VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

LANDELIJKE AANPAK ADRESKWALITEIT

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

LANDELIJKE AANPAK ADRESKWALITEIT

Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Koos van der Spek en Paul Dam

DATUM	16 mei 2018
STATUS	Definitief
VERSIE	1.0
PROJECTNUMMER	20185038
INTERNE TOETS	Leonie Gerding

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Alle rechten voorbehouden. Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

MANAGEMENTSAMENVATTING

De Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) heeft tot doel het verhogen van de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP en het bestrijden van adresgerelateerde fraude. Inmiddels zijn meer dan 250 gemeenten betrokken. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) vereist dat voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van LAA een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel Privacy Impact Assessment, hierna: PIA) wordt uitgevoerd. Een PIA is met name vereist, aangezien sprake zou kunnen zijn van profilering van burgers waarop besluiten kunnen worden gebaseerd waaraan rechtsgevolgen voor hen zijn verbonden of die hen op vergelijkbare wijze wezenlijk kunnen treffen. Daarnaast is een PIA vereist doordat mogelijk bijzondere persoonsgegevens of gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten grootschalig worden verwerkt.

SCOPE

Dit document bevat de resultaten en onderbouwing van de vereiste PIA. Het onderzoek heeft betrekking op de signalen aan de bijhoudingsgemeente (in de zin van de Wet BRP) van RvIG, Belastingdienst, CJIB, RDW en Nationale Politie, de activiteiten van ICTU in het kader van LAA, de gegevensuitwisseling met DUO, de verificatie van signalen met gegevens uit de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de opvolging van signalen door gemeenten middels vooronderzoek, adresonderzoek en eventuele wijziging in de BRP.

PROFILERING

Uit de analyse blijkt dat in het kader van LAA profilering plaatsvindt. Er is echter geen sprake van uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten die voor een betrokkene rechtsgevolgen hebben of hem anderszins in aanmerkelijke mate treffen, hetgeen in art. 22 AVG (onder uitzonderingen) verboden is. De verwerkingsverantwoordelijke bijhoudingsgemeente kan dus de huidige vorm van de in LAA gebruikelijke profilering en geautomatiseerde besluitvorming toepassen zolang aan de beginselen en rechtmatigheidsvereisten voor de verwerking wordt voldaan. Daarnaast is binnen LAA discriminatie op grond van bijzondere persoonsgegevens mogelijk. Dit komt ten eerste doordat de voor- en achternaam van personen verwerkt worden, die een (sterke) indicatie kunnen vormen voor ras, etnische afkomst en/of religieuze overtuigingen. Ten tweede worden het geslacht en de datum van huwelijkssluiting cq. aangaan van partnerschap verwerkt, die in combinatie met deze gegevens van andere personen op het zelfde adres een (sterke) indicatie vormen voor de seksuele gerichtheid. De discriminatie, zoals die uit de signaaltypen bij LAA blijkt, blijft echter binnen de grenzen van wat als objectief gerechtvaardigd wordt gezien door de Nederlandse bestuursrechter en het EVRM, een en ander rekening houdend met het gerechtvaardigde doel van LAA.[1]

AANBEVELINGEN

Van de aanbevelingen zijn er twee met name van belang. Ten eerste bevelen we aan in het inhoudelijke deel van de bewerkersovereenkomst (het addendum) beschrijvingen van verwerkte gegevens op hoofdlijnen op te nemen (zoals mogelijk conform art. 28, lid 3, AVG), zodat de bewerkersovereenkomst niet snel achterhaald is en niet steeds aanpassing behoeft.[2] Ten tweede bevelen we aan in het belang van de transparantie voor betrokkenen dat gemeenten en de andere in LAA participerende overheidsorganisaties duidelijk over hun participatie in LAA communiceren naar burgers.

---

1 Inmiddels is de *Leidraad profilering* beschikbaar voor degenen die binnen LAA betrokken zijn bij het proces van profilering om te voldoen aan de wettelijke vereisten.

2 Inmiddels is een herziene verwerkersovereenkomst beschikbaar binnen LAA, die hier invulling aan geeft.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting **3**

Inhoudsopgave **4**

1 Inleiding **5**

2 Systematische beschrijving van de verwerking **7**
2.1 Signalen 8
2.1.1 Signalen van RvIG 8
2.1.2 Signalen van andere overheidsorganen 11
2.2 Verwerking van signalen door ICTU 15
2.2.1 Ontvangen, completeren en actualiseren 15
2.2.2 Verifiëren en afstemmen met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) 15
2.2.3 Verificatie met openbare registers 17
2.3 Opvolging door de gemeente 18

3 Beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen **20**
3.1 Geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering 20
3.2 Bijzondere persoonsgegevens (art. 9 AVG) en discriminatie (overweging 71 AVG) 22
3.3 Rechten van de betrokkene (art. 13 tot en met 21 AVG) 24

4 Beheersingsmaatregelen **27**

A Bronnen **28**

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

1 INLEIDING

Een juist adres in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) is belangrijk: voor burgers zelf én voor de overheid. Een afwijking hoeft niet direct fraude te zijn, maar geeft wel kans op misbruik van regelingen. Dat uitzoeken en zo nodig corrigeren, is een publieke taak. ICTU heeft hiervoor in 2014 de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) ingericht. Doel: het verhogen van de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP en het bestrijden van adresgerelateerde fraude. Inmiddels zijn meer dan 250 gemeenten betrokken. De aanpak verdient zichzelf terug, doordat de samenwerking leidt tot een hogere adreskwaliteit in de BRP en daarmee tot het opsporen en verminderen van fraude op basis van adresgegevens.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) vereist dat voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van LAA een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel Privacy Impact Assessment, hierna: PIA) wordt uitgevoerd. Een PIA is vereist, aangezien sprake zou kunnen zijn van profilering van burgers waarop besluiten kunnen worden gebaseerd waaraan rechtsgevolgen voor hen zijn verbonden of die hen op vergelijkbare wijze wezenlijk kunnen treffen (art. 35, lid 3, onder a, AVG en art. 4, lid 5, AVG). Hierbij dient ook acht te worden geslagen op het verbod om besluiten te nemen die uitsluitend gebaseerd zijn op geautomatiseerde gegevensverwerking, waaronder profilering, als omschreven in art. 22, lid 1, AVG. Daarnaast is een PIA vereist doordat mogelijk bijzondere persoonsgegevens of gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten grootschalig worden verwerkt (art. 35, lid 3, onder b, AVG).

DOELSTELLING

Dit document bevat de resultaten en onderbouwing van de vereiste PIA. Beoordeeld is in hoeverre sprake is van profilering en of sprake is van verboden vormen van geautomatiseerd beslissen en profilering. Tevens is onderzocht of en in welke mate er sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens of gegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. Daarnaast zijn de mogelijke risico's van de huidige werkwijze beoordeeld.

REIKWIJDTE

Deze PIA heeft betrekking op de verwerkingsactiviteiten die in het kader van LAA plaatsvinden:

- ontvangst van signalen door de bijhoudingsgemeente (zoals bedoeld in art. 1.1, aanhef en onder a en art. 1.4, lid 1, Wet BRP) van andere overheidsorganen (zoals bedoeld in art. 2.34, lid 1, Wet BRP),
- de analyse van gegevens in de BRP uitgevoerd door RvIG en de doorgifte van de resultaten daarvan aan ICTU (signalen van RvIG),
- de analyse, verificatie en koppeling van gegevens door ICTU en de doorgifte van de resultaten daarvan aan de bijhoudingsgemeente,
- de opvolging door de bijhoudingsgemeente van de verkregen signalen, en
- de terugkoppeling door de bijhoudingsgemeente aan ICTU en vervolgens aan de overheidsorganen die signalen verstrekten (zoals bedoeld in art. 28 Besluit BRP en art. 2.34 Wet BRP).

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Uitgangspunt is dat – blijkens de bestaande bewerkersovereenkomst – de verwerkingsactiviteiten door ICTU onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van de bijhoudingsgemeente worden uitgevoerd. Ook het onderzoek naar de rechtmatigheid van het verstrekken van signalen door andere overheidsorganen aan ICTU ten behoeve van de bijhoudingsgemeente valt binnen de reikwijdte van deze PIA. Buiten de reikwijdte van deze PIA valt onderzoek naar de rechtmatigheid, op grond van sectorale wetgeving, voor deze andere overheidsorganen om door middel van analyse, selectie en dergelijke tot signalen te komen. Ook valt de beoordeling van informatiebeveiligingsmaatregelen (zoals bedoeld in art. 32 AVG) buiten de reikwijdte van deze PIA.

Het onderzoek heeft betrekking op de signalen van RvIG, Belastingdienst, CJIB, RDW en Nationale Politie, de activiteiten van ICTU in het kader van LAA, de gegevensuitwisseling met DUO, de verificatie van signalen met gegevens uit de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) en de opvolging van signalen door gemeenten. Buiten de reikwijdte blijft SVB. De uitwisseling met SVB heeft sinds lange tijd niet meer plaatsgevonden en gegevensuitwisseling is momenteel niet opportuun.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden middels documentstudie en interviews. In de bijlage is een overzicht van de bronnen opgenomen. De wijze van opvolging door gemeenten is gebaseerd op het algemene beeld verkregen door interviews bij ICTU en interviews bij twee van de ruim tweehonderd aan LAA deelnemende gemeenten. De twee gemeenten gaven aan zich als voorlopers te zien op het gebied van de samenwerking in LAA.

