

Vergaderjaar 2021–2022

35 772

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

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

Op 3 februari jongstleden sprak ik met uw Kamer over het wetsvoorstel BRP Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) (Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 11). Het debat is geschorst na de eerste termijn en ik zie uit naar de voortzetting van dit debat in tweede termijn. In de eerste termijn zegde ik toe op verschillende vragen nader te reageren. Dat doe ik in deze brief. Tevens ga ik in op het belang van LAA en geef ik mijn appreciatie van de zeven ingediende amendementen bij het wetsvoorstel. Bij gelegenheid van deze brief bied ik u voorts een nota van wijziging aan voor het herstel van een omissie in de Wet BRP (experimenteerbepaling), geen verband houdende met LAA (Kamerstuk 35 772, nr. 21).¹

Ik ga achtereenvolgens in op:

1. Het belang van adreskwaliteit, LAA en het wetsvoorstel
2. Het onderzoek naar de inzet van het profiel *Niet meer woonachtig in Nederland*
3. De appreciaties van de amendementen
4. De stand van zaken met betrekking tot de algemene maatregel van bestuur (AMvB) en ministeriële regeling
5. De opvolging van de adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens
6. De te maken afspraken met signaalleveranciers
7. De invoeringstoets en uitvoeringstoets
8. Tussenresultaten: ingezette acties naar aanleiding van de eerste termijn
9. Het overzicht van gebruikers van de BRP

¹ Het herstel van deze omissie is noodzakelijk voor het tijdig kunnen uitvoeren van experimenten met het oog op dataminimalisatie, zie verder de toelichting bij de nota van wijziging.

1 Belang van adreskwaliteit, LAA en het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel en van LAA is om de kwaliteit van de adresgegevens in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) te verbeteren, zodat overheidsorganen op basis van juiste informatie hun publieke taken kunnen uitvoeren. Dit gebeurt door persoonsgegevens te analyseren met behulp van risicoprofielen. Ik ben mij vanzelfsprekend heel wel bewust van de politieke en maatschappelijke discussie over het delen van persoonsgegevens en het werken met risicoprofielen door de overheid. Ik heb dan ook alle begrip voor de zorgen die vanuit uw Kamer over dit voorstel zijn geuit. LAA moet ook in de toekomst voldoen aan de hoogste vereisten voor de bescherming van persoonsgegevens, waaronder de *Handreiking Non-discriminatie by design*² en de *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden*.³

In deze paragraaf geef ik aan waarom dit wetsvoorstel voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daartoe ga ik achtereenvolgens in op het belang van een hoge adreskwaliteit, de meerwaarde van LAA en de noodzaak voor een wettelijk kader voor de centrale verwerking van persoonsgegevens.

1.1 Belang van hoge adreskwaliteit

De BRP is een basisregistratie. Dat betekent dat je als geregistreerde je gegevens en wijzigingen daarin (bijvoorbeeld een verhuizing) maar één keer doorgeeft en dat deze informatie vervolgens binnen de hele overheid gebruikt wordt. Het is dus van groot belang dat de gegevens in de BRP correct zijn. Juiste registratie is de toegangspoort om volwaardig mee te kunnen doen in deze maatschappij. De Ombudsman,⁴ het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (o.l.v. de heer Roemer)⁵ en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving⁶ hebben de afgelopen jaren gewezen op het belang van juiste BRP-inschrijving voor de burger. Het is een voorwaarde om te kunnen stemmen in je gemeente, om aanspraak te maken op tal van overheidsvoorzieningen en om de zorg te krijgen waar je recht op hebt. Een bijstandsuitkering vraag je aan in de gemeente waar je woont, dat is ook de gemeente die verantwoordelijk is voor het verlenen van jeugdzorg (Jeugdwet) en beschermd wonen (WMO).⁷ Daarvoor is inschrijving in de BRP in die gemeente nodig. Voor toeslagen en uitkeringen waarvan de hoogte afhankelijk is van het gezamenlijke huishoudinkomen, zoals huurtoeslag, wordt uitgegaan van de BRP (wie staat er als woonachtig ingeschreven op het adres). Ten slotte is het adresgegeven in de BRP nodig voor de correspondentie tussen overheid en burger. Het belang daarvan is in deze tijd bijvoorbeeld gelegen in het versturen van de stempassen en de uitnodigingen voor vaccinatie. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft dient aldus met een adres in de BRP staan, ook personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben. Om ervoor te zorgen dat niemand buiten de boot valt, is per

² *Handreiking Non-discriminatie by design (2021)*, zie ook Kamerstuk 26 643, nr. 765.

³ *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (2019)*, Kamerstuk 26 643, nr. 641.

⁴ *Een mens leeft, een systeem niet*. Rapport van de Nationale ombudsman van 1 november 2016 (2016/110). Zie ook Kamerstuk 27 859, nr. 98.

⁵ *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten van 30 oktober 2020. Zie ook Kamerstuk 29 861, nr. 55.

⁶ *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Onderzoek van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving van 22 april 2020. Zie ook Kamerstuk 29 325, nr. 119.

⁷ Het nieuwe woonplaatsbeginsel kent als woonplaats van een jeugdige de gemeente waar de jeugdige stond ingeschreven direct voorafgaand aan de zorg met verblijf. Voor ambulante zorg is dat dus de gemeente waar de jeugdige staat ingeschreven in de BRP. Het woonplaatsbeginsel geldt ook voor het verlenen van beschermd wonen onder de WMO.

