitsluitend op profilering en dus op een statistische waarschijnlijkheid. Burgers kunnen hier grote nadelen van ondervinden, terwijl zij niet op de hoogte zijn gebracht.²¹ Dit probleem kan zich ook nu al voordoen, maar de nieuwe systematiek – waarbij het plaatsen van het vinkje dwingend is maar het weghalen ervan niet – laat geen ruimte voor maatwerk. Daardoor ontstaat het risico dat de menselijke tussenkomst niet of weinig betekenisvol is.

De Afdeling heeft in haar advies over het wetsvoorstel het belang van betekenisvolle menselijke tussenkomst benadrukt.²² Adresgegevens worden gebruikt door vrijwel alle (semi)overheidsorganisaties in Nederland. Er is geen instantie die zicht heeft op de manier waarop dit vinkje door die organisaties wordt gebruikt. De risico’s die dit voor burgers met zich mee kan brengen worden enigszins beperkt als het vinkje niet te lang blijft staan.²³

De Afdeling adviseert in dit ontwerpbesluit te regelen dat, als de gemeente niet aan het onderzoek toekomt, na verloop van een bepaalde tijd het vinkje ‘in onderzoek’ wordt verwijderd en vernietigd.²⁴

Met de Afdeling ben ik van mening dat uiterst zorgvuldig omgegaan dient te worden met de aantekening ‘in onderzoek’ en dat deze niet langer dan nodig bij een adresgegeven mag staan. De aantekening betekent dat er twijfel bestaat over de juistheid van een (adres)gegeven en dat de afnemer van de BRP niet langer verplicht is dat gegeven te gebruiken. Als het adresonderzoek is afgerond verwijderd de gemeente de aantekening en corrigeert zij – voor zover dat uit het onderzoek volgt – het adresgegeven in de BRP. Het ‘verplicht gebruik’ van gegevens is een van de uitgangspunten van een basisregistratie, maar het is voor de burger en de overheid van belang dat van dat uitgangspunt afgeweken kan worden als er een onderzoek loopt naar de juistheid van gegevens. Het verplicht gebruiken van gegevens die mogelijk onjuist zijn, kan hardvochtige effecten hebben voor burgers. Zo volgt uit de internetconsultatie naar hardvochtige wet- en regelgeving dat nieuwe bewoners problemen kunnen ondervinden met het verkrijgen van toeslagen als de oude bewoner zijn verhuizing niet tijdig doorgeeft. De aantekening in onderzoek biedt voor deze nieuwe bewoners de oplossing; omdat bijvoorbeeld de Belastingdienst dan weet dat er een onderzoek loopt naar de verblijfsplaats van de vorige bewoner en deze vorige bewoner niet meer meetelt bij de vaststelling van het huishoudinkomen.

¹⁷ Artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, in combinatie met onderdeel a, onder 7°, Wet BRP.

¹⁸ Artikel 1.7, tweede lid, onderdeel a, Wet BRP.

¹⁹ Artikel 2.37e, eerste lid, voorstel Wet BRP Adreskwaliteit. De termijn van vier weken wordt geregeld in artikel 28f, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

²⁰ Voorgesteld artikel 28f, tweede lid.

²¹ De Wet BRP voorziet niet in een verplichting om de burger te informeren anders dan op diens verzoek; ter uitvoering van een aangenomen motie doet de Vereniging Nederlandse Gemeenten wel onderzoek naar de uitvoerbaarheid voor gemeenten om burgers te informeren over een adresonderzoek (Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 28). Het resultaat werd eind 2022 verwacht (Kamerstukken II 2022/23, 35 772, nr. 38, punt 6). Zie ook Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 11, p. 18–19. Een amendement dat ertoe strekte dat de burger een terugkoppeling dient te krijgen indien er onderzoek van adresgegevens heeft plaatsgevonden werd ingetrokken, zie Handelingen II 2021/22, nr. 73, item 10, p. 6; Kamerstukken 2021/22, 35 772, nr. 13.

²² Advies van 2 december 2020, W04.20.0359, Kamerstukken II, 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 1.

²³ Over de risico’s en complicaties rond besluitvorming in ketens, zie het spontane advies van de Afdeling van 31 augustus 2018, W04.18.0230, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557, paragraaf 3.3, en A. Widlak, *Volwassen digitale overheid*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2021, p. 325.