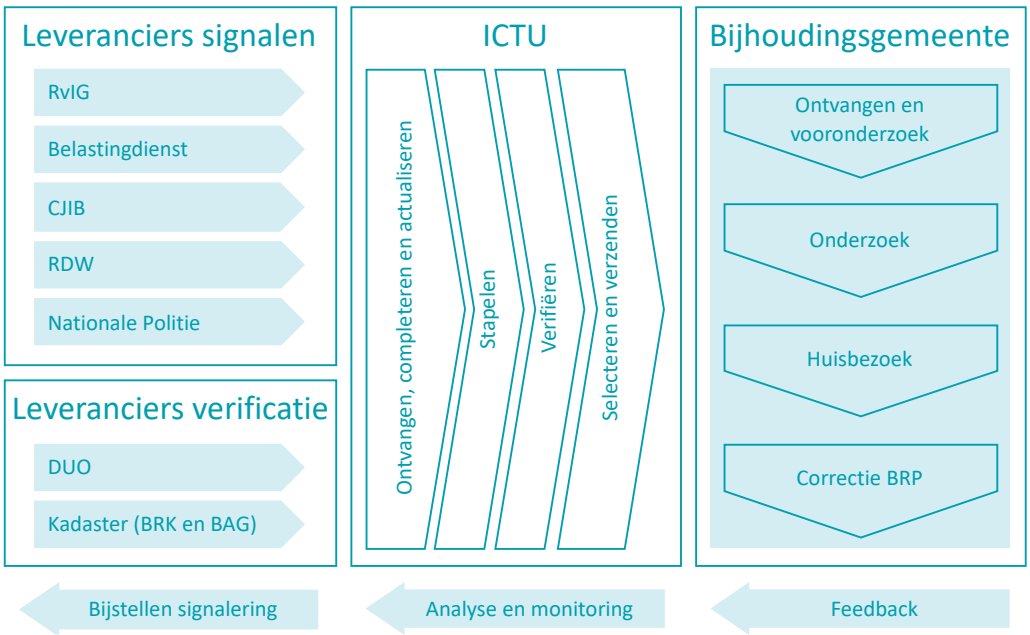
LEESWIJZER

Deze PIA omvat de vier aspecten zoals bedoeld in art. 35, lid 7, AVG. Daartoe volgt in hoofdstuk 2 ten eerste een systematische beschrijving van de verwerkingsactiviteiten en ten tweede de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de verwerking. Ten derde gaat hoofdstuk 3 in op de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen. In hoofdstuk 4 worden ten vierde gesignaleerde risico’s beschouwd in samenhang met de genomen en beoogde maatregelen om de risico's aan te pakken.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

2 SYSTEMATISCHE BESCHRIJVING VAN DE VERWERKING

Iedere PIA dient een systematische beschrijving van de beoogde verwerkingen en de verwerkingsdoeleinden te bevatten en een beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de verwerkingen (art. 35, lid 7, aanhef en onder a en b, AVG). In dit hoofdstuk wordt de verwerking van persoonsgegevens in het kader van LAA uiteengezet. Eerst volgen de individuele signalen, daarna de verwerkingsactiviteiten bij ICTU en de opvolging door de bijhoudingsgemeente.



Figuur 1. Verwerking op hoofdlijnen (figuur door VKA).

Nu in deze PIA slechts sprake is van verwerkingen op 'noodzakelijkheidsgrondslagen' (de grondslagen van art. 6, lid 1, aanhef en onder b tot en met f, AVG en dus niet 'toestemming'), is de verwerking alleen gerechtvaardigd wanneer zij noodzakelijk is voor het met de verwerking nagestreefde doel.[3] In de vraag of een verwerking noodzakelijk is ligt besloten of de verwerking voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. In de beschrijving volgt deze beoordeling steeds bij de afzonderlijke verwerkingsactiviteiten.

Proportionaliteit betreft de vraag naar effectiviteit van de verwerking om het gestelde doel te bereiken en evenredigheid van het legitieme doel in verhouding tot het feit dat voor het doel persoonsgegevens moeten worden verwerkt. Subsidiariteit betreft de vraag of het genoemde doel niet op een andere, minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, met name door géén persoonsgegevens te verwerken.

---

[3] *Handleiding Algemene verordening gegevensbescherming*, Ministerie van J en V, januari 2018, p. 37.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

2.1 Signalen

2.1.1 Signalen van RvIG

SIGNAALTYPEN

RvIG voert in het kader van LAA verwerkingsactiviteiten uit en levert de volgende signalen:[4]

- **Briefadressen**: alle personen ten aanzien waarvan eenzelfde adres in de BRP is opgenomen, terwijl ten aanzien van tenminste één van hen dat adres als briefadres is opgenomen nadat het adres ten aanzien van diezelfde persoon eerder als woonadres was opgenomen.
- **Laatste bekende woonadressen VOW-ers:** alle personen ten aanzien waarvan als woon- danwel briefadres in de BRP eenzelfde adres is opgenomen welk adres het laatst opgenomen woonadres is van een persoon die niet langer dan vijf jaar geleden ambtshalve is uitgeschreven uit de BRP, alsmede de persoon of personen die ambtshalve is/zijn uitgeschreven.
- **Overbewoning:** alle personen ten aanzien waarvan eenzelfde adres in de BRP als woon- dan wel briefadres is opgenomen, terwijl voor dat adres geldt dat het woonoppervlak volgens de Basisregistratie adressen en gebouwen gedeeld door het aantal personen ten aanzien waarvan dat adres als woonadres is opgenomen in de BRP, resulteert in minder dan 16 m2, waarbij het slechts betreft adressen waarop volgens de BRP tenminste drie personen zonder onderlinge familie- en/of gezinsrelatie staan ingeschreven. Hierbij is van een gezinsrelatie ook sprake als het betreft ouders met kinderen van 18 jaar of ouder.
- **Overbewoning 2:** overbewoning als hiervoor omschreven waarbij drie of meer personen op één adres wonen, waarbij een gezin (ouders met kinderen) als één persoon telt, ook bij kinderen ouder dan 18 jaar.
- **Veelverhuizers**: personen die korter dan vijf jaar in Nederland staan ingeschreven en in die periode volgens de BRP drie of meer keer zijn verhuisd.
- **Doorgangsadressen:** adressen waarop zich in het afgelopen jaar meer dan drie personen op verschillende momenten hebben in- en uitgeschreven en waar ten minste twee personen (waarbij een gezin van ouders met kinderen als één persoon telt) actueel staan ingeschreven.
- **Schijnverlatingen**: adressen waarop een pasgeboren kind voor het eerst in de BRP wordt ingeschreven bij de moeder en waar de vader binnen een periode van drie maanden voor tot drie maanden na de geboorte in de BRP naar een ander adres is overgeschreven
- **Jongere ingetrokken bij familie:** adressen waarop iemand met een huidige leeftijd niet ouder dan 30 jaar is ingeschreven op een leeftijd tussen 17 jaar en 8 maanden en 30 jaar (‘de jongere’) en waar op het moment van die inschrijving al tenminste één familielid in de tweede of derde graad van ten minste 18 jaar stond ingeschreven, terwijl de jongere daarvoor stond ingeschreven op een adres in dezelfde gemeente waar ook tenminste één ouder van de jongere stond ingeschreven, waarbij het adres zowel ten aanzien van de jongere als ten aanzien van de ouder en het familielid de functie woonadres heeft respectievelijk heeft gehad.

---

[4] *Addendum bewerkersovereenkomst ICTU – gemeente (versie 6-II, 19 december 2017)*, bijlage I, p. 1.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

- **Leegstand:** adressen waarop langer dan 1 jaar geen personen staan ingeschreven en waarvan volgens de BAG het gebruiksdoel woonfunctie is en het verblijfsobject in gebruik is. Indien de laatste bewoner bij overlijden op het adres stond ingeschreven moet op het adres meer dan twee jaar geen persoon ingeschreven staan. Dit geldt ook bij vertrek naar een verpleeghuis, zorginstelling of andere instelling.

Bij alle signaaltypen met uitzondering van 'leegstand' gaat het om alle personen op één adres dat voldoet aan het betreffende criterium en niet om alle personen op alle adressen die aan die criteria voldoen. Een aantal adressen die voldoen aan het criterium wordt geselecteerd en alle personen die dat adres als woon- of briefadres in de BRP hebben, zijn betrokkenen.