1 januari 2022 de Wet BRP aangescherpt: voor personen die geen woonadres hebben, wordt een briefadres geregistreerd.⁸

1.2 Belang van LAA

De werkwijze van LAA – met de inzet van risicoprofielen en centrale gegevensverwerking door BZK – is nodig omdat daarmee gericht, proactief en gestructureerd adresonderzoek gedaan kan worden. Dit is onderzoek op basis van kennis van veelvoorkomende situaties waarin adresregistratie niet juist is: bepaalde woonsituaties (overbewoning) of bepaalde gedragingen (veel verhuisaangiftes in korte tijd). Omdat we weten dat bepaalde woonsituaties of gedragingen niet zelden samen vallen met andersoortige problematiek, kunnen we met LAA gericht bijdragen aan het oplossen van bijvoorbeeld slechte huisvesting en schuldenproblematiek. Een huisbezoek naar aanleiding van een signaal van LAA brengt zulke problemen in beeld. Evengoed is de aanpak behulpzaam bij het tegengaan van het onterecht uitkeren van overheids-gelden. Het is daarmee een flexibel instrument dat het mogelijk maakt om te sturen op de maatschappelijke opbrengsten van adresonderzoek. Bekend is dat het instrumentarium van LAA in de beginjaren hoofdzakelijk werd ingezet om adresgerelateerde fraude tegen te gaan. Die focus is verschoven. De afgelopen jaren zien we dat ook op andere terreinen een beroep gedaan is op LAA. Zo adviseerde het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten om LAA-signalen te gebruiken om de registratie (en daarmee de zichtbaarheid) van arbeidsmigranten te verbeteren (aanbeveling 3.1.D).⁹ Voor LAA is het profiel «langdurig niet-ingezeten» opgesteld. Met dit profiel worden situaties onderzocht waarin personen *wel* bij het UWV bekend zijn als werkzaam in Nederland, maar *niet* in de BRP als inwoner geregistreerd staan. Een tweede voorbeeld van deze verschuivende focus is de mogelijke inzet van LAA op de woningmarkt (o.a. het tegengaan van onrechtmatige bewoning van sociale huurwoningen). Naar aanleiding van een rondetafelgesprek op 9 maart 2019 is door de Minister van BZK toegezegd te onderzoeken of en hoe LAA hierbij ingezet kan worden. Over de eerste uitkomsten is de Kamer op 6 november 2020 geïnformeerd.¹⁰ Op dit moment wordt vanuit LAA samen met gemeenten en woningcorporaties een eerste proef voorbereid. Gemeenten en deelnemende uitvoeringsorganisaties zijn positief over de meerwaarde van LAA; niet alleen helpt het hen als onjuiste adresgegevens worden gecorrigeerd, zij zien ook de maatschappelijke meerwaarde van de aanpak.¹¹ De centrale werkwijze is effectief: het zorgt voor een betere samenwerking en kennisuitwisseling tussen organisaties die gebruikmaken van de BRP, voor een potentieel van 45.000 extra

⁸ Een briefadres is een adres in Nederland waar door de overheid verzonden post in ontvangst wordt genomen. Een briefadres wordt geregistreerd als iemand wel langere tijd rechtmatig in Nederland verblijft, maar niet beschikt over een woonadres.

⁹ Van een groot aantal arbeidsmigranten is niet bekend waar zij verblijven en of zij nog in Nederland zijn. Die onzichtbaarheid leidt tot onwenselijke situaties en in uiterste gevallen tot ernstige misstanden. Voorbeelden van problemen die spelen zijn slechte huisvesting en problemen in de mogelijkheden om toezicht te houden op werkgevers van arbeidsmigranten. Zie: *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten van 30 oktober 2020.

¹⁰ Kammersutk 27 926, nr. 331, met bijlage: *Onderzoek Landelijke Aanpak Adreskwaliteit en woonfraude*.

¹¹ Kamerstukken 17 050 en 27 859, nr. 597, met bijlage: *Evaluatie Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) 2020*.

onderzoekssignalen¹² en voor een meer uniforme werkwijze in het adresonderzoek door gemeenten.

1.3 Noodzaak wet en waarborgen

In de projectfase is LAA uitgevoerd onder (decentrale) verantwoordelijkheid van gemeenten, op grond van hun bestaande wettelijke bevoegdheid om BRP-adresonderzoek te doen, waarbij stichting ICTU namens deze deelnemende gemeenten de centrale gegevensverwerking uitvoerde. Bij een centrale uitvoering is een centrale verantwoordelijkheid echter beter passend. Voor deze centrale verwerking van persoonsgegevens en het gebruik van risicoprofielen bij LAA is een wettelijk kader noodzakelijk. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Dit kader moet zorgen voor transparantie en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Maar bovenal moet het de grondrechten, menselijke maat en de dienstbaarheid aan de burger waarborgen, want uiteindelijk gaat het bij de BRP altijd over de gegevens van mensen. Daarbij staat voor mij ook voorop dat het bij het werken met risicoprofielen binnen LAA altijd moet gaan om iemands adressituatie in de BRP en niet om iemands persoonlijke kenmerken.