²⁴ Dit kan in het ontwerpbesluit worden geregeld op basis van artikel 2.7, vierde lid, Wet BRP.



Zoals de Afdeling terecht constateert, is de aantekening in onderzoek niet beperkt tot onderzoeken in het kader van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). De aantekening bestaat reeds geruime tijd en strekt zich uit tot alle onderzoeken die een gemeente naar BRP-gegevens verricht. Anders dan de Afdeling betoogt, worden er met dit besluit en de bovenliggende wetswijziging geen nieuwe regels geïntroduceerd over de aantekening. Het plaatsen van de aantekening blijft net als nu ter beoordeling van de gemeente. Ook nu geldt er daarbij al een terugkoppelingsverplichting en een dwingende termijn voor de gemeente: na ontvangst van een (terug)melding over een mogelijk onjuist BRP-gegeven, dient zij binnen vijf dagen aan de melder mede te delen of er een onderzoek wordt gestart. Er ontstaat met dit besluit geen ander, nieuw of groter risico dat de aantekening langer blijft staan. De enige verandering is dat voor de LAA-signalen een *andere* reactietermijn voor gemeenten gaat gelden; vier weken in plaats van vijf dagen. Dit is mede bedoeld om ervoor te zorgen dat gemeenten meer tijd hebben om een afgewogen beslissing te maken over het al dan niet verrichten van adresonderzoek en het aldus plaatsen van de aantekening.

Ik hecht eraan dat gebruikers bekend zijn met de hiervoor beschreven betekenis van de aantekening in onderzoek en dat gemeenten de aantekening enkel gedurende het onderzoek laten staan en daarna weghalen. In de nieuwe circulaire Adresonderzoek²⁵ is een instructie opgenomen over het plaatsen van de aantekening in onderzoek. Hieruit volgt dat een gemeente de aantekening niet automatisch (zonder menselijke tussenkomst) mag plaatsen en dat de burger moet worden geïnformeerd. Tevens worden richttermijnen aangegeven voor de verschillende stappen in het adresonderzoek. Met de deelnemers aan LAA heb ik de afspraak gemaakt om over en weer inzicht te bieden in de wijze waarop in uitvoeringsprocessen met de aantekening omgegaan wordt. Ten slotte zal ik voor het BRP-stelsel als geheel met gemeenten en gebruikers in gesprek gaan over het gebruik van de aantekening in onderzoek. Daarbij zal ik ook met gemeenten en gebruikers onderzoek doen naar de effecten van het stellen van een vervaltermijn voor de aantekening, zoals geadviseerd door de Afdeling.

4. Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten

In het advies van de Afdeling bij de Wet BRP Adreskwaliteit is geadviseerd om de verwerkingsgrondslag voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens te beperken tot gezondheidsgegevens. Voorts is geadviseerd een verwerkingsgrondslag op te nemen voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.²⁶

Naar aanleiding van deze aanbeveling is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de minister – waar het gaat om het adresonderzoek – bijzondere categorieën van persoonsgegevens kan verwerken ‘voor zover het gegevens over gezondheid betreft’.²⁷ Dit betekent – zo staat in de reactie op het advies – dat de minister geen andere bijzondere categorieën persoonsgegevens dan gegevens over gezondheid verwerkt.²⁸ De verwerking van strafrechtelijke gegevens is evenmin toegestaan, nu in het wetsvoorstel geen verwerkingsgrondslag is opgenomen.

De toelichting bij het ontwerpbesluit lijkt er echter van uit te gaan dat gegevens worden verwerkt waaruit blijkt of een adres een penitentiaire inrichting betreft.²⁹ De Afdeling wijst erop dat dit niet is toegestaan, aangezien hiervoor een verwerkingsgrondslag ontbreekt.³⁰ Voor een dergelijke verwerking dient de Wet BRP te worden aangepast.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen en daarin duidelijk te maken dat er geen grondslag is voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

Naar aanleiding van dit adviespunt is de nota van toelichting bij de AMvB aangepast en wel zo dat daarin geëxpliciteerd wordt dat door de minister van BZK geen strafrechtelijke gegevens worden verwerkt bij de uitvoering van diens ondersteunende taak (de centrale gegevensverwerking bij LAA).³¹

²⁵ Deze circulaire treedt gelijktijdig met de onderhavige regelgeving in werking.