Uit interviews blijkt dat sinds de vaststelling van het addendum op de bewerkersovereenkomst, waar bovenstaande signaaltypen uit zijn overgenomen, nieuwe signaaltypen in gebruik zijn genomen, het signaaltype 'laatste bekende woonadressen VOW-ers' niet meer in gebruik is en dat de definitie van een aantal signaaltypen gewijzigd is. De bewerkersovereenkomst behoeft aanpassing aan deze nieuwe situatie. Daarbij verdient aanbeveling dat met betrekking hiertoe 'de *aard* en het doel van de verwerking, het *soort* persoonsgegevens en de *categorieën* van betrokkenen' moeten worden opgenomen in de verwerkersovereenkomst (art. 28, lid 3 aanhef, AVG). Dit laat ruimte om beschrijvingen zo op te nemen dat afwijkingen op details mogelijk zijn zonder de overeenkomst steeds aan te moeten passen.[5]

VASTSTELLING EN BIJSTELLING VAN SIGNALEN OP BASIS VAN KWALITEIT EN EFFECTIVITEIT

De signaaltypen zijn tot stand gekomen op basis van kennis en ervaring van onderzoekers bij RvIG en van gemeentelijke toezichthouders op de naleving van de Wet BRP (zoals bedoeld in art. 4.2 Wet BRP). Daartoe worden eerst fenomenen beschreven bestaande uit gedragingen die een aanmerkelijke kans met zich brengen dat de inschrijvingen op een adres niet correct zijn. De signaaltypen worden eerst bij enkele gemeenten beproefd en stapsgewijs verbeterd. De technische definities van de signaaltypen worden bijgesteld indien uit de analyse van de terugkoppeling door de bijhoudingsgemeente blijkt dat de trefkans van het signaaltype vergroot kan worden. Signaaltypen die niet de potentie hebben te groeien naar een trefkans van meer dan 50%, worden niet gecontinueerd, tenzij om andere zwaarwegende redenen wordt besloten dat een lagere trefkans dan 50% acceptabel is. Indien de kwaliteit van een signaal goed is en het signaaltype de potentie heeft de 50%-norm te halen, wordt opgeschaald naar meer gemeenten, uitmondend in landelijke uitrol. Ook daarna blijft de trefkans per signaaltype gemonitord worden, waarmee het signaaltype continu kan worden verbeterd.

DATAMINIMALISATIE

RvIG voert analyses uit om personen respectievelijk adressen te selecteren die aan de bovengenoemde signaaltypen voldoen. Per bijhoudingsgemeente ontvangt ICTU afhankelijk van het inwonertal van de betreffende gemeente een gemaximeerd aantal signalen. Per signaaltype

[5] Inmiddels is een herziene verwerkersovereenkomst beschikbaar binnen LAA, die hier invulling aan geeft.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

worden per gemeente maximaal 50, 20 of 10 signalen per maand verkregen. Alleen voor Amsterdam en Rotterdam gaat het om maximaal 100 signalen. Deze maximering vindt plaats met het oog op dataminimalisatie. Een groter aantal signalen zou tot een te groot aantal signalen kunnen leiden dat de bijhoudingsgemeente niet kan opvolgen. Maximering vindt bij een nieuw signaaltype plaats door een aselecte trekking uit het totale aantal gevonden signalen, terwijl bij een bestaand signaaltype uit feedback van de bijhoudingsgemeenten kan blijken dat een selecte trekking – op basis van een van de verwerkte data elementen – de trefkans zou verbeteren. Ook worden met het oog op dataminimalisatie de gegevens behorende bij maximaal 6 signaaltypen per maand verkregen.

ONTVANGST VAN SIGNALEN VAN RVIG

ICTU ontvangt maandelijks signalen van RvIG. Per bijhoudingsgemeente per signaaltype ontvangt ICTU een lijst van administratienummers (zoals bedoeld in art. 4.9, lid 1, Wet BRP, hierna: A-nummers) samengesteld van alle personen die staan ingeschreven op het bij een signaal betrokken adres. Waar het signaaltype betrekking heeft op een persoon (bijvoorbeeld een 'veelverhuizer'), wordt het A-nummer van deze persoon ook opgenomen in een separaat naar ICTU te verzenden bestand, zodat duidelijk is op welke persoon op het adres het signaal betrekking heeft. RvIG completeert en actualiseert en verstrekt aan ICTU voor ieder A-nummer de volgende gegevens:[6]

- gemeentecode
- gemeentenaam
- straatnaam
- huisnummer
- huisletter
- extra toevoeging op huisnummer en huisletter
- woonplaats
- postcode
- BSN
- familienaam
- voorvoegsel
- eerste voornaam
- geslacht
- geboortedatum
- datum huwelijkssluiting of aangaan partnerschap
- datum inschrijving op het adres
- of het adresgegeven in onderzoek staat
- indien het adres in onderzoek staat, de code van het type onderzoek
- aanduiding indicatie voor onderzoek (bv. briefadres, laatst bekende adres VOW).

Uit interviews blijkt dat sinds de vaststelling van de model bewerkersovereenkomst, waar bovenstaande gegevens uit zijn overgenomen, nieuwe gegevens zijn toegevoegd. De bewerkersovereenkomst behoeft aanpassing aan deze nieuwe situatie. Ook hier geldt dat beschrijvingen in de verwerkersovereenkomst zo opgenomen zouden kunnen worden dat afwijkingen op details mogelijk zijn zonder de overeenkomst steeds aan te moeten passen.[7]

Bij het signaal 'laatste bekende woonadressen VOW-ers' levert RvIG ook de laatst bekende datum dat de persoon als VOW bekend staat en de eerste datum waarop de persoon als VOW bekend staat. In de risicoprofielen wordt geen gebruik gemaakt van gegevens met betrekking tot de nationaliteit of het geboorteland van personen.

---

6 *Addendum bewerkersovereenkomst ICTU – gemeente (versie 6-II, 19 december 2017)*, bijlage I, p. 2.

7 Inmiddels is een herziene verwerkersovereenkomst beschikbaar binnen LAA, die hier invulling aan geeft.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

WETTELIJKE BASIS VOOR DE VERWERKINGSACTIVITEITEN

De grondslag voor het aanleveren van signalen door RvIG is gelegen in de verantwoordelijkheid van zowel RvIG (namens de Minister van BZK) als het college van B en W voor de BRP. Het college van B en W is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens over ingezetenen in de BRP. De Minister van BZK heeft de taak om controles te doen op de consistentie en integriteit van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens (art. 2.35 en 4.3 Wet BRP). De resultaten daarvan meldt RvIG aan ICTU, die optreedt namens de colleges van B en W van de gemeenten waar zich afwijkingen blijken voor te doen. Het betreft hier (mede) de uitvoering van de wettelijke informatieverplichtingen van de minister in het kader van de bijhouding van de gegevens in de basisregistratie.[8]

In het kader van het gegevensbeschermingsrecht is vanwege het voorgaande de verstrekking van gegevens door RvIG aan de gemeenten rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG (wettelijke verplichting). Ook is de verstrekking rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP).

2.1.2 Signalen van andere overheidsorganen

TERUGMELDPLICHT OVERHEIDSORGANEN

De Belastingdienst, CJIB, RDW en de Nationale Politie leveren signalen aan ICTU en RvIG. Dit gebeurt op grond van de plicht van een overheidsorgaan dat gerede twijfel heeft over de juistheid of het ontbreken van een (authentiek) gegeven in de BRP, om hiervan mededeling te doen aan het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente (art. 2.34, lid 1, Wet BRP en art. 27 Besluit BRP). Het overheidsorgaan moet dan de gegevens in de BRP terugmelden ten aanzien waarvan de gerede twijfel bestaat, de daarvan afwijkende gegevens waarvan hij op andere wijze kennis heeft gekregen, alsmede de grond van de twijfel (art. 27 Besluit BRP).

Genoemde overheidsorganen verstrekken slechts signalen met betrekking tot de aan LAA deelnemende bijhoudingsgemeenten. Met het oog op dataminimalisatie verstrekken zij een gemaximaliseerd aantal signalen, zodat het aantal signalen niet de capaciteit van de gemeenten om de signalen op te volgen te boven gaat.

In het kader van het gegevensbeschermingsrecht is de verstrekking van deze signalen rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG (wettelijke verplichting). Ook is de verstrekking rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP).

---

[8] *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 20-21 (MvT).

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Verstrekte gegevens	Overheidsorgaan			
	Belastingdienst	CJIB	RDW	Nationale Politie
Gegevens niet uit BRP				
Grond van de gerede twijfel, eventueel middels codering gekoppeld aan selectiecriteria	X	X	X	X
Overig		CJIB-nummer en datum respons-verificatie		
Gegevens uit BRP				
BSN en/of A-nummer	X (BSN)	X (BSN)	X (BSN)	X
Gemeentecode	X	X	X	X
Gemeentenaam		X	X	X
Familienaam		X	X	X
Voorvoegsel		X	X	X
Eerste voornaam		X	X	X
Geslacht		X	X	X
Geboortedatum		X	X	X
Straatnaam		X	X	X
Huisnummer huisletter	X	X	X	X
Extra toevoegingen op huisnummer en huisletter	X	X	X	X
Postcode	X	X	X	X
Naam woonplaats		X	X	X

KENNISGEVING AAN OVERHEIDSORGANEN NAAR AANLEIDING VAN TERUGMELDING

ICTU verstrekt aan genoemde overheidsorganen de resultaten van het adresonderzoek naar aanleiding van de verstrekte signalen. Art. 2.34, lid 3, Wet BRP en art. 28 Besluit BRP regelen de kennisgeving door het college van B en W aan de overheidsorganen die een signaal verstrekten. Het college van B en W is verplicht het overheidsorgaan mede te delen of het signaal aanleiding is geweest voor verbetering, aanvulling of verwijdering van gegevens in de BRP, dan wel dat het gegeven “in onderzoek” is geplaatst. Hetzelfde geldt indien het signaal geen reden is om het gegeven te verbeteren, aan te vullen of te verwijderen.[9] Na afloop van het onderzoek deelt het college van B en W het bestuursorgaan mee of naar aanleiding van de mededeling gegevens in de basisregistratie zijn verbeterd, aangevuld of verwijderd.