Deze wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving bieden transparantie, door precies te benoemen welke persoonsgegevens en risicoprofielen worden gebruikt. Ik hecht er daarbij aan dat er voldoende waarborgen zijn die de rechten en belangen van burgers beschermen. De regelgeving zal in de eerste plaats expliciet voorschrijven dat wezenlijke menselijke tussenkomst een vereiste is, zowel bij de totstandkoming van een risicoprofiel, als bij het adresonderzoek door de gemeente. Ten tweede maakt deze wet duidelijk wie waarvoor aanspreekbaar (verantwoordelijk) is en waar de burger terecht kan met vragen. Primair is dit bij zijn woongemeente. Landelijk is er het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties, dat specifiek bedoeld is voor vragen over registraties zoals de BRP. Ten derde is van belang dat de burger zo snel mogelijk op de hoogte raakt van het feit dat zijn adresgegevens worden onderzocht. In het LAA-proces is dan ook de eerste stap van het onderzoek door de gemeente om in contact te komen met de burger. In de vierde plaats is er de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De burger heeft op grond van de Algemene wet bestuursrecht het recht om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een beslissing over de BRP-inschrijving. Ook heeft hij recht op inzage in het onderzoekdossier bij de gemeente. Ten vijfde is van belang dat de periode van onderzoek, en daarmee van onzekerheid niet langer duurt dan nodig. Het onderzoek moet tijdig afgerond worden en de gemeente is gehouden aan maximumtermijnen. Zo wordt geborgd dat een gemeente een signaal snel oppakt (binnen vier weken weet of er onderzoek gaat plaatsvinden) en een onderzoek tijdig wordt afgerond (uiterlijk binnen zes maanden). Ten slotte: bij LAA worden burgers niet gekwalificeerd als fraudeur, er is geen zwarte lijst. Het doel is om feitelijke onjuistheden in de registratie aan te passen, ongeacht of die onjuistheid voortkomt uit een vergissing, een nalaten of frauduleus handelen.

Genoemde waarborgen acht ik van groot belang. Ik onderschrijf in dit verband dan ook de hiertoe strekkende voorstellen die door de verschillende leden van uw Kamer zijn gedaan. Onder 3 (appreciaties amendementen) ga ik daar verder op in.

¹² Een signaal is een adres waarover twijfel bestaat of de inschrijving van één of meerdere personen op dat adres correct is. In de praktijk worden niet alle LAA-signalen uitgezet voor onderzoek omdat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben alle signalen te onderzoeken. Gemeenten ronden jaarlijks omstreeks 15.000 adresonderzoeken af (inclusief huisbezoek).

1.4 Proportionaliteit en subsidiariteit: de toegevoegde waarde van LAA

Het wetsvoorstel voldoet, gelet op het bovenstaande, aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij de proportionaliteit gaat het om de weging van de privacy-inbreuk (het verwerken van persoonsgegevens met risicoprofielen) ten opzichte van de opbrengst (de verbetering van de adreskwaliteit en andere maatschappelijke baten). Bij subsidiariteit gaat het om de vraag of deze opbrengsten niet ook met minder belastende middelen kunnen worden behaald.

LAA is niet het enige middel waarmee gewerkt wordt aan een hogere adreskwaliteit: ook een zorgvuldig balieproces bij inschrijving in de gemeente draagt daaraan bij. Verder bestaat al geruime tijd voor organisaties die gebruikmaken van de BRP de wettelijke verplichting om bij de betreffende gemeente melding te doen van mogelijk onjuiste gegevens. Dit worden ook wel (reguliere) terugmeldingen genoemd. Jaarlijks worden er omstreeks 28.000 reguliere terugmeldingen gedaan.¹³ LAA is proportioneel omdat de gegevensverwerking, voorzien van genoemde waarborgen zoals menselijke tussenkomst, in redelijke verhouding staat tot de opbrengst: LAA kan jaarlijks in ieder geval 45.000 extra signalen opleveren.¹⁴ Het zorgt daarmee voor een aanzienlijke vermeerdering van het aantal onderzoeksignalen voor de BRP; gevallen die via de reguliere terugmeldingen niet gevonden worden. Bij deze reguliere terugmeldingen gaat het om fouten die worden *tegengekomen*, veelal naar aanleiding van contact met de burger. Bij LAA worden mogelijke fouten proactief *gezocht*, met behulp van risicoprofielen. In vijftig procent van de onderzochte LAA-signalen bleek de registratie van een of meerdere bewoners incorrect te zijn. LAA is dus niet zozeer een alternatief, maar een betekenisvolle aanvulling op het bestaande kwaliteitsinstrumentarium van de BRP. Er is niet een minder belastend alternatief voorhanden waarmee dezelfde aanvulling (aantal signalen met deze trefkans) bereikt kan worden.

2 Onderzoek naar inzet profiel Niet meer woonachtig in Nederland

2.1 Aanleiding

In oktober vorig jaar deelde mijn voorganger met uw Kamer samenvattingen van alle risicoprofielen die sinds de start van het project in 2014 zijn gebruikt. Daartoe behoorde ook het profiel «Niet meer woonachtig in Nederland», dat in het verleden in het kader van LAA is gehanteerd door de Belastingdienst/Toeslagen¹⁵, bij het onderdeel Toeslagen. Dit profiel betrof alleenstaande personen ouder dan 60 jaar die in het buitenland zijn geboren en staan ingeschreven op een woonadres in Nederland, met een lopende uitkering en eventueel een toeslag. Het signaal ging over de vraag of de betrokkene nog wel op het adres woonde. In het debat op 3 februari uitten leden Ceder, Leijten en Van Baarle hun bezwaren tegen dit profiel. Ook ik keur het af, omdat het feit dat iemand niet in Nederland is geboren, één van de selectiecriteria binnen dit profiel was. Ik heb uw Kamer toegezegd dat ik onderzoek hoe en waar dit profiel in het kader van LAA is toegepast.