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 3.

²⁷ Artikel 2.37a, tweede lid, voorstel Wet BRP Adreskwaliteit.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 3. Idem Kamerstukken 2020/21, 35 772, nr. 3, p. 17.

²⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.4 (Analyse aan de hand van profielen (artikel 28c)). De nota van toelichting verwijst op dit punt naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, maar een verwijzing naar adressen van penitentiaire inrichtingen, die nog wel stond in de memorie van toelichting zoals aan de Afdeling voorgelegd, is na het advies van de Afdeling geschrapt.

³⁰ Artikel 10 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), PB 2016, L 119, p. 1.

³¹ Zie paragraaf 3 van de nota van toelichting.



Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W04.22.00126/1
's-Gravenhage, 25 januari 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 oktober 2022, no.2022002215, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit 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, met nota van toelichting.

De Wet BRP Adreskwaliteit is gericht op de verbetering van de kwaliteit van adresgegevens in de Basisregistratie personen (BRP).¹ Hiertoe wordt onder andere gewerkt met profielen. Het ontwerpbesluit bevat een nadere uitwerking van de Wet BRP Adreskwaliteit wat betreft de werkwijze voor het verbeteren van adresgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in het ontwerpbesluit, en niet in een ministeriële regeling, te regelen welke profielen worden gebruikt en welke categorieën persoonsgegevens mogen worden verwerkt. Daarnaast adviseert zij in het ontwerpbesluit te regelen dat, als de gemeente niet aan het adresonderzoek toekomt, na verloop van een bepaalde tijd het vinkje 'in onderzoek' wordt verwijderd en vernietigd. Dit is voor burgers van belang omdat zij grote nadelen kunnen ondervinden van een geplaatst vinkje. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting en het voorstel wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud

De Wet BRP Adreskwaliteit wijzigt de Wet BRP en regelt de instelling van een centrale voorziening waarmee de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de minister) de colleges van burgemeester en wethouders ondersteunt bij de verbetering van de adresgegevens in de basisregistratie personen. Deze ondersteuning kan op twee manieren plaatsvinden.

Allereerst kunnen bestuursorganen (het betreft organen die grote hoeveelheden persoonsgegevens verwerken en die op enig moment een omvangrijk aantal adres-terugmeldingen kunnen doen,² zoals de Belastingdienst en het UWV) een mededeling doen aan de minister omtrent twijfels over de juistheid van adresgegevens. Ten behoeve van het adresonderzoek kan de minister deze mededeling vervolgens aanvullen met gegevens uit de BRP,³ maar ook met gegevens uit de Basisregistratie adressen en gebouwen en met resultaten van eerder adresonderzoek.

Ten tweede wordt het de minister mogelijk gemaakt om, op basis van kennis en praktijkervaringen van gemeenten, onderzoek te doen naar patronen. Op basis hiervan wordt een profiel vastgesteld waarmee automatisch adressen worden geselecteerd die aan bepaalde drempelwaarden voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan profielen als: overbewoning, veelverhuizer, of post onbestelbaar retour.⁴ De twee vormen van ondersteuning kunnen beide leiden tot een signaal van de minister aan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente. Het college kan vervolgens nader onderzoeken of de registratie van personen op een adres juist is en de resultaten terugkoppelen aan de minister.

De hierboven beschreven werkwijze vloeit voort uit de Wet BRP Adreskwaliteit. Deze wet wordt nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit voorziet met name in een omschrijving van de toe te passen analysemethoden en bevat nadere regels over de meldingen van bestuursorganen aan de minister en de ontwikkeling van signalen aan de hand van profielen. Ook bevat het ontwerpbesluit verscheidene bepalingen die subdelegatie aan de minister mogelijk maken.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 2.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 3, p. 6.

³ Artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel a, Wet BRP Adreskwaliteit.

⁴ Een overzicht van profielen is te vinden in Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 6, bijlage.