Voorgaande wordt geëffectueerd door ICTU door aan het bestuursorgaan een terugkoppeling te geven (over de opvolging door de gemeente) bestaande uit een ‘casenummer’, signaaltype, fase, datum van afronding van het onderzoek, een codering van de feitelijke uitkomst van het onderzoek ten aanzien van een persoon en het bijbehorende BSN. De codering van de uitkomst van het onderzoek betreft de constatering of de inschrijving ondanks het signaal correct is, of het briefadres feitelijk een woonadres is (of andersom), of de persoon niet is aangetroffen op het adres, het adres onbewoond is en dergelijke. Deze terugkoppeling voldoet naar onze mening aan het genoemde wettelijk kader. Indien ICTU reeds bij het completeren en actualiseren constateert

[9] Zie de Nota van Toelichting bij het Besluit BRP, *Stb.* 2013, 493, p. 61.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

dat het adres niet (meer) overeenstemt met het verkregen signaal, dan bericht ICTU terug naar het bestuursorgaan dat het signaal verstrekte dat het signaal niet meer actueel is. Het signaal wordt dan ook niet aangeboden aan de gemeente voor onderzoek.

In het kader van het gegevensbeschermingsrecht is de verstrekking van deze signalen rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG (wettelijke verplichting). Ook is de verstrekking rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP).

VERDERE VERWERKING

ICTU verwerkt de met genoemde overheidsorganen uitgewisselde persoonsgegevens verder voor zover dat noodzakelijk is voor de evaluatie en verbetering van de werkwijze en het monitoren van baten van LAA. Dit is verenigbaar te achten met het doel van de verwerking gelet op art. 6, lid 4, AVG (verenigbaarheidstoets), doordat:

- de verdere verwerking bijdraagt aan het bereiken van de doeleinden (en de effectiviteit) van de verwerking in het algemeen,
- de verdere verwerking binnen hetzelfde kader plaatsvindt, en
- gegevens geaggregeerd worden ten behoeve van de evaluatie en verbetering, hoewel het ook gegevens zoals bedoeld in art. 10 AVG (strafrechtelijke gegevens) betreft.

De risicoanalyse met betrekking tot informatiebeveiliging moet aantonen of wat dat betreft voldoende waarborgen worden geboden.

BELASTINGDIENST

De Belastingdienst verstrekt signalen aan ICTU met betrekking tot twee fenomenen: schijnverlatingen en briefadres. Daarnaast speelt een proef met betrekking tot VOW. Steeds stelt de Belastingdienst signalen met betrekking tot personen beschikbaar. Daarbij wordt in de prioritering rekening gehouden met de omvang van het financiële belang van de Belastingdienst. Ook houdt de Belastingdienst rekening met diverse andere indicatoren, waarmee zij zich richt op een zo hoog mogelijke trefkans van het signaal dat de gerede twijfel aan de juistheid van de inschrijving in de BRP terecht blijkt.

Het financieel belang van de Belastingdienst kan op zich geen aanleiding zijn voor een signaal in het kader van LAA. Dit lijdt slechts uitzondering indien sprake is van kennelijke overmatige toeslagen. Die kunnen wel op zich een bron van gerede twijfel vormen.

Per fenomeen gaat het tot nu toe om enkele honderden signalen per jaar voor alle deelnemende gemeenten tezamen.

CENTRAAL JUSTITIEEL INCASSOBUREAU (CJIB)

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) verstrekt signalen aan ICTU naar aanleiding van onbestelbaar retour (OBR) gekomen brieven. Deze verstrekking is vastgelegd in een convenant.

Een terugmelding door het CJIB zal doorgaans gerelateerd zijn aan een aan de burger opgelegde bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie. Voor zover als gevolg hiervan de terugmelding door het CJIB aangemerkt zou moeten worden als verstrekking van indirect strafrechtelijke persoonsgegevens, is in de AVG niet uitgesloten dat bestuursorganen (indirect) strafrechtelijke

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

gegevens mogen verwerken. Deze gegevens zijn ook geen bijzondere persoonsgegevens (art. 9, lid 1, AVG).[10] Verwerking mag uitsluitend onder toezicht van de overheid plaatsvinden of indien de verwerking wettelijk is toegestaan (art. 10 AVG). Nu de verwerkingsactiviteiten volledig door de overheid plaatsvinden, is hieraan voldaan. Daarnaast moeten zodanige waarborgen geboden worden dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad.

RDW

RDW verstrekt signalen aan ICTU naar aanleiding van onbestelbaar retour gekomen brieven. Deze verstrekking is vastgelegd in een convenant. Een terugmelding door RDW is gerelateerd aan een aan de burger verstuurde brief met betrekking tot het onverzekerd zijn of verlopen zijn van de APK van een op zijn/haar naam geregistreerd voertuig. ICTU gebruikt het signaal van RDW om het signaal van CJIB te versterken.

NATIONALE POLITIE

Volgens het addendum op de bewerkersovereenkomst kan de Nationale Politie signalen aan ICTU verstrekken. De verstrekkingen hebben inmiddels geruime tijd niet meer plaatsgevonden, maar de ambitie is om deze signalen weer te betrekken. De verstrekkingen vinden dan plaats op grond van art. 18, lid 2, Wpg en het besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 15 september 2015.[11] Aan de korpschef van de Nationale Politie is toestemming gegeven de in dat besluit omschreven gegevens te verstrekken aan het college van B en W van de bijhoudingsgemeente in het kader van de terugmeldverplichting, zoals bedoeld in art. 2.34 Wet BRP. Voor zover terugmelding door de Nationale Politie aangemerkt zou moeten worden als verstrekking van indirect strafrechtelijke persoonsgegevens, geldt hetzelfde als voor de verstrekking van gegevens door CJIB.

Als een terugmelding van de Nationale Politie betrekking heeft op inmiddels in de BRP gewijzigde adresgegevens, verstrekt ICTU de gewijzigde adresgegevens aan de Nationale Politie bij wijze van terugkoppeling van het resultaat van adresonderzoek. Dit gaat verder dan de terugkoppeling aan CJIB, RDW en de Belastingdienst. Het gaat ook verder dan de verplichtingen op grond van art. 2.34, lid 3, Wet BRP en art. 28 Besluit BRP. Nu deze verstrekking buiten de wettelijke verplichting op grond van de Wet BRP valt, is sprake van een andere grondslag dan art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG (wettelijke verplichting). De verstrekking vindt plaats op grond van het algemeen belang, zoals bedoeld in art. 6, lid 1, onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (de algemene doelstelling van de BRP). Mede in verband met de transparantie richting betrokkenen bevelen we aan om de terugkoppeling door ICTU naar aanleiding van een terugmelding door de Nationale Politie te harmoniseren of de verstrekking van de gewijzigde adresgegevens te voorzien van een helderder wettelijke grondslag.

---

10 *Kamerstukken II* 2017/18, 34851, 3, p. 114.

11 *Stcrt.* 2015, 30825.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

2.2 Verwerking van signalen door ICTU

2.2.1 Ontvangen, completeren en actualiseren

ICTU zendt de BSN's van alle ontvangen signalen van de Belastingdienst, CJIB, RDW en de Nationale Politie naar RvIG om deze te laten completeren en actualiseren. Het completeren bestaat uit het ophalen uit de BRP van alle inschrijvingen op het adres van de persoon die het signaal betreft. In het kader van LAA vindt immers onderzoek plaats naar de juiste inschrijvingen op een adres (adresonderzoek), geen onderzoek dat slechts gericht is op het adresgegeven van een individu. Hiermee wordt tevens geactualiseerd: de meest recente gegevens uit de BRP worden geraadpleegd. Zie paragraaf 2.1.1 onder 'Ontvangst van signalen van RvIG' voor een overzicht van de door RvIG opgeleverde gegevens. Deze verwerkingsactiviteit vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK (art. 4.3, lid 3, Wet BRP).[12]

2.2.2 Verifiëren en afstemmen met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

WERKWIJZE

In 2016 heeft verificatie van signalen door DUO plaatsgevonden. In 2017 heeft dit niet plaatsgevonden. De ambitie is om in 2018 verder samen te werken met DUO. Hieronder wordt uitgegaan van de werkwijze zoals deze in 2016 was.