¹³ Het wordt niet bijgehouden hoeveel van deze reguliere terugmeldingen daadwerkelijk door gemeenten worden onderzocht en leiden tot een adrescorrectie.

¹⁴ Een signaal is een adres waarover twijfel bestaat of de inschrijving van één of meerdere personen op dat adres correct is. In de praktijk worden niet alle LAA-signalen uitgezet voor onderzoek omdat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben alle signalen te onderzoeken. Gemeenten ronden jaarlijks omstreeks 15.000 adresonderzoeken af (inclusief huisbezoek).

¹⁵ Het profiel werd gehanteerd door de dienst Toeslagen, dat ten tijde van het gebruik van dit profiel nog deel uitmaakte van de Belastingdienst.

2.2 Intern onderzoek Belastingdienst en Toeslagen

Bij de Belastingdienst en Toeslagen is reeds intern onderzocht of de verwijzing naar het betreffende profiel terug te vinden is in het archief van de Terugmeldvoorziening. Ik kan u op dit moment melden dat de Belastingdienst/Toeslagen mij heeft laten weten dat er 22 signalen (terugmeldingen over 22 personen) zijn gevonden met een verwijzing naar het betreffende profiel. Deze signalen zijn eind 2015 aan een drietal gemeenten geleverd, daarna niet meer. De Belastingdienst/Toeslagen geeft voorts aan dat bij een van deze 22 personen het adres gewijzigd is in de BRP in de periode oktober 2015 tot oktober 2016. Dit betrof overigens een terugmelding die krachtens de beschikbare informatie niet door de gemeente in onderzoek genomen is. Er is sprake van een verlaging van de door betrokkene ontvangen toeslagen in 2016 ten opzichte van 2015. Er is ook bij drie andere personen (over wie een terugmelding is gedaan) een wijziging ten aanzien van de toeslagen in de betreffende periode geconstateerd. Bij een persoon had de wijziging betrekking op de aanvang van een partnerschap. Er was een verlaging van de door betrokkene ontvangen toeslagen in 2016 ten opzichte van 2015. Bij de twee andere personen had de wijziging betrekking op het gegeven dat naast de betrokkene ook een andere persoon in de betreffende periode op het adres ingeschreven is. Er is in beide gevallen sprake van een verhoging van de door betrokkene ontvangen toeslagen in 2016 ten opzichte van 2015. De Belastingdienst/Toeslagen heeft niet kunnen vaststellen of en in hoeverre de wijzigingen in de BRP en ten aanzien van de toeslagen verband houden met de terugmelding (LAA-signaal). Ook is het mogelijk dat de BRP-wijziging en de vermelde verlagingen en verhogingen van de toeslagen (mede) het gevolg zijn van andere oorzaken. Er zijn op dit moment aldus nog geen causale verbanden vastgesteld.

2.3 Onafhankelijk onderzoek

Ik laat onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de toepassing van dit profiel, onder andere bij de drie gemeenten. De resultaten van dit onderzoek wil ik zo spoedig mogelijk aan uw Kamer melden. Dit onafhankelijk onderzoek moet uitwijzen of er causale verbanden zijn tussen (1) het LAA-signaal (de terugmelding) – (2) een eventueel adresonderzoek – (3) een BRP-correctie – (4) een wijziging in toeslagen of uitkeringen. Het onderzoek zal aldus moeten uitwijzen wat er met de signalen is gebeurd en of deze daadwerkelijk door gemeenten in onderzoek zijn genomen. In dit onderzoek gaat het om de beoordeling van de 22 individuele gevallen. Daarvoor is het noodzakelijk om persoonsgegevens van betreffende personen te verwerken (op te vragen uit de BRP), zodat bij gemeenten de aanwezige dossiers kunnen worden opgevraagd. Hierbij moet vanzelfsprekend de privacy van betrokken personen voldoende gewaarborgd zijn. Als een correctie in de BRP heeft plaatsgevonden is de laatste stap om te achterhalen welke gevolgen die adrescorrectie had, voor bijvoorbeeld het recht op een toeslag of uitkering.

3 Appreciaties van de ingediende amendementen

Door verschillende leden van uw Kamer zijn amendementen ingediend. Na de eerste termijn is mij verzocht de appreciaties op deze amendementen per brief aan u te sturen. Ik dank deze leden voor hun waardevolle bijdragen aan dit wetsvoorstel.

3.1 Amendement van het lid Van Baarle Kamerstuk 35 572, nr. 11 over het opnemen van een evaluatietermijn van drie jaar (Kamerstuk 35 772, nr. 11)

Dit amendement introduceert een verplichting om het wetsvoorstel binnen drie jaar na de inwerkingtreding te evalueren en een verslag daarvan aan de Staten-Generaal te zenden. In de eerste termijn van het debat heb ik aangegeven een evaluatie van het wetsvoorstel te willen uitvoeren. Doorgaans wordt een wet na vijf jaar geëvalueerd, dit amendement verkort deze termijn tot drie jaar. Ik heb er begrip voor indien uw Kamer een kortere evaluatietermijn wenselijk acht. Daarom laat ik het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

3.2 Amendement van het lid Dekker-Abdulaziz Kamerstuk 35 772, nr. 13 over terugkoppeling aan de burger dat er onderzoek van adresgegevens heeft plaatsgevonden (Kamerstuk 35 772, nr. 13)