2. Niveau van de regeling

Een aantal onderdelen wordt nader geregeld bij ministeriële regeling. Het gaat onder andere om:

- de gegevens die de mededeling van bestuursorganen aan de minister bevat en de analyse hiervan;⁵
- welke selectiefactoren een profiel vormen en welke categorieën gegevens worden verwerkt bij de toepassing van een profiel;⁶
- de gegevens die worden verwerkt voor een onderzoek naar de patronen die aanleiding geven tot een nieuw profiel.⁷

De Afdeling merkt op dat het niet in de rede ligt om de hiervoor omschreven onderdelen volledig op het niveau van de ministeriële regeling te regelen. De Aanwijzingen voor de regelgeving schrijven voor dat gebruik van de ministeriële regeling wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸

De keuze voor bepaalde profielen, en de persoonsgegevens die daarbij moeten worden verwerkt, is niet van zuiver administratieve aard en/of het betreft niet slechts details van een regeling.⁹ Hetzelfde geldt voor de verwerking van persoonsgegevens voor de (analyse van) mededelingen van bestuursorganen. Bovendien raakt deze verwerking van persoonsgegevens aan het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10 van de Grondwet maakt beperking van dat grondrecht weliswaar mogelijk als zij plaatsvindt bij of krachtens de wet. Aangezien het echter een beperking van een grondrecht betreft, is terughoudendheid met subdelegatie des te meer van belang.¹⁰

De toelichting rechtvaardigt de keuze voor een ministeriële regeling door te wijzen op het belang van flexibiliteit en snelheid.¹¹ De Afdeling wijst erop dat uit de toelichting niet blijkt waarom zulks het geval is wat betreft de gegevens die worden verwerkt in het kader van een mededeling door een bestuursorgaan. Voorts geldt dat de profielen (waar het onderzoek naar patronen aan ten grondslag ligt) in overwegende mate van dien aard zijn dat zij niet regelmatig aan verandering onderhevig zijn (bijvoorbeeld overbewoning, veelverhuizer, of post onbestelbaar retour).¹² Mocht een profiel in de praktijk toch niet meer van meerwaarde blijken te zijn, dan ligt het in de rede dat dit profiel door de minister niet meer wordt gebruikt en de grondslag voor het profiel bij de eerstvolgende mogelijkheid wordt geschrapt in het Besluit basisregistratie personen. Indien zich nieuwe fenomenen voordoen die aanleiding geven tot een nieuw profiel, treedt in het meest nadelige geval een vertraging op van enkele maanden. Deze vertraging rechtvaardigt echter geen subdelegatie naar een ministeriële regeling.

De Afdeling adviseert daarom, aansluitend bij andere gevallen,¹³ in het ontwerpbesluit op te nemen:

- welke profielen worden gebruikt en;¹⁴
- welke categorieën persoonsgegevens¹⁵ mogen worden verwerkt voor de (analyse van de) mededeling door bestuursorganen, de analyse aan de hand van profielen, en het onderzoek naar patronen.

Een overzicht waarmee per mededeling van een specifiek bestuursorgaan, profiel of patroon, wordt aangegeven welke persoonsgegevens daarvoor dienen te worden verwerkt, kan worden geregeld in

⁵ Voorgesteld artikel 28b, tweede lid, ontwerpbesluit.

⁶ Voorgesteld artikel 28c, derde en vierde lid, ontwerpbesluit.

⁷ Voorgesteld artikel 28d, tweede lid, ontwerpbesluit.

⁸ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 34, waarin wordt voorgesteld de mogelijkheden tot subdelegatie te beperken. Zie tevens Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 37, p. 4 en 5, waarin vanuit de Tweede Kamer wordt gevraagd waarom in een ministeriële regeling wordt uitgewerkt welke factoren aanleiding geven tot het opstellen van risicoselectieprofielen en welke informatie een dergelijk profiel mag bevatten.

¹⁰ Advies van 19 augustus 2020, W13.20.0254, over de Tijdelijke wet notificatieapp covid-19, Kamerstukken II 2019/20, 35 538, nr. 4, punt 4.

¹¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.5 (Nadere regels bij ministeriële regeling (delegatie)).

¹² Profielsamenvattingen projectfase LAA, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 6, bijlage.

¹³ Zie het aangepaste wetsvoorstel Wet plan van aanpak witwassen, waarvan artikel 34b, derde lid, voorschrijft dat de te verwerken persoonsgegevens bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, Kamerstukken II 2022/23, 36 228, nr. 2. Zie ook artikel 2.3, eerste en tweede lid van het wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg, Kamerstukken II 2019/20, 35 515, nr. 2. Zie het advies van de Afdeling advisering van 22 juli 2020, W05.20.0077, inzake een voorstel voor de Wet versterking handhaving en inning studiefinanciering, waarbij eveneens sprake was van profilering en werd geadviseerd de te verwerken persoonsgegevens in een ontwerpbesluit op te nemen.