Afhankelijk van het signaaltype wordt een signaal met de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) geverifieerd en de selectie van het signaal afgestemd ten behoeve van opvolging door de gemeente (bijvoorbeeld door middel van een huisbezoek). De gegevensuitwisseling met DUO verloopt als volgt:

1. ICTU verstrekt een selectie van signalen aan DUO:

	Van ICTU aan DUO
Signaalselectie	Alle signalen van RvIG van het signaaltype 'Jongere ingetrokken bij familie'.
Verstrekte gegevens	
BSN	X
Huisnummer huisletter	X
Postcode	X
Partnerindicator (J/N)	X
Woonplaatsnaam	X

2. DUO meldt aan ICTU:
   a) of het de betreffende adressen gebruikt voor de toepassing van een adresgerelateerde regeling,
   b) gegevens over onderzoek naar het adres, en
   c) of DUO onderzoek door het college van B en W noodzakelijk acht.
3. ICTU gebruikt de gegevens die het van DUO ontvangt bij de selectie van signalen.

[12] Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33219, 3, p. 21 (MvT).

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

4. Na onderzoek verstrekken ICTU en DUO over en weer de resultaten van het onderzoek.

DOELSTELLING

Het primaire doel van de gegevensuitwisseling is het bevorderen van een goede taakuitvoering zowel door het college van B en W als door DUO. Dit gebeurt in het concrete geval waarin ICTU een signaal ontvangt dat een adresgegeven betreft dat DUO gebruikt voor de toepassing van een adresgerelateerde regeling. Het college van B en W stemt de uitvoering van onderzoek in die gevallen af met DUO. Voor het college van B en W, dat onvoldoende capaciteit heeft om alle signalen met dezelfde intensiteit te onderzoeken, behoort het tot een goede vervulling van haar publiekrechtelijke taak met betrekking tot de BRP dat zij de belangen van de gebruikers meeweegt bij het prioriteren van signalen. Dit is in overeenstemming met doel en strekking van de BRP. DUO, die evenzeer onvoldoende capaciteit heeft om alle signalen met dezelfde intensiteit te onderzoeken, beschouwt het als een goede taakuitvoering dat zij het college van B en W informeert welke signalen betrekking hebben op adressen die worden gebruikt voor de toepassing van adresgerelateerde regelingen. Hierdoor bevordert DUO dat eventueel onrechtmatige uitkeringen – na onderzoek door het college van B en W – kunnen worden verminderd of beëindigd.

WETTELIJKE BASIS

Voor DUO geldt dat vastgestelde afwijkingen ten opzichte van de BRP aan het college van B en W teruggemeld moeten worden op grond van art. 2.34 Wet BRP en art. 27 Besluit BRP. Op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG in verband met art. 9.6 Wet Studiefinanciering 2000 en art. 16 Besluit Studiefinanciering 2000 mag ICTU signalen verstrekken aan DUO met het oog op de uitvoering van de Wet Studiefinanciering 2000 door DUO.

Met het oog op de proportionaliteit legt ICTU een selectie van signalen aan DUO voor waarvan het redelijkerwijs te verwachten is dat die betrekking hebben op adressen die door DUO worden gebruikt voor de toepassing van adresgerelateerde regelingen. De aanleiding voor het onderzoek door DUO en het college van B en W is gerede twijfel aan de juistheid van het BRP adres, waarop een adresgerelateerde regeling wordt toegepast. Het gegeven dat er op een dergelijk adres een adresgerelateerde regeling wordt toegepast, is als zodanig dus geen grond voor onderzoek, maar bepaalt de prioriteit voor het instellen hiervan. Door de uitwisseling tussen DUO en het college van B en W van de bijhoudingsgemeente wordt zoveel mogelijk dubbel onderzoek van dezelfde signalen voorkomen. Dat is ook in het belang van de in het onderzoek betrokken burgers.

Hetzelfde geldt voor het verstrekken van regelinginformatie door DUO aan ICTU. De verstrekking van de gegevens hierboven genoemd onder 2a tot en met 2c is rechtmatig op grondslag van wettelijke plicht (art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG), doordat het beperkt blijft tot gegevens die:

- de grond voor de gerede twijfel betreffen (art. 2.34 Wet BRP en art. 27 Besluit BRP), danwel
- een vraag van DUO aan het college van B en W van de bijhoudingsgemeente inhouden (art. 9.6 Wet Studiefinanciering 2000 en art. 16 Besluit Studiefinanciering 2000).

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

Ook zijn de verstrekkingen rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP) en art. 2.1 Wet Studiefinanciering 2000 (algemene bepaling aanspraak op studiefinanciering).

VERDERE VERWERKING

DUO verwerkt de gegevens over de toepassing van adresgerelateerde regelingen voor de uitvoering van die regelingen. Het gebruik van die gegevens voor het afstemmen van onderzoek en selectie van signalen in het kader van de zorg voor de kwaliteit van adresgegevens in de BRP is daarmee verenigbaar, omdat de BRP ook de goede uitvoering van die regelingen door DUO als doel heeft.

2.2.3 Verificatie met openbare registers

BASISREGISTRATIE KADASTER (BRK)

Uit de Basisregistratie Kadaster (hierna: BRK) betrekt ICTU gegevens met betrekking tot onroerende zaken gelegen op adressen ten aanzien waarvan ICTU signalen heeft ontvangen. Om deze verstrekking mogelijk te maken verstrekt ICTU aan de Dienst voor het kadaster (hierna: het Kadaster) adresgegevens van signalen. Vervolgens verstrekt het Kadaster uit de Basisregistratie Kadaster aan ICTU gegevens die betrekking hebben op: de identificatie van onroerende zaken, type en gebruik van onroerende zaken, rechten en gerechtigden op onroerende zaken, transacties met betrekking tot de onroerende zaken. ICTU gebruikt deze gegevens om uit de ontvangen signalen die signalen te selecteren waarvan de kans groter is dat de inschrijving in de BRP niet juist is.

De juridische basis hiervan vormt art. 2a, aanhef en onder c, en art. 7k Kadasterwet. Op grond daarvan heeft het Kadaster tot doel een doelmatige informatievoorziening van de overheid ten behoeve van de goede vervulling van publiekrechtelijke taken en de nakoming van wettelijke verplichtingen door bestuursorganen. Het college van B en W is verplicht bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak gebruik te maken van de BRK indien het een authentiek gegeven daaruit nodig heeft. Voor zover verstrekking tot personen herleidbare gegevens betreft, is op de verstrekking de AVG van toepassing. De verstrekking vindt plaats ten behoeve van de bijhouding van de BRP. Dat is een publiekrechtelijke taak van het college van B en W. Het doel van de verstrekking is niet onverenigbaar met het doel van het Kadaster. Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat verstrekking en gebruik rechtmatig moeten worden geacht op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG. Ook is de verstrekking rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP).

BASISREGISTRATIE ADRESSEN EN GEBOUWEN

Van het Kadaster betrekt ICTU een kopie van de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG) middels BAG Extract, een standaard dienst van het Kadaster voor overheden. Hierdoor kan ICTU voor het selecteren van signalen gegevens uit de BAG gebruiken. Die gegevens hebben betrekking op de identificatie, locatie, type, gebruik, gebruiksdoel, gebruiksoppervlakten en status van adressen, panden en objecten en of een gegeven in onderzoek is. Daarnaast hebben gegevens

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

betrekking op de identificatie, naam en het type van openbare ruimten. Zo kan ICTU bijvoorbeeld ten behoeve van signalen van overbewoning het gemiddelde gebruiksoppervlak berekenen per persoon die in de BRP op het betreffende adres is ingeschreven.