Het amendement maakt dat de burger door de gemeente geïnformeerd wordt over het feit dat zijn adresgegevens zijn onderzocht, ook als het onderzoek niet heeft geleid tot een wijziging in de BRP. Dat laatste is nieuw. Op dit moment moeten gemeenten burgers op grond van de Algemene wet bestuursrecht al informeren over een ambtshalve aanpassing van de BRP. Daarnaast is het ook nu al een belangrijke stap in het adresonderzoek om in contact te komen met de burger; om hem te vragen naar zijn feitelijke verblijfplaats en als nodig hem te verzoeken zijn BRP-gegevens te laten corrigeren. Doorgaans zijn burgers dus al op de hoogte dat er een onderzoek loopt. Enerzijds heb ik begrip voor de wens van de indiener om dit informatierecht expliciet vast te leggen. Anderzijds wordt met dit amendement een nieuwe taak bij gemeenten belegd zonder dat zij daarover gehoord zijn en zonder dat de uitvoeringslasten voor hen in kaart zijn gebracht. Om die reden ontraad ik dit amendement.

3.3 Nader gewijzigd amendement van het lid Leijten c.s. Kamerstuk 35 772, nr. 15 t.v.v. nr. 12 over het waarborgen van menselijke tussenkomst bij het opvolgen van signalen (Kamerstuk 35 772, nr. 15)

Met dit amendement wordt voorgesteld om expliciet in dit wetsvoorstel op te nemen dat de gemeente passende maatregelen neemt die strekken tot bescherming van de rechten, vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de burger wiens adres wordt onderzocht. Het gaat dan in ieder geval om het recht op voorafgaande controle door menselijke tussenkomst alvorens een signaal wordt opgevolgd. Zoals ook in het nader rapport bij dit wetsvoorstel is aangegeven, is het expliciet opnemen van een bepaling die ziet op menselijke tussenkomst niet strikt noodzakelijk. Dit komt omdat er op grond van de AVG al een rechtstreeks verbod op geautomatiseerde besluitvorming geldt. Daarnaast dient de gemeente in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook nu al de gerechtvaardigde belangen van de burger mee te wegen. Ook bij LAA is menselijke tussenkomst reeds verzekerd: een vooronderzoek en een adresonderzoek worden per definitie door een mens, de gemeenteambtenaar, uitgevoerd en een gegeven in de BRP wordt pas gewijzigd wanneer een ambtenaar daartoe beslist. Deze beslissing geschiedt op basis van de informatie uit het adresonderzoek (onder andere over de feitelijke situatie op het adres) of op aangifte van de burger zelf. Tegelijkertijd steun ik de bedoeling van dit amendement. Met de indieners ben ik het eens dat de hiervoor genoemde elementen essentieel zijn bij het verrichten van een adresonderzoek. Daarom laat ik het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

3.4 Amendement van het lid Leijten Kamerstuk 35 772, nr. 16 over het na twee jaar laten vervallen van de regeling voor gegevensdelen (Kamerstuk 35 772, nr. 16)

Indien dit amendement wordt aangenomen vervalt deze wetsaanpassing automatisch na twee jaar (horizonbepaling). Ik kan mij niet vinden in het standpunt van de indiener dat een horizonbepaling noodzakelijk is voor een zorgvuldige uitvoering van dit wetsvoorstel. Nu ik het amendement voor een verplichte evaluatie (Kamerstuk 35 722, nr. 11) steun en ik een jaar na inwerkingtreding een invoeringstoets uitvoer, is geborgd dat de effecten van het wetsvoorstel tijdig worden getoetst. Indien uit de invoeringstoets of evaluatie blijkt dat de wet aangepast of ingetrokken dient te worden zal ik uw Kamer daarover informeren.

In dit verband hecht ik er ook aan te benadrukken dat hier niet een geheel nieuwe aanpak of nieuw ICT-systeem wordt geïntroduceerd waarvan de werking nog onbekend is. LAA bestaat sinds 2014 en er is de afgelopen jaren periodiek over de resultaten en effectiviteit gerapporteerd. Een horizonbepaling acht ik dan ook een te ver strekkend en niet noodzakelijk middel. Met het automatisch na twee jaar vervallen van dit wetsvoorstel, moet er opnieuw een traject van wetswijziging doorlopen worden als de evaluatie positief is. Een wetswijziging kost doorgaans meerdere jaren, in de tussentijd zal de uitvoering van LAA (de centrale gegevensverwerking) stil komen te liggen. Ik ontraad dan ook dit amendement.

3.5 Amendement van het lid Leijten Kamerstuk 35 772, nr. 17 over het melden aan het college van de redenen voor de selectie (Kamerstuk 35 772, nr. 17)

Dit amendement regelt dat de gemeente altijd weet waarom (op basis van welk risicoprofiel) zij een signaal van de Minister van BZK ontvangt. Zo is zij beter in staat het (voor)onderzoek vorm te geven. Dit is reeds een onderdeel van de werkwijze van LAA en het was mijn voornemen om dit vereiste vast te leggen in de AMvB onder het wetsvoorstel. Het is mogelijk dit vereiste in de wet op te nemen. Ik laat het oordeel over dit amendement dan ook aan uw Kamer.