¹⁴ Eerder leek ook de intentie van de minister te zijn de profielen in het ontwerpbesluit op te nemen, zie Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 11, p. 15.

¹⁵ Bijvoorbeeld gegevens over de burgerlijke staat, het adres of BSN.



de ministeriële regeling. Hetzelfde geldt voor een nadere specificering van de persoonsgegevens die binnen een bepaalde categorie worden verwerkt.¹⁶

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op de hiervoor aangegeven wijze aan te passen.

3. Adressen die 'in onderzoek' zijn

Wanneer er gerede twijfel is of een gegeven in de BRP juist is, plaatst het college bij dat gegeven de mededeling dat het gegeven in onderzoek is¹⁷ – in de praktijk ook wel het 'vinkje' genoemd. Dit geldt al sinds de invoering van de wet in 2014. Als bij een authentiek gegeven in de BRP (zoals het adres) het vinkje 'in onderzoek' staat, hoeft een ander bestuursorgaan het adres niet te gebruiken.¹⁸ Het bestuursorgaan kan daaraan consequenties verbinden voor bijvoorbeeld aanspraken van burgers (zoals het stopzetten van een uitkering of het niet versturen van een stemkaart bij verkiezingen).

In de nieuwe werkwijze ontvangt het college een signaal van de minister als er op grond van een profiel aanleiding is om nader onderzoek te doen naar een adres. Het college moet het adres vervolgens controleren. Binnen vier weken moet het college aan de minister terugkoppelen of het adres is gewijzigd, of onderzoek wordt gedaan naar de onjuistheid van het adres.¹⁹ In het laatstgenoemde geval moet het een vinkje 'in onderzoek' bij het adres plaatsen. De terugkoppelingsverplichting en de dwingende termijn gelden niet bij de bestaande procedure, waarbij bestuursorganen het signaal rechtstreeks aan het college sturen. Bij de nieuwe werkwijze lijkt het de bedoeling dat, tenzij het college binnen vier weken al kan terugkoppelen of het adres is gewijzigd, het vinkje 'in onderzoek' wordt geplaatst.

Het college moet het onderzoek binnen zes maanden voltooien,²⁰ maar als die termijn niet wordt gehaald, zijn daar geen consequenties aan verbonden. Dat kan tot gevolg hebben dat het vinkje veel langer dan zes maanden achter het adres blijft staan, terwijl (zoals hierboven toegelicht) het plaatsen van het vinkje slechts een gevolg kan zijn van de terugkoppelingsverplichting. In een dergelijk geval berust het vinkje uitsluitend op profilering en dus op een statistische waarschijnlijkheid. Burgers kunnen hier grote nadelen van ondervinden, terwijl zij niet op de hoogte zijn gebracht.²¹ Dit probleem kan zich ook nu al voordoen, maar de nieuwe systematiek – waarbij het plaatsen van het vinkje dwingend is maar het weghalen ervan niet – laat geen ruimte voor maatwerk. Daardoor ontstaat het risico dat de menselijke tussenkomst niet of weinig betekenisvol is.

De Afdeling heeft in haar advies over het wetsvoorstel het belang van betekenisvolle menselijke tussenkomst benadrukt.²² Adresgegevens worden gebruikt door vrijwel alle (semi)overheidsorganisaties in Nederland. Er is geen instantie die zicht heeft op de manier waarop dit vinkje door die organisaties wordt gebruikt. De risico's die dit voor burgers met zich mee kan brengen worden enigszins beperkt als het vinkje niet te lang blijft staan.²³

De Afdeling adviseert in dit ontwerpbesluit te regelen dat, als de gemeente niet aan het onderzoek toekomt, na verloop van een bepaalde tijd het vinkje 'in onderzoek' wordt verwijderd en vernietigd.²⁴

4. Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten

In het advies van de Afdeling bij de Wet BRP Adreskwaliteit is geadviseerd om de verwerkingsgrondslag voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens te beperken tot gezondheidsgegevens. Voorts is geadviseerd een verwerkingsgrondslag op te nemen voor de verwerking van persoonsgegevens

¹⁶ Bijvoorbeeld, binnen de categorie burgerlijke staat: voor- en achternaam, geboortedatum, aanduiding huwelijk of geregistreerd partnerschap. Of, binnen de categorie adres: functie van het adres, gemeente en datum aanvang adreshouding.