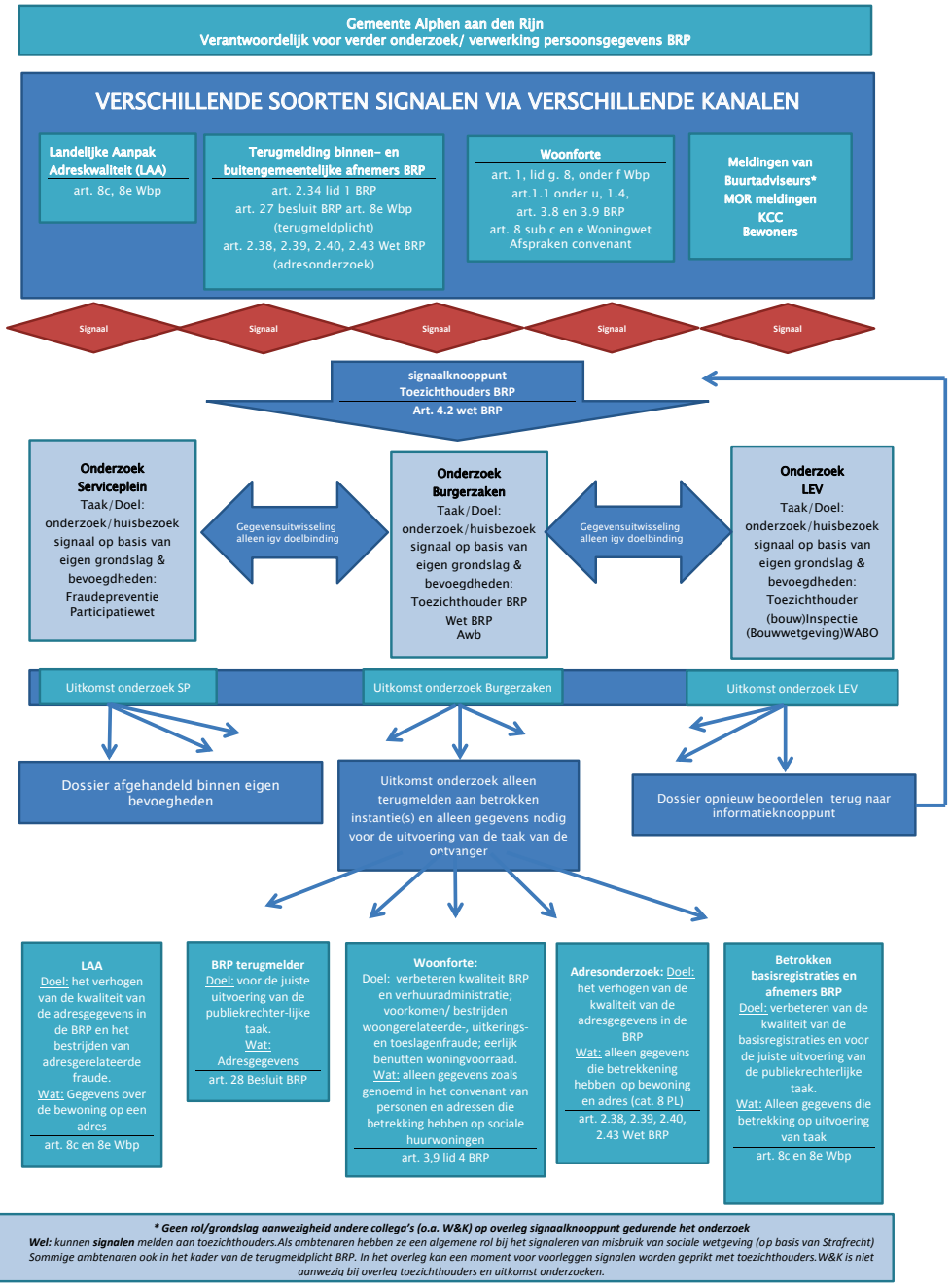
De juridische basis hiervan vormen art. 3, 32 en 35 Wet BAG. Op grond van artikel 3 hebben de BAG tot doel het aan eenieder beschikbaar stellen van de erin opgenomen gegevens. Op grond van artikel 32 is verstrekking toegestaan behoudens weigeringsgronden bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur, die voor deze verstrekking niet van toepassing zijn. Het college van B en W is verplicht bij de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak gebruik te maken van de BAG indien het een gegeven daaruit nodig heeft. Voor zover verstrekking tot personen herleidbare gegevens betreft, is op de verstrekking de AVG van toepassing. De verstrekking vindt plaats ten behoeve van de bijhouding van de BRP. Dat is een publiekrechtelijke taak van het college van B en W. Het doel van de verstrekking is niet onverenigbaar met het doel van de BAG. Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat verstrekking en gebruik rechtmatig moeten worden geacht op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder c, AVG. Ook is de verstrekking rechtmatig te achten op grond van art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG (algemeen belang) in verband met art. 1.3 Wet BRP (algemene doelstelling van de BRP).

2.3 Opvolging door de gemeente

De bijhoudingsgemeente krijgt maandelijks een selectie signalen van ICTU. De gemeenten geven aan dat de portionering klein genoeg is om voor alle signalen een vooronderzoek in te stellen. Indien gemeenten verwachten in een bepaalde periode geen of minder capaciteit te hebben voor de opvolging van signalen, dan geven ze dit aan bij ICTU. RvIG en de BRP-afnemers die signalen leveren, verstrekken dan in de door de gemeente aangegeven periode minder of geen signalen.

In het vooronderzoek worden de adressen geselecteerd waarnaar verder onderzoek nodig is. Het vooronderzoek wordt uitgevoerd op basis van aanvullende informatie die de bijhoudingsgemeente tot beschikking heeft, zoals kennis bij betrokken ambtenaren en andere gegevensbestanden van de gemeente, zoals een op een adres afgegeven sloopvergunning. Getoetst wordt ook of de twijfel nog van kracht is. Ook worden partijen zoals verhuurders (woningcorporaties) bevraagd op de status van een adres. De bewoners op een adres waarvan in het vooronderzoek bepaald wordt dat geen verder onderzoek nodig is, worden niet in kennis gesteld van het feit dat hun gegevens, of althans hun adres, deel uitmaakten van de selectie en de daaraan voorafgaande verwerkingen. Gemeenten hebben hun betrokkenheid bij LAA en de wijze van adresonderzoek die dat met zich meebrengt ook niet algemeen bekend gemaakt aan hun inwoners. In figuur 2 is een overzicht van de opvolging van adressignalen door de gemeente Alphen aan den Rijn opgenomen.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.



Figuur 2. Opvolging van adressignalen door de gemeente Alphen aan den Rijn.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

3 BEOORDELING VAN DE RISICO'S VOOR DE RECHTEN EN VRIJHEDEN VAN BETROKKENEN

Een PIA is vereist wanneer een verwerking een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen (art. 35, lid 1, AVG).[13] De onderhavige PIA is vereist aangezien mogelijk sprake is van profilering van burgers waarop besluiten kunnen worden gebaseerd waaraan rechtsgevolgen voor hen zijn verbonden of die hen op vergelijkbare wijze wezenlijk kunnen treffen (art. 35, lid 3, onder a, AVG en art. 4, lid 5, AVG). Hierbij dient acht te worden geslagen op het verbod van automatische besluitvorming op grond van profilering, als omschreven in art. 22, lid 1, AVG. De beoordeling van de risico's sluit daarom aan op het kader dat de Artikel 29-werkgroep geeft voor geautomatiseerde besluitvorming en profilering.[14] Daarbij wordt tevens onderzocht of en in welke mate er sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens en of de huidige werkwijze op de mogelijke risico's hiervan voldoende is afgestemd (artikel 35, lid 3, onder b, AVG).

3.1 Geautomatiseerde besluitvorming, waaronder profilering

Onder profilering moet worden verstaan (art. 4, lid 1, onder 4, AVG): 'elke vorm van geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarbij aan de hand van persoonsgegevens bepaalde persoonlijke aspecten van een natuurlijke persoon worden geëvalueerd, met name met de bedoeling zijn beroepsprestaties, economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren, interesses, betrouwbaarheid, gedrag, locatie of verplaatsingen te analyseren of te voorspellen'. De Artikel 29-werkgroep gaat er daarom vanuit dat sprake is van profilering indien aan drie voorwaarden is voldaan:[15]

- *Geautomatiseerde verwerkingsactiviteiten*
  Er moet sprake zijn van enige geautomatiseerde verwerkingsactiviteiten en niet nodig is dat het gaat om *uitsluitend* geautomatiseerde verwerkingsprocessen, waarbij er geen menselijke tussenkomst is.

- *Verwerking van persoonsgegevens*
  De verwerkingsactiviteiten hebben betrekking op persoonsgegevens.

- *Evalueren van persoonlijke aspecten*
  Het doel is om bepaalde persoonlijke aspecten te evalueren, waarmee wordt bedoeld dat

---

13 Zie ook *Guidelines on Data Protection Impact Assessment (DPIA) and determining whether processing is "likely to result in a high risk" for the purposes of Regulation 2016/679 (WP248 rev. 01)*, Artikel 29-werkgroep oktober 2017, p. 8.

14 *Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (WP251)*, Artikel 29-werkgroep februari 2018.

15 Ibidem, p. 6.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

inschattingen en/of beoordelingen tot stand komen over een persoon. Veelal gaat het daarbij om statistische inferentie en deductie: een geconstateerde hoge correlatie tussen verschillende aspecten van personen in een bepaalde groep van personen wordt gebruikt om aan de hand van kennis van een of meer aspecten in een individueel geval een uitspraak te doen over andere aspecten van dat geval. Gezien de bewoording 'met name' gaan we ervan uit dat de daarop volgende opsomming van 'bedoelingen' van profilering in de definitie niet limitatief bedoeld is.

IS BIJ LAA SPRAKE VAN PROFILERING?

Uit de beschrijving in hoofdstuk 2 blijkt dat de verwerkingsactiviteiten in het kader van LAA ten minste deels geautomatiseerd plaatsvinden. Het gaat ook bij alle signaaltypen om persoonsgegevens (zo worden in het kader van alle signaaltypen BSN's verwerkt). Daarmee is voldaan aan het eerste en het tweede criterium voor profilering.

In het kader van LAA worden aan de hand van fenomenen signaaltypen geformuleerd. In de beschrijving van signaaltypen wordt vastgelegd welke persoonsgegevens (in en buiten de BRP) indicatoren zijn voor een hoge trefkans van dat fenomeen. Met het signaaltype worden vervolgens adres- en persoonsgegevens geselecteerd.. Het gaat daarbij niet om een zekerheid dat de inschrijving in de BRP onjuist is, maar om een geconstateerde (en continu gemonitorde en indien nodig verbeterde) correlatie. De kennis over een correlatie komt aanvankelijk tot stand op basis van ervaring van experts. Het gaat dan om de correlatie tussen selectiecriteria die zien op registraties (zoals in de BRP en bij BRP-afnemers) en waarnemingen bij huisbezoeken door gemeentelijke toezichthouders. LAA hanteert als norm dat een signaaltype ten minste de potentie moet hebben om op den duur een trefkans van ten minste 50% te bereiken, wat wil zeggen dat in ten minste 50% van de gevallen die op grond van een signaaltype door ICTU aan de gemeente worden aangeboden, sprake is van een afwijking tussen de registratie in de BRP en de feitelijke waarneming op het adres. Daarmee is tevens voldaan aan het derde criterium voor profilering.