3.6 Gewijzigd amendement van het lid Dekker-Abdulaziz Kamerstuk 35 572, nr. 18 t.v.v. nr. 14 over het waarborgen van menselijke tussenkomst bij de controle van risicoprofielen (Kamerstuk 35 772, nr. 18)

Dit amendement bepaalt dat de Minister van BZK passende maatregelen treft bij de ontwikkeling van profielen, waarbij controle door menselijke tussenkomst wordt gewaarborgd. Deze passende maatregelen moeten bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Ik heb begrip voor deze wens. In de memorie van toelichting is aangegeven hoe een profiel tot stand komt, dat daarbij menselijke tussenkomst geborgd is en dat bij LAA geen zelflerende algoritmen worden gebruikt. Dit amendement sluit aan op de huidige praktijk. Ik laat het oordeel over dit amendement aan uw Kamer.

3.7 Amendement van het lid Rajkowski c.s. Kamerstuk 35 772, nr. 19 t.v.v. nr. 10 over het toevoegen van een voorhangbepaling aan de artikelen 2.37c en 2.37f (Kamerstuk 35 772, nr. 19)

Met dit amendement wordt een voorhangprocedure voor de onderliggende AMvB opgenomen in het wetsvoorstel. In deze AMvB worden nadere regels gesteld over de verwerking van persoonsgegevens door de Minister van BZK en de uitwisseling van informatie met andere partijen, waaronder gemeenten. Met dit amendement wordt de betrokkenheid van

beide Kamers bij de totstandkoming van deze AMvB geborgd. Dat acht ik een goede zaak. Daarom waardeer ik het amendement positief en neem ik het amendement over.

4 Stand van zaken AMvB en ministeriële regeling

In het verlengde hiervan kan ik u over deze AMvB en ministeriële regeling het volgende melden. Concepten van deze regelgeving zijn in 2021 in openbare consultatie geweest. Een gewijzigd concept van de AMvB zal ik uw Kamer doen toekomen in het kader van de voorhangprocedure. Ik kan hiertoe pas overgaan nadat uw Kamer heeft ingestemd met voorliggend wetsvoorstel, dat de basis voor deze AMvB biedt. De ministeriële regeling regelt in detail welke persoonsgegevens en welke profielen gebruikt mogen worden. Mede naar aanleiding van de eerste termijn van het debat met uw Kamer zal ik de volgende aanpassingen in deze concepten doorvoeren.

- (1) Ik zal de reactietermijn voor gemeenten verlengen van twee weken naar vier weken. Zo krijgen gemeenten meer ruimte om de noodzakelijke menselijke toets te doen om te beslissen of een adres daadwerkelijk onderzocht moet worden.
- (2) In de AMvB zal ik opnemen dat de gemeente na afloop van het BRP-adresonderzoek alleen de enkele feitelijke constatering of het adres wel of niet gewijzigd is, mag delen met andere aan LAA deelnemende organisaties.
- (3) Indien uw Kamer het amendement van het lid Dekker-Abdulaziz¹⁶ aanneemt zal ik in de AMvB regels stellen over menselijke tussenkomst bij de totstandkoming van profielen.

5 Opvolging adviezen Autoriteit Persoonsgegevens

Het lid Leijten vroeg mij naar de aanpassing van het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Op 9 april 2020 heeft de AP advies uitgebracht. De AP maakte één opmerking over het conceptvoorstel en adviseerde daarmee rekening te houden (dictum). Die opmerking zag op het volgende. Het wetsvoorstel bepaalt dat daartoe aangewezen bestuursorganen en derden aan de Minister (BZK) melding doen van adresgegevens waarvan zij vermoeden dat die onjuist in de BRP staan. Op grond van het concept zoals aan de AP was voorgelegd, konden deze partijen ook *andere gegevens* verstrekken, voor zover zij die *zelf* noodzakelijk achtten voor het adresonderzoek. Het concept bepaalde niet nader om *welke* andere gegevens het gaat. De AP adviseerde om het concept op dit punt in overeenstemming te brengen met het vereiste van minimale gegevensverwerking, bijvoorbeeld door de persoonsgegevens die kunnen worden verstrekt in het concept te concretiseren en de noodzaak van deze gegevensverstrekkingen te onderbouwen in de toelichting.

Naar aanleiding van dit advies is het tweede lid van artikel 2.37b aangepast bij gelegenheid van het nader rapport (voordat het voorstel van wet bij uw Kamer is ingediend). Het aangepaste artikel bepaalt nu dat bij of krachtens AMvB moet worden vastgelegd *welke* gegevens door bestuursorganen en derden aan de Minister verstrekt mogen worden. Daarmee is de gegevensverwerking afgebakend. Immers: er worden geen *andere gegevens* verstrekt dan genoemd in de AMvB of de ministeriële regeling. Op advies van de AP is paragraaf 2.2.1 van de memorie van

¹⁶ Gewijzigd amendement van het lid Dekker-Abdulaziz Kamerstuk 35 572, nr. 18 t.v.v. nr. 14 over het waarborgen van menselijke tussenkomst bij de controle van risicoprofielen (Kamerstuk 35 772, nr. 18).

toelichting aangevuld met een nadere onderbouwing van de noodzaak van het gebruik van deze gegevens.

Nu ik het advies van de AP heb opgevolgd en de Raad van State over het aangepaste voorstel heeft geadviseerd (dictum B), zie ik geen aanleiding om de AP opnieuw om advies te vragen over het wetsvoorstel. De AMvB en de ministeriële regeling waarin deze gegevensverwerking wordt afgebakend zijn eveneens reeds voor advies aan de AP voorgelegd. De AP heeft over beide concepten blanco advies uitgebracht.¹⁷ Indien de AMvB en regeling in de toekomst worden gewijzigd, bijvoorbeeld omdat gewerkt gaat worden met nieuwe profielen, dan zal dit steeds eerst aan de AP worden voorgelegd.