¹⁷ Artikel 2.7, eerste lid, onderdeel b, onder 3°, in combinatie met onderdeel a, onder 7°, Wet BRP.

¹⁸ Artikel 1.7, tweede lid, onderdeel a, Wet BRP.

¹⁹ Artikel 2.37e, eerste lid, voorstel Wet BRP Adreskwaliteit. De termijn van vier weken wordt geregeld in artikel 28f, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

²⁰ Voorgesteld artikel 28f, tweede lid.

²¹ De Wet BRP voorziet niet in een verplichting om de burger te informeren anders dan op diens verzoek; ter uitvoering van een aangenomen motie doet de Vereniging Nederlandse Gemeenten wel onderzoek naar de uitvoerbaarheid voor gemeenten om burgers te informeren over een adresonderzoek (Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr. 28). Het resultaat werd eind 2022 verwacht (Kamerstukken II 2022/23, 35 772, nr. 38, punt 6). Zie ook Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 11, p. 18–19. Een amendement dat ertoe strekte dat de burger een terugkoppeling dient te krijgen indien er onderzoek van adresgegevens heeft plaatsgevonden werd ingetrokken, zie Handelingen II 2021/22, nr. 73, item 10, p. 6; Kamerstukken 2021/22, 35 772, nr. 13.

²² Advies van 2 december 2020, W04.20.0359, Kamerstukken II, 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 1.

²³ Over de risico's en complicaties rond besluitvorming in ketens, zie het spontane advies van de Afdeling van 31 augustus 2018, W04.18.0230, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 557, paragraaf 3.3, en A. Widlak, *Volwassen digitale overheid*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2021, p. 325.

²⁴ Dit kan in het ontwerpbesluit worden geregeld op basis van artikel 2.7, vierde lid, Wet BRP.



betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.²⁵

Naar aanleiding van deze aanbeveling is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de minister – waar het gaat om het adressenonderzoek – bijzondere categorieën van persoonsgegevens kan verwerken ‘voor zover het gegevens over gezondheid betreft’.²⁶ Dit betekent – zo staat in de reactie op het advies – dat de minister geen andere bijzondere categorieën persoonsgegevens dan gegevens over gezondheid verwerkt.²⁷ De verwerking van strafrechtelijke gegevens is evenmin toegestaan, nu in het wetsvoorstel geen verwerkingsgrondslag is opgenomen.

De toelichting bij het ontwerpbesluit lijkt er echter van uit te gaan dat gegevens worden verwerkt waaruit blijkt of een adres een penitentiaire inrichting betreft.²⁸ De Afdeling wijst erop dat dit niet is toegestaan, aangezien hiervoor een verwerkingsgrondslag ontbreekt.²⁹ Voor een dergelijke verwerking dient de Wet BRP te worden aangepast.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen en daarin duidelijk te maken dat er geen grondslag is voor de verwerking van strafrechtelijke persoonsgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 3.

²⁶ Artikel 2.37a, tweede lid, voorstel Wet BRP Adreskwaliteit.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 772, nr. 4, punt 3. Idem Kamerstukken 2020/21, 35 772, nr. 3, p. 17.

²⁸ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.4 (Analyse aan de hand van profielen (artikel 28c)). De nota van toelichting verwijst op dit punt naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, maar een verwijzing naar adressen van penitentiaire inrichtingen, die nog wel stond in de memorie van toelichting zoals aan de Afdeling voorgelegd, is na het advies van de Afdeling geschrapt.

²⁹ Artikel 10 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), PB 2016, L 119, p. 1.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van [datum] 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 6 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 [datum], nr. [kenmerk]);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [kenmerk];

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 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. Bij regeling van Onze Minister wordt bepaald:
 - a. welke categorieën gegevens de mededeling, bedoeld in het eerste lid, kan bevatten;
 - b. welke andere categorieën gegevens, bedoeld in artikel 2.37b, tweede lid, van de wet bij de mededeling, bedoeld in het eerste lid, aan Onze Minister kunnen worden verstrekt;
 - c. welke categorieën gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid, onder c, van de wet worden verwerkt bij de analyse van de mededeling, bedoeld in het eerste lid.
3. 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.
4. Bij regeling van Onze Minister wordt bepaald welke categorieën gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid, onder c, van de wet worden verwerkt bij de toepassing van een profiel.