In het kader van LAA vindt dus profilering plaats. De verwerkingsverantwoordelijke kan profilering en geautomatiseerde besluitvorming toepassen zolang aan de beginselen en rechtmatigheidsvereisten voor de verwerking wordt voldaan. Wel moeten aanvullende waarborgen en beperkingen in acht worden genomen.[16] Daarbij moet in ieder geval gedacht worden aan waarborgen omtrent een behoorlijke verwerking, rechten van betrokkenen en het voorkomen van discriminatie op grond van bijzondere persoonsgegevens (overweging 71 AVG).

De rechten van betrokkenen worden hierna besproken in paragraaf 3.3. Of sprake is van een behoorlijke verwerking vormde reeds onderdeel van de beschrijving van de verwerking in hoofdstuk 2. Paragraaf 3.2 gaat in op eventuele discriminatie op grond van bijzondere persoonsgegevens.

[16] Ibidem, p. 9.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

IS BIJ LAA SPRAKE VAN BESLUITEN UITSLUITEND GEBASEERD OP GEAUTOMATISEERDE VERWERKING, WAARONDER PROFILERING?

De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft (art. 22, lid 1, AVG).

Uit de beschrijving in hoofdstuk 2 volgt dat geen sprake is van uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerde besluiten die voor een betrokkene rechtsgevolgen heeft of hem anderszins in aanmerkelijke mate treffen.

De besluiten die als gevolg van de verwerkingsactiviteiten in het kader van LAA plaatsvinden, kunnen wel rechtsgevolgen hebben. Zo kunnen de gegevens van een betrokkene “in onderzoek” geplaatst worden (als bedoeld in art. 2.26 Wet BRP), wat tot gevolg kan hebben dat een BRP-afnemer een toeslag, een vergunning of een ander begunstigend besluit waarvoor de juistheid van de inschrijving in de BRP van belang is, aan de betrokkene kan worden onthouden. Uit de interviews is niet gebleken dat BRP-afnemers direct reageren naar aanleiding (en op het moment) van “in onderzoek” plaatsen, maar wel maatregelen kunnen nemen zoals onderzoek instellen dat kan uitmonden in intrekking van een eerder besluit of het nemen van een nieuw besluit. Ook kan naar aanleiding van een signaal, eerst na onderzoek, een betrokkene worden uitgeschreven (zoals art. 2.22 Wet BRP). De besluiten die als gevolg van de verwerkingsactiviteiten in het kader van LAA worden genomen, vinden dus ook niet plaats gebaseerd op *uitsluitend* geautomatiseerde verwerking. Ook staat daaraan in de weg dat na ontvangst van een signaal door de gemeente, de gemeente eerst handmatig een vooronderzoek uitvoert en daarna onderzoek, veelal in de vorm van een huisbezoek.

3.2 Bijzondere persoonsgegevens (art. 9 AVG) en discriminatie (overweging 71 AVG)

Verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid zijn verboden (art. 9, lid 1, AVG). Uitzonderingen zijn onder de voorwaarden van art. 9, lid 2, AVG toegestaan.

IN HOEVERRE WORDEN IN HET KADER VAN LAA BIJZONDERE PERSOONSGEGEVENS VERWERKT?

Er worden (blijkens hoofdstuk 2 van onderhavige PIA) in het kader van LAA geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt zoals bedoeld in art. 9, lid 1, AVG. De nationaliteit en het geboorteland van betrokkenen zouden een indicatie kunnen zijn waaruit ras of etnische afkomst kunnen blijken. Deze gegevens uit de BRP hebben we in het kader van LAA echter niet aangetroffen in de signaaltypen.

Wel worden gegevens verwerkt die een - mogelijk sterke - indicatie kunnen zijn voor deze kenmerken van personen. Zo kan ook de verwerking van de voor- en achternaam een indicatie vormen voor ras, etnische afkomst en/of religieuze overtuigingen van een betrokkene.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

De volgende gegevens die verwerkt worden in het kader van LAA zijn onder de Wbp nog bijzondere persoonsgegevens, maar in de zin van art. 9, lid 1, AVG niet meer:

- signalen verkregen van CJIB en Nationale Politie, voor zover deze signalen inhouden dat een bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie is opgelegd (art. 10 AVG), en
- BSN (art. 87 AVG en art. 46 UAVG).

Hoewel het geen bijzondere persoonsgegevens (meer) zijn, behoeft de verwerking van deze gegevens nog steeds passende waarborgen en mogen zij slechts verwerkt worden voor zover krachtens de wet toegestaan.

IN WELKE MATE VINDT DISCRIMINATIE PLAATS?

Ingevolge overweging 71 AVG moet voorkomen worden dat gediscrimineerd wordt op grond van bijzondere persoonsgegevens. Daarenboven is op grond van art. 1 van Protocol 12 bij het EVRM en art. 14 EVRM discriminatie verboden op welke grond dan ook, met name op grond van geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. Volgens constante rechtspraak van het EHRM is een verschil in behandeling pas discriminerend als het niet objectief gerechtvaardigd is.

De Nederlandse bestuursrechter volgt het EHRM en oordeelt consequent dat een bestuursorgaan een selectie op een totaal bestand van bijstandsgerechtigden mag maken, mits hierbij een *objectief gerechtvaardigd* verschil in behandeling wordt gemaakt als bedoeld in art. 1, Protocol 12 EVRM en art. 14 EVRM.[17] Dat wil zeggen dat met het onderscheid een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd en de gehanteerde middelen in een redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefde doel.[18] Bestuursorganen hebben een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling of en in welke mate verschillen in overigens gelijksoortige situaties een verschil in behandeling rechtvaardigen. De omvang van deze beoordelingsmarge is primair afhankelijk van de aard van het gemaakte onderscheid. Uit jurisprudentie blijken de volgende gezichtspunten voor de vraag wat objectief gerechtvaardigd is:

- onderscheid naar woonplaats is geen “verdacht” onderscheid;
- onderscheid uitsluitend op grond van nationaliteit is “verdacht”;
- onderscheid naar bepaalde dubbele nationaliteiten is “verdacht”, terwijl in het kader van vermogen in het buitenland onderscheid naar Nederlandse en niet-Nederlandse bijstandsgerechtigden niet “verdacht” is;
- naast land van herkomst (dat niet gelijk is aan nationaliteit), ook leeftijd en feitelijk vakantiegedrag als criteria in een risicoprofiel, waar het gaat om vermogen in het buitenland, is niet “verdacht”, en

---

17 Rb. Limburg 22 september 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:9216, r.o. 24; CRvB 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5009, r.o. 4.4.2; CRvB 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1228, r.o. 4.5; CRvB 12 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4180, r.o. 4.2.

18 EHRM 16 september 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0916JUD001737190, r.o. 42 (*Gaygusuz/Oostenrijk*).

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

- onderscheid tussen bijstandsgerechtigden die regelmatig op vakantie gaan naar het land van herkomst (buiten Nederland) en de bijstandsgerechtigden die dat niet doen is niet “verdacht”, terwijl onderscheid tussen bijstandsgerechtigden van Turkse afkomst die regelmatig op vakantie gaan naar het land van herkomst en andere bijstandsgerechtigden wel “verdacht” is.

Volgens de jurisprudentie is sprake van een zogenoemd “verdacht” onderscheid indien de aard van het gemaakte onderscheid aanleiding geeft om te toetsen of het bestuursorgaan binnen de beoordelingsmarge is gebleven die hem toekomt. Een “verdacht” onderscheid is alleen dan toegelaten als daarvoor zeer zwaarwegende redenen bestaan. De Nederlandse bestuursrechter volgt hier het EHRM dat een constante jurisprudentie heeft ten aanzien van het vereiste van zeer zwaarwegende redenen voor onderscheid uitsluitend op grond van nationaliteit.[19] Bestrijding van onjuist gebruik van sociale voorzieningen en noodzaak om het daarop gerichte onderzoek zo effectief mogelijk te verrichten kunnen naar het oordeel van de Centrale Raad van Beroep op zichzelf en zonder nadere onderbouwing niet dienen als dergelijke zeer gewichtige redenen.

Nu in het kader van LAA persoonsgegevens verwerkt worden die een sterke indicatie kunnen vormen voor ras, etnische afkomst en/of religieuze overtuigingen, zou discriminatie feitelijk kunnen plaatsvinden. Echter, binnen LAA worden deze gegevens niet als criteria gebruikt in de signaaltypen. Daarmee blijft LAA binnen de kaders die uit de aangehaalde recente jurisprudentie blijken.