Overigens is voor het project LAA in 2018 een externe Privacy Impact Assessment (PIA) verricht. Een dezer dagen zal ik in reactie op een Wob-verzoek deze PIA openbaar maken. Gezien het feit dat het wetsvoorstel over LAA op dit moment door uw Kamer wordt behandeld, hecht ik eraan de Kamer over dit Wob-besluit actief te informeren. De PIA heb ik als bijlage bij deze brief gevoegd¹⁸. Daarbij moet worden aangekend dat de toets ziet op het project tot 2018.

Vanuit uw Kamer is in de eerste termijn van het debat gewezen op de risico's die profilering met zich meebrengt voor de rechten en vrijheden van burgers en op de waarborgen die aldus nodig zijn. De PIA gaat eveneens in op deze risico's en waarborgen en belicht daarbij ook het risico op discriminatie op grond van bijzondere persoonsgegevens. Over het project oordeelt de PIA dat discriminatie feitelijk zou kunnen plaatsvinden, omdat informatie over iemands afkomst afgeleid kan worden uit bijvoorbeeld de naam. De onderzoekers concluderen dat deze gegevens niet als criteria worden gebruikt in de aanpak, waardoor LAA binnen de grenzen blijft van wat als objectief gerechtvaardigd wordt gezien door de Nederlandse bestuursrechter en het EVRM. De PIA bevat op dit onderdeel (voorkomen van onrechtmatige discriminatie) geen adviespunten. In het bovenstaande (onder 1.3) heb ik toegelicht dat waarborgen zijn ingebouwd om discriminatie op grond van bijzondere persoonsgegevens ook in de toekomst te voorkomen. Zo worden de risicoprofielen van BZK en de te verwerken persoonsgegevens limitatief vastgelegd in regelgeving en vooraf getoetst door de Autoriteit Persoonsgegevens. Ten slotte bevat de PIA aanbevelingen. Deze zijn destijds (vanaf 2018) door het project opgevolgd. De bewerkersovereenkomsten zijn conform het advies aangepast en gemeenten en signaalleveranciers zijn door het project ondersteund in hun communicatie over deelname aan LAA. Het derde adviespunt zag op de verstrekking van gewijzigde adresgegevens aan de Nationale Politie als terugkoppeling op een terugmelding. Hiervoor geldt dat de politie op dit moment geen signalen (terugmeldingen) meer levert aan LAA en daar dus ook geen terugkoppeling uit ontvangt.

6 Afspraken met signaalleveranciers

Zoals ik heb aangegeven in het debat met uw Kamer, zal ik afspraken maken met de aan te wijzen overheidsorganen en derden (signaalleveranciers). Vooralnog gaat het alleen om overheidsorganen: Belastingdienst, UWV, CJIB en RDW. De afspraken met deze partijen hebben tot doel om,

¹⁷ De adviezen zijn te raadplegen op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_wijziging_besluit_brp_adreskwaliteit.pdf; en https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_wijziging_regeling_brp_adreskwaliteit.pdf.

¹⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

gegeven de verantwoordelijkheidsverdeling, een gezamenlijke standaard te hanteren voor de verwerking van persoonsgegevens en de inzet van risicoprofielen bij LAA. Hierbij denk ik aan:

- (1) Partijen rapporteren periodiek aan elkaar over burgervragen of klachten ten aanzien van de gegevensverwerking en stellen gezamenlijk een stappenplan op voor de behandeling van inzageverzoeken van de burger.
- (2) Partijen hebben te allen tijde inzicht in elkaars profielen.
- (3) Partijen melden aan elkaar wanneer een nieuw profiel wordt toegepast en wanneer de indicatoren of gegevensbronnen binnen een bestaand profiel wezenlijk wijzigen.
- (4) Partijen nemen de Handreiking Non-discriminatie by design¹⁹ en de Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses²⁰ in acht bij het opstellen en toepassen van risicoprofielen.
- (5) Partijen zijn, bijvoorbeeld met een online toegankelijk algoritmeregister, transparant over de deelname aan LAA en de wijze waarop dat gebeurt.
- (6) Partijen verrichten periodiek een PIA en delen de conclusies met elkaar.

Aanwijzing als signaalleverancier voor LAA is pas aan de orde nadat dergelijke afspraken zijn gemaakt. Ik ga de komende periode met deze partijen verder in gesprek en de gemaakte afspraken zal ik doen toekomen aan uw Kamer.

7 Invoeringstoets en uitvoeringstoets

Uw Kamer hecht terecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van deze regelgeving. In dat licht heb ik toegezegd een invoeringstoets uit te voeren, een jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De VNG verricht op dit moment een uitvoeringstoets, daarin worden de uitvoeringslasten voor gemeenten in kaart gebracht en worden de nieuwe wettelijke verplichtingen getoetst op uitvoerbaarheid. Daarvoor wordt eerst de wet vertaald naar uit te voeren handelingen: het adresonderzoek (vooronderzoek en huisbezoek) en de verplichte reactie aan de Minister van BZK. Vervolgens wordt bepaald wie deze handelingen met welke frequentie uitvoert en hoeveel tijd dit kost. De uitkomst van het onderzoek geeft inzicht in de werkelijke kosten voor de uitvoering van LAA. Dat resultaat zal ik betrekken bij het uitwerken van de financiering vanaf 2024. In samenwerking met de VNG zal worden gezocht naar een financierings-systeem die past bij de behoeftes van gemeenten. Met de VNG ben ik op dit moment in gesprek over de eerste uitkomsten van deze uitvoeringstoets. De definitieve rapportage verwacht ik in maart. Ik zal uw Kamer het definitieve rapport toesturen en toelichten welke consequenties ik aan de conclusies en aanbevelingen verbind.