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. Bij regeling van Onze Minister wordt bepaald welke categorieën gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid, onder c, van de wet worden verwerkt in het kader van een onderzoek naar patronen.
3. 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

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 28f

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.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



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 doet een kennisgeving van 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: 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 zijn hiervoor beschreven 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 deze paragraaf worden deze nadere regels toegelicht. Ten slotte wordt stilgestaan bij de wijze waarop dit besluit voorziet in de mogelijkheid om nadere

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.

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.



regels te stellen bij ministeriële regeling over de ontwikkeling van signalen (paragraaf 2.1.5).

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 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 aan de minister van BZK.

Evenals bij de terugmelding aan het college,⁶ 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 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 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 gereede 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 de terugmelding doet. Het gaat bijvoorbeeld 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 adresonderzoek⁷ voor het bestuursorgaan inzichtelijk is op welk zaaknummer de 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.

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 Artikel 27 van het Besluit BRP.

⁷ Artikel 2.37e, derde lid, van de Wet BRP.



Afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval zal bepaalde informatie – bijvoorbeeld het gegeven dat betrokkene een adresgerelateerde regeling geniet – 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, onderdeel b). 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, 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.

Krachtens artikel 28b, tweede lid, wordt bij ministeriële regeling per bestuursorgaan vastgelegd welke categorieën gegevens de minister kan ontvangen in het kader van een terugmelding door het bestuursorgaan. Het betreft hier zowel gegevens die zien op (de grond van) de gereede twijfel zelf (artikel 28b, tweede lid, onderdeel a) alsook de *andere* gegevens die verstrekt kunnen worden (artikel 28b, tweede lid, onderdeel b). Daarmee wordt in de betreffende regeling een totaaloverzicht gegeven van de categorieën persoonsgegevens die de minister kan ontvangen van een aangewezen bestuursorgaan in het kader van een terugmelding.

Tevens wordt bij ministeriële regeling vastgelegd welke gegevens de minister zelf, uit andere bronnen, kan betrekken bij de analyse van de terugmeldingen, alvorens deze als signaal aan de gemeente worden gezonden. Dit zijn *andere* gegevens als bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid, onderdeel c van de Wet BRP. Het gaat bijvoorbeeld om informatie uit de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) om adressen met een andere gebruiksfunctie dan wonen uit de selectie te weren. Voor een nadere onderbouwing van de noodzaak van de verwerking van deze gegevens, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit.

2.1.3 Onderzoek naar patronen (artikel 28d)

Voor de ontwikkeling van signalen maakt de minister van BZK, naast de terugmeldingen van aangewezen bestuursorganen, ook gebruik van informatie uit de centrale voorziening (de verstrekkingenvoorziening) 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 de 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.⁸ 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 bij een gebruiker van de BRP. Krachtens artikel 28d, tweede lid van dit besluit, wordt bij ministeriële regeling bepaald welke *andere* gegevens worden verwerkt bij een onderzoek naar patronen.

Op grond van artikel 2.37c, vierde lid, van de Wet BRP zijn in dit besluit verder nadere regels gesteld over de maatregelen 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 krachtens artikel 2.37b, eerste lid, van de wet aangewezen bestuursorganen. 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 signalleveranciers).

⁸ Op grond van artikel 2.37c, eerste en tweede lid, van de Wet BRP.



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 registratie in de BRP.⁹

Artikel 2.37c, vierde lid, van de wet bevat een grondslag om nadere regels te stellen over de analyse van persoonsgegevens 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 persoon¹⁰ worden geselecteerd (artikel 28c, eerste lid). De selectiefactoren leiden in onderlinge samenhang tot gereede 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 aanwezigheid van de vooraf vastgestelde selectiefactoren enerzijds en een verhoogde kans 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 aanwezigheid van 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 de juistheid van diens adresregistratie in de BRP.

