

Vergaderjaar 2012–2013

33 219

Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)

Nr. 9

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 15 februari 2013

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 4°, komt te luiden:

4°. gegevens over de nationaliteit, met dien verstande dat geen gegevens over een vreemde nationaliteit naast gegevens over het Nederlanderschap worden opgenomen;

B

Artikel 2.69, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, komt te luiden:

2°. gegevens over de nationaliteit, met dien verstande dat geen gegevens over een vreemde nationaliteit naast gegevens over het Nederlanderschap worden opgenomen;

Toelichting

Aanleiding en afweging

De voorgestelde aanpassing van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.69, eerste lid, van het wetsvoorstel strekt ertoe dat de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit(en) van een ingeschrevene in de basisregistratie personen (Brp) achterwege blijft, indien over de betrokken persoon gegevens over diens Nederlandse nationaliteit zijn opgenomen; dat geldt dus zowel voor nieuwe inschrijving in de Brp als voor bestaande registraties die nog onder de Wet GBA hebben plaatsgevonden. De nota van wijziging geeft daarmee gestalte aan de toezeggingen om te komen tot nadere regels met betrekking tot de registratie van de gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit in de bevolkingsadministratie.¹

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 33 219, nr. 3, p. 37 en Kamerstukken II 2011/2012, 27 859, nr. 57, p.3.

De aanleiding voor deze wijziging is het oplossen van een gevoelig maatschappelijk probleem, dat wordt veroorzaakt door de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit in de huidige gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Het kabinet acht het ongewenst dat burgers die Nederlander zijn en tevens een of meer vreemde nationaliteiten bezitten, maar zich uitsluitend Nederlander voelen, ongewild en voortdurend, over meerdere generaties, vanuit de basisregistratie personen worden geconfronteerd met hun vreemde nationaliteit(en). Een quickscan onder gemeenten in 2009 heeft uitgewezen dat bijna 10% van de gemeenten in het jaar voorafgaand aan de quickscan klachten heeft ontvangen over de registratie van de vreemde nationaliteit(en) naast het Nederlanderschap. Tevens is in deze quickscan naar voren gekomen dat er personen zijn die zich uitsluitend Nederlander voelen en niet met een vreemde nationaliteit in de bevolkingsadministratie geregistreerd willen worden. Het kabinet meent dat de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit van deze personen in de Brp in lijn moet worden gebracht met de omstandigheid dat deze personen zich uitsluitend Nederlander voelen. Hiermee komt het kabinet enerzijds tegemoet aan de bezwaren van deze personen. Anderzijds wordt bewerkstelligd dat het niet langer vermelden van de vreemde nationaliteit(en) naast de Nederlandse nationaliteit voor álle ingeschrevenen (zowel de nieuwe als de bestaande gevallen) wordt ingevoerd, omdat het kabinet het uitgangspunt wil waarborgen van een betrouwbare en consistente registratie van persoonsgegevens.

Het voorstel dient te worden gezien als het resultaat van een belangenafweging die het kabinet in deze heeft gemaakt.

Eenzijds houdt de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit verband met de uitvoering van bepaalde wetgeving en overheidstaken, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) en de Remigratiewet, toepassing van regels van internationaal privaatrecht, taken op het gebied van veiligheid en inlichtingen, het uitvoeren van statistieken en het voorkomen dat burgers meerdere keren worden opgeroepen voor Europese verkiezingen en hierdoor meerdere keren kunnen gaan stemmen.

Voor de RWN gaat het enerzijds om de mogelijkheid tot intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, tweede lid, van die wet² en anderzijds om de mogelijkheid tot verlies van het Nederlanderschap op grond van artikel 15, eerste lid, onder d of f, van die wet.³ In het eerste geval kan intrekking niet plaatsvinden, indien staatloosheid daarvan het gevolg zou zijn. Daarvoor is het nodig om te weten of de betrokken persoon beschikt over een andere nationaliteit. Tot nu toe is artikel 14, tweede lid, van de RWN nimmer toegepast. Daarnaast is er gerede kans dat in het strafrechtelijk onderzoek dat aan de veroordeling van de betrokken persoon vooraf is gegaan, zeker als het gaat om grensoverschrijdende misdrijven zoals terrorisme, al gegevens over diens andere nationaliteit(en) naar voren zijn gekomen. Wat betreft de afstandsplicht van de vreemde nationaliteit(en) bij verlening of verkrijging van het Nederlanderschap kan er op worden gewezen dat de vreemde nationaliteit van de vreemdeling in het algemeen al in de vreemdelingenadmini-

² Het Nederlanderschap kan op grond van artikel 14, tweede lid, RWN onder andere worden ingetrokken, indien de betrokken persoon onherroepelijk is veroordeeld voor zeer ernstige misdrijven, waaronder daden van terrorisme.

³ Het Nederlanderschap kan op grond van grond van artikel 15, eerste lid, onder d of f, van de RWN verloren gaan door intrekking van het besluit waarbij het Nederlanderschap is verleend (naturalisatie) dan wel van het besluit waarbij de verkrijging van het Nederlanderschap is bevestigd (optie), indien de betrokkene na de verlening dan wel de verkrijging van het Nederlanderschap heeft nagelaten het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen.

stratie is geregistreerd. De toegevoegde waarde van het opnemen van dit gegeven in de Brp voor dit doel blijkt dus beperkt.

De gevolgen van het ontbreken van gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast gegevens over het Nederlandschap in de Brp voor de uitvoering van de Remigratiewet zijn eveneens beperkt. Degene die in aanmerking wil komen voor een remigratie-uitkering zal in het vervolg zelf, bijvoorbeeld aan de hand van een buitenlands paspoort, moeten aantonen dat hij een vreemde nationaliteit bezit. Dit betekent in de praktijk een geringe administratieve lastenverzwaring voor de betrokken persoon en voor de SVB een geringe verzwaring van de werklast. Deze gevolgen zijn, mede gezien het feit dat het jaarlijks over een beperkt aantal personen gaat (rond de duizend), niet zodanig dat dit zou moeten leiden tot een handhaving van gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de gegevens over het Nederlandschap in de Brp.

Verder heeft de beperking van de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit gevolgen voor de uitvoering van bepaalde taken van het ministerie van Financiën (Belastingdienst). Zo wordt het voor Nederland ingewikkelder om belastingverdragen toe te passen en vormt het ontbreken van gegevens over de vreemde nationaliteit een belemmering bij de aanpak van bijvoorbeeld belasting- of toeslagfraude, onder andere doordat de nationaliteit wordt gebruikt bij de selectie van verzoeken tot internationale uitwisseling van fiscale informatie. In het kader van onderzoeken naar mogelijke bijstandsfraude, bijvoorbeeld als gevolg van verzwegen vermogen in het buitenland (waaronder het bezit van onroerend goed) spelen de gegevens over de nationaliteit van de betrokkene echter geen rol. Ook voor de taken van de politie zijn de gevolgen