8 Tussenresultaten: ingezette acties naar aanleiding van de eerste termijn

Naar aanleiding van het debat op 3 februari (eerste termijn) kan ik u het volgende melden over de stand van zaken van lopende en te verrichten acties:

- (1) Met de VNG ben ik in gesprek over de uitkomsten van de uitvoeringstoets en de financiering van LAA (zie onder 7).

¹⁹ *Handreiking Non-discriminatie by design (2021)*, zie ook Kamerstuk 26 643, nr. 765.

²⁰ *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (2019)*, Kamerstuk 26 643, nr. 641.

- (2) Er is meer inzicht in de toepassing van het profiel *Niet meer woonachtig in Nederland*. De vervolgstappen voor het onafhankelijk onderzoek zijn vastgesteld (zie onder 2).
- (3) De vanuit het project LAA beschikbaar gestelde instructies voor adresonderzoek zijn geïnventariseerd en op onderdelen reeds aangepast, in lijn met het wetsvoorstel en onderliggende regelgeving. In aanloop naar de inwerkingtreding stel ik samen met gemeenten instructies voor een goede uitvoering van het adresonderzoek vast (met borging van menselijke tussenkomst).
- (4) Ik heb aanpassingen in de onderliggende regelgeving (AMvB en ministeriële regeling) voorbereid (zie onder 4).
- (5) Er is nader cijfermatig onderzoek gedaan naar de toegevoegde waarde van LAA in relatie tot andere kwaliteitsinstrumenten van de BRP (zie onder 1.4).
- (6) Ik heb ICTU verzocht om vooruitlopend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel de werkwijze van het project alvast in lijn te brengen met de vast te stellen kaders: bijvoorbeeld dat de gemeente na afloop van het BRP-adresonderzoek alleen de enkele feitelijke constatering of het adres wel of niet gewijzigd is, mag delen met andere aan LAA deelnemende organisaties (zie onder 4).
- (7) Ik ga de komende periode met signaalleveranciers van LAA verder in gesprek over een gezamenlijke standaard voor de verwerking van persoonsgegevens en de inzet van risicoprofielen. De gemaakte afspraken zal ik doen toekomen aan uw Kamer (zie onder 6).

9 Overzicht gebruikers BRP

Het lid Leijten verzocht mij om een overzicht te geven van de organisaties die toegang hebben tot de BRP, ook wel «gebruikers» genoemd. Dit overzicht treft u in de bijlage bij deze brief²¹. Overheidsorganen, zoals DUO en het UWV, krijgen gegevens uit de BRP omdat zij die nodig hebben om hun publieke taken uit te voeren. Ook een aantal organisaties buiten de overheid hebben toegang tot de BRP. Het gaat om partijen met belangrijke maatschappelijke taken zoals pensioenfondsen, zorgverzekeraars en ziekenhuizen. Organisaties die aangesloten willen worden op het centrale BRP-systeem moeten daarvoor toestemming krijgen van de Minister van BZK. De Minister toetst of de organisatie een taak heeft waarvoor gegevens uit de BRP nodig zijn. Als dat zo is neemt de Minister een zogenaamd autorisatiebesluit. In dat besluit wordt precies beschreven welke gegevens van welke personen de organisatie mag opvragen en op welke manier de gegevens met de organisatie worden gedeeld. Het is dus niet zo dat een aangesloten organisatie automatisch toegang heeft tot de volledige BRP (alle gegevens van alle ingeschrevenen). Voor derden (niet-overheidsorganisaties) geldt de aanvullende eis dat de taken waarvoor de BRP geraadpleegd wordt, in het Besluit BRP (AMvB) moeten zijn aangewezen als werkzaamheden met gewichtig maatschappelijk belang. Ook voor deze organisaties worden autorisatiebesluiten genomen.

Behalve de Minister van BZK, kunnen ook gemeenten zelf gegevens verstrekken. Deze verstrekkingen worden gedaan vanuit de eigen BRP-gegevensopslag en zijn beperkt tot de gegevens van de eigen inwoners van de gemeente. Dit is een zelfstandige bevoegdheid van gemeenten. Omwille van de leesbaarheid beperk ik mij tot een overzicht van de partijen die zijn aangesloten op het centrale BRP-systeem. De verstrekkingen die door gemeenten zelf, bijvoorbeeld binnengemeentelijk, worden gedaan heb ik niet opgenomen.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tot slot

Het overzicht van gebruikers van de BRP onderstreept het belang van een bevolkingsregistratie met correcte gegevens. De informatie wordt door heel de overheid gebruikt, in de meest uiteenlopende processen: van het toekennen van huurtoeslag tot het opmaken van een notariële akte. En van statistisch onderzoek door het CBS tot de patiëntadministratie van het ziekenhuis. Juistheid van (adres)gegevens is dus van belang voor het functioneren van de overheid als geheel en de aanpak van LAA draagt daaraan bij. Tegelijkertijd gaat het altijd om de gegevens van mensen, waardoor er terecht grenzen gesteld zijn, aan de verstrekking van BRP-gegevens in het algemeen, maar ook – met dit wetsvoorstel – aan de toepassing van risicoprofielen voor adresonderzoek: niet meer dan noodzakelijk, transparant en met voldoende waarborgen voor de rechten en vrijheden van burgers.

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