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 het gebruik van profielen wordt geborgd dat de verwerking van persoonsgegevens beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor de ondersteuning van gemeenten bij het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens in de BRP. Krachtens artikel 28c, vierde lid van dit besluit, wordt bij ministeriële regeling eveneens bepaald welke *andere* gegevens, bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid onderdeel c, van de Wet BRP in de toepassing van een profiel kunnen worden betrokken. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatie uit de 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, zoals penitentiaire inrichtingen, worden door de minister niet aan het college gemeld. Voor een nadere onderbouwing van de noodzaak van de verwerking van deze gegevens, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet BRP Adreskwaliteit.

2.1.5 Nadere regels bij ministeriële regeling (delegatie)

Het onderhavige besluit biedt, zo volgt uit het bovenstaande, de grondslag om bij ministeriële regeling te bepalen (1) welke gegevens in het kader van een terugmelding door bestuursorganen of derden aan

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 17 050, nr. 597, met bijlage: 'Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) 2020'.

¹⁰ 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.

de minister worden verstrekt, (2) welke profielen, bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de wet, en 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. Door ten aanzien van deze drie onderdelen voorts te bepalen dat nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling, wordt transparantie geboden ten aanzien van de gegevensverwerking. Bij ministeriële regeling wordt een integraal overzicht gegeven van de gegevensverwerking die de minister verricht om signalen voor adresonderzoek te genereren. Daarbuiten is gegevensverwerking niet toegestaan. Op deze manier kan worden uitgesloten dat adressen van personen op basis van discriminatoire gegevens worden geselecteerd (artikel 2.37a, derde lid, van de Wet BRP). 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 verandermomenten gedurende het jaar.¹¹ 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 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 28f, 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 28e van het onderhavige 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 adresgegeven 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 28f van dit besluit stelt nadere regels met betrekking tot de terugkoppeling, bedoeld in artikel

¹¹ Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 4.17.



2.37e van de Wet BRP, door het college naar aanleiding van een signaal van de minister van BZK. Op grond van artikel 28f, 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 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.¹² 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 28f, tweede lid). Deze termijn sluit aan bij de werkwijze in de projectfase van LAA.

Artikel 28f, 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 indien 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 inzake 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 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

¹² Artikel 28 Besluit BRP.



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 PIA

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. Zo is er een limitatieve opsomming gegeven van de categorieën persoonsgegevens die door de minister aan de colleges worden verstrekt en omgekeerd (artikelen 28e en 28f, 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 AVG¹³ 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 (privacy impact assessment, PIA) wordt eveneens verwezen naar paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting, aangezien de uitkomsten van de daar genoemde PIA voor dit besluit overeenkomstig zijn.

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.

¹³ 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 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.

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 formeel-wettelijke 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. Op grond van de Wet BRP Adreskwaliteit en dit besluit zal in een ministeriële regeling worden vastgelegd welke profielen (selectiefactoren) door de minister gebruikt gaan worden en welke persoonsgegevens daarbij verwerkt worden. Zo wordt limitatief vastgelegd welke categorieën gegevens, zoals naam, adres, BSN, verwerkt mogen worden. Daarbuiten is gegevensverwerking niet toegestaan. Bij de introductie van een nieuw profiel (nieuwe gegevens) zal deze ministeriële regeling telkens worden aangepast. In het kader van zo een aanpassing wordt het profiel getoetst aan hoger recht, waaronder de Grondwet (het discriminatieverbod) en de AVG (privacy-beginselen, waaronder het noodzakelijkheidsbeginsel). De 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 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 gereede twijfel over de juistheid van adresgegevens. Deze norm wordt nader geconcretiseerd in artikel 28b, eerste en tweede lid, onderdeel a, 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. In een ministeriële regeling wordt limitatief vastgelegd welke gegevens dit zijn. Met dit kader wordt juist voorkomen dat een nagenoeg onbeperkte mogelijkheid wordt geboden om nieuwe categorieën van gegevens toe te voegen aan die ministeriële regeling.

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.¹⁴ 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.¹⁵

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.

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 tijdens 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

¹⁴ Bijlage 6, rij 22, van de Regeling BRP.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 772, nr.37 ('Verslag van een schriftelijk overleg').



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 en 28f

Met dit onderdeel worden na artikel 28 zes nieuwe artikelen (28a tot en met 28f) 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 28f, 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,