

Reactie Platform Burgerrechten op concept Besluit BRP & concept Ministeriële regeling BRP

De bedoeling van de voorziene wijzigingen is om een centrale voorziening te maken waar vervolgens op basis van profielen gegevenskoppelingen plaatsvinden die risico-adressen kunnen genereren. Dit is nodig om ervoor te zorgen dat de juiste adressen van burgers bekend zijn. Adressen kunnen onbedoeld verkeerd geregistreerd staan, maar dit kan ook opzettelijk zijn gebeurd.

Bij regeling vastgestelde categorieën van gegevens

In Bijlage 9a van de concept regeling is het niet van alle categorieën van gegevens duidelijk wat deze inhouden. Met name bij de categorie ‘Gegevens over het burgerservicenummer van de ingeschrevene ’ is het onduidelijk of dit slechts het BSN betreft of ook hieraan gekoppelde gegevens. Daarnaast biedt artikel 28a lid 2 van de concept AMvB een nagenoeg onbeperkte mogelijkheid om nieuwe categorieën van gegevens toe te voegen. Er is geen begrenzing van de gegevens, anders dan de zeer algemene zinsnede die in artikel 2.37b Wet BRP is opgenomen: ‘gegevens worden verstrekt die noodzakelijk zijn voor een goede uitoefening van de aan Onze Minister opgedragen taak’. Ook mist er een begrenzing ten aanzien van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. Dit is een veel te brede bevoegdheid die komt te liggen bij de uitvoerende macht, zonder waarborgen en controle.

De profileringsbevoegdheid

In artikel 2.37c Wet BRP is de bevoegdheid van de Minister vastgelegd om profielen te gebruiken om gegevens te koppelen. Een profiel bestaat krachtens artikel 28b lid 1 concept AMvB uit ‘selectiefactoren ’ die ‘in onderlinge samenhang aanleiding tot gerede twijfel over de juistheid van de gegevens betreffende het adres van een persoon ’ opleveren. Intentie speelt hier dus geen rol bij. Conceptueel is er hierdoor geen onderscheid tussen fraudebestrijding (waarbij alleen de overheid een belang heeft) en het controleren van de juistheid van de gegevens (waarbij zowel de overheid als de burger een belang heeft). Dit conceptuele onderscheid komt niet terug in de voorgestelde wetswijzigingen. De communicatie van de resultaten, waarbij niet frauderende burgers dus ook een belang hebben, is alleen gericht aan het college van burgemeester en wethouders. Burgers krijgen hier niks over te horen. Bovendien wordt er niks gezegd over wat er gebeurt met de adressen die niet worden gecontroleerd, terwijl deze wellicht het karakter van een zwarte lijst kunnen krijgen. Als deze gegevens niet worden gebruikt, ligt het vanuit gegevensbeschermingsrechtelijk perspectief voor de hand om deze te verwijderen, aangezien ze niet langer noodzakelijk zijn voor het beoogde doel.

Op basis van artikel 28b lid 3 concept AMvB wordt de verplichting opgelegd om per ministeriële regeling te bepalen welke selectiefactoren een profiel vormen. Daar is in Bijlage 9b een begin mee gemaakt, maar hier kunnen dus aanvullingen op plaatsvinden. Aanvullingen waarvoor, zo lijkt het, geen begrenzingen bestaan of waarborgen zijn opgenomen wat betreft de controle op de uitvoerende macht.

Controle op de uitvoerende macht

De discretionaire ruimte ten aanzien van de gegevens waarover de Minister kan beschikken en de profielen die kunnen worden ingezet om risico-adressen op te sporen, komt in het huidige concept volledig bij de Minister te liggen. Met het oog op de aard en de hoeveelheid van de gegevens die hiermee gemoeid zijn, kan dit resulteren in een inmenging met het privéleven die vanuit het voorzienbaarheidsvereiste specifiek en meer begrensd in hogere wetgeving moet worden vastgelegd, ook om de proportionaliteit van de inmenging te bewaken. Daarnaast is er geen controle op de uitvoerende macht. Hoe de geproduceerde lijsten worden gebruikt is niet vastgelegd in de wet, ook niet dat burgers die worden gecontroleerd inzicht krijgen in de reden van de controle. Die verantwoordelijkheid lijkt volledig bij de gemeente te liggen. Daarbij moet de vraag worden gesteld in hoeverre er een risico bestaat dat dergelijke lijsten worden gebruikt zonder een adrescontrole. Ander gebruik wordt niet binnen de wet begrensd. Sterker nog, er wordt in artikel 2.37e Wet BRP wel een verstrekkingstermijn geregeld voor de gemeente aan de Minister, zodat profielen beter kunnen worden ontwikkeld, maar er lijkt niets te zijn geregeld rond de verwijderingstermijn. Het beginsel van opslagbeperking ligt vast in de AVG en is een principe dat zorgvuldig moet worden opgenomen in de wetgeving die deze profilering mogelijk maakt. Daarnaast moet het doelbindingssbeginsel nauwkeuriger worden uitgewerkt en moeten burgers worden beschermd tegen ander gebruik van de geproduceerde lijsten. Het belang hiervan toont zich in het recente voorbeeld van de OGS (Opzet Grove Schuld) profielen van de Belastingdienst van onschuldige ouders die vervolgens bij gemeentes kwamen te liggen, zou er toch meer prudentie mogen worden verwacht bij de aanzet van wetgeving die beoogd profilering te faciliteren. Deze lijsten kunnen het karakter krijgen van zwarte lijsten en de burger verdient rechtsbescherming tegen eventuele opname op een dergelijke lijst. Dit wordt eens te meer versterkt door het feit dat de lijsten slechts tot stand komen op basis van correlaties. Het voldoen aan een profiel zegt dus alleen iets over de correlatie tussen verschijnselen, maar niets over een causaal verband. Er is een grote kans op valse positieven en burgers moeten zich hiertegen kunnen verweren. Daarvoor moeten burgers ook inzicht hebben in de redenen dat er een signaal over hem of haar is verzonden, zoals onlangs door de rechtbank is bepaald in de uitspraak rond SyRI.

Het proces van risicoselectie en vervolgacties die daarop worden genomen, lijkt geheel en al buiten het zicht van de burger en zonder enige mate van de nodige rechtsbescherming plaats te vinden, in een eenzijdige exercitie waar de uitvoerende macht alle lakens uitdeelt. Dit gebrek aan transparantie wordt niet verholpen middels enige wettelijke waarborgen en kan niet eens geheel worden gerechtvaardigd, omdat de aanpak niet louter ziet op opzettelijk handelen van de burger. In het geval dat een profiel duidt op onopzettelijk handelen, komt de vraag op waar de wetgever het in deze voorstellen ontbreken van een informatieplicht naar de burger dan op baseert. Dit wordt niet duidelijk uit de huidige concepten.

mr. dr. T. Wisman
Voorzitten Platform Burgerrechten
Universitair docent Vrije Universiteit Amsterdam