3.3 Rechten van de betrokkene (art. 13 tot en met 21 AVG)

De Wet BRP regelt de rechten van betrokkenen en vult daarmee de AVG in. We gaan ervan uit dat de verwerkingsverantwoordelijken in het kader van LAA deze rechten eerbiedigen. De navolgende toetsing van deze rechten heeft dan ook slechts betrekking op de specifieke verwerkingsactiviteiten in het kader van LAA en heeft geen betrekking op alle andere verwerkingsactiviteiten die in het kader van de Wet BRP uitgevoerd worden.

RECHT OP INFORMATIE (ART. 13 EN 14 AVG)

De art. 13 en 14 AVG houden een aantal informatieverplichtingen voor verwerkingsverantwoordelijken jegens betrokkenen in. Nakoming van de bepalingen van art. 13 en 14 AVG kan plaatsvinden middels algemene publieke communicatie, die niet specifiek aan één individuele betrokkene gericht is, zoals een privacyverklaring. Ook kan directe op een individu gerichte communicatie ingezet worden.

Gelet op overweging 62 AVG, art. 13, lid 4, AVG en art. 14, lid 5, aanhef en onder c, AVG (uitzonderingen informatieplichten) is er bij verkrijging van gegevens van de betrokkene op grond van een wettelijke plicht en bij gegevensuitwisseling op grond van een wettelijke plicht geen informatieplicht van de verwerkingsverantwoordelijke jegens de betrokkene. Daarmee resteren nog slechts na te komen informatieplichten met betrekking tot verwerkingsactiviteiten die uitsluitend op grond van algemeen belang verricht worden. Het gaat dan alleen om de

[19] EHRM 18 februari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0218JUD005570700, r.o. 87 (*Andrejeva/Litouwen*); .

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

(momenteel niet in gebruik zijnde, maar wel in het addendum op de bewerkersovereenkomst opgenomen) verstrekking van bijgewerkte gegevens aan de Nationale Politie indien ICTU constateert dat de gegevens na een terugmelding door de Nationale Politie inmiddels in de BRP gewijzigd blijken.

In het onderzoek is gebleken dat gemeenten en de andere overheidsorganisaties die participeren in LAA, hun participatie in LAA nu niet actief algemeen bekend maken aan betrokkenen. Pas nadat uit het vooronderzoek door de gemeente blijkt dat onderzoek nodig is, worden betrokkenen geïnformeerd. In het belang van de transparantie voor betrokkenen adviseren we gemeenten en de andere in LAA participerende overheidsorganen duidelijk over hun participatie in LAA te communiceren naar burgers.

RECHT VAN INZAGE (ART. 15 AVG)

Iedere betrokkene heeft het recht uitsluitsel te krijgen of hem betreffende persoonsgegevens verwerkt worden en het recht van inzage in de op hem betrekking hebbende persoonsgegevens die verwerkt worden (art. 15 AVG). Art. 15, lid 1, aanhef en onder h is naar onze mening niet van toepassing, nu in het kader van LAA geen sprake is van geautomatiseerde besluitvorming en dus ook niet van profilering *als onderdeel van* geautomatiseerde besluitvorming, hoewel profilering op zich wel wordt ingezet in het kader van LAA.

RECHT OP RECTIFICATIE (ART. 16 AVG)

Rectificatie is het doel van de verwerkingsactiviteiten in het kader van LAA en wordt middels de Wet BRP reeds ingevuld. Ook bij de andere overheidsorganen die betrokken zijn bij LAA, wordt het recht op rectificatie – wat hun registraties betreft – reeds gewaarborgd. In het kader van LAA worden geen andere gegevens verwerkt dan voornoemde, waardoor het recht op rectificatie verder niet relevant is.

RECHT OP GEGEVENSWISSING (ART. 17 AVG)

Het recht op gegevenswissing is slechts relevant met betrekking tot gegevensverwerking die buiten de reikwijdte van de verwerkingen op grond van wettelijke plicht of algemeen belang plaatsvindt (art. 17, lid 3, aanhef en onder b, AVG). Daarmee is het recht op gegevenswissing uitgesloten voor alle verwerkingen in het kader van LAA.

RECHT OP BEPERKING VAN DE VERWERKING (ART. 18 AVG)

Het recht op beperking (voorheen ‘afschermen’ ex art. 36, lid 1, Wbp in verband met art. 12 Richtlijn 95/46/EG) is in de Wet BRP en de andere wettelijke bepalingen die zien op de registraties bij de andere betrokken overheidsorganen geregeld. Recht op beperking van verwerking in het kader van LAA, is met name relevant indien gegevens in de BRP (of een ander register) door een betrokkene betwist worden (art. 18, lid 1, aanhef en onder a, AVG) of indien door de betrokkene bezwaar is gemaakt, zoals bedoeld in art. 21, lid 1, AVG bij een verwerking op grond van het algemeen belang. Niet nodig is dat op het bezwaar reeds door de verwerkingsverantwoordelijke (in het kader van LAA veelal het college van B en W van de bijhoudingsgemeente) geantwoord is.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

RECHT VAN BEZWAAR (ART. 21 AVG)

In het kader van LAA kan een betrokkene slechts recht van bezwaar hebben indien gegevens verwerkt worden op grond van de noodzaak voor de vervulling van een taak van algemeen belang of een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag (art. 21, lid 1, AVG in verband met art. 6, lid 1, aanhef en onder e, AVG). Het kan in de huidige situatie dus slechts gaan om de doorgifte van de bijgewerkte gegevens aan de Nationale Politie, indien ICTU na een terugmelding door de Nationale Politie constateert dat de gegevens inmiddels in de BRP gewijzigd zijn. Deze doorgifte van bijgewerkte gegevens gaat immers verder dan wat geregeld is in art. 2.34 Wet BRP en art. 28 Besluit BRP. Overigens heeft een dergelijk bezwaar voor de betrokkene vrijwel geen waarde, doordat de Nationale Politie ook een nieuwe BRP bevraging zou kunnen doen en zo alsnog over de gewijzigde gegevens zou kunnen beschikken.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

4 BEHEERSINGSMAATREGELEN

De beoogde maatregelen om de risico's aan te pakken, waaronder waarborgen, veiligheidsmaatregelen en mechanismen om de bescherming van persoonsgegevens te garanderen en om aan te tonen dat aan deze verordening is voldaan, met inachtneming van de rechten en gerechtvaardigde belangen van de betrokkenen en andere personen in kwestie.

Bevinding	Risico	Aanbeveling
Uit interviews blijkt dat het inhoudelijke deel van de bewerkersovereenkomst (het addendum) niet meer actueel is. Er worden andere gegevens uitgewisseld dan uit het addendum blijkt.	Door dynamiek in het proces van LAA is de gedetailleerde bewerkersovereenkomst snel achterhaald en behoeft steeds aanpassing.	Art. 28, lid 3 aanhef, AVG laat ruimte om beschrijvingen op hoofdlijnen op te nemen zodat in het proces van LAA wijzigingen op details mogelijk zijn zonder de overeenkomst steeds aan te moeten passen.[20]
Gemeenten en andere overheidsorganisaties die participeren in LAA communiceren dit niet actief en publiek.	Hoewel voor een groot deel informatie vooraf (naast de bekendgemaakte wet- en regelgeving) niet noodzakelijk is, is de transparantie (een belangrijk beginsel in de AVG) voor betrokkenen zeer beperkt.	In het belang van de transparantie voor betrokkenen adviseren we gemeenten en de andere in LAA participerende overheidsorganisaties duidelijk over hun participatie in LAA te communiceren naar burgers.
Verstrekking aan Nationale Politie van gewijzigde adresgegevens als terugkoppeling op terugmelding.	De verstrekking vindt plaats op uitsluitend de grond van algemeen belang en een zeer algemeen geformuleerde wettelijke grondslag (art. 1.3 Wet BRP). De bevoegdheid tot verstrekking moet daar ingelezen worden en is ook voor betrokkenen niet evident.	Retourbericht van LAA aan Nationale Politie harmoniseren met werkwijze zoals bij andere overheidsorganen of deze verstrekking voorzien van een helderder wettelijke grondslag.
Overheidsorganen hebben de plicht om te melden op grond van art. 2.34 Wet BRP, maar gemeenten kunnen de omvang van de stroom van alle gevallen van gerede twijfel niet aan, daarom wordt dataminimalisatie toegepast.	Ofwel wordt dataminimalisatie toegepast (zoals in de huidige situatie), ofwel worden alle gevallen van gerede twijfel teruggemeld. Aan beide verplichtingen tegelijk voldoen is momenteel niet haalbaar.	

[20] Inmiddels is een herziene verwerkersovereenkomst beschikbaar binnen LAA, die hier invulling aan geeft.

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.

A Bronnen

DOCUMENTEN

Bewerkersovereenkomst Project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit eerste fase vanaf 1 april 2015.
Addendum bewerkersovereenkomst ICTU – gemeente (versie 6-II, 19 december 2017).
Privacy impact analyse LAA versie 2017-1.

INTERVIEWS

Gemeente Haarlem
Gemeente Alphen aan den Rijn
Belastingdienst
Rijksdienst voor Identiteitsgegevens
ICTU Project LAA

Copyright © 2018 Verdonck, Klooster & Associates B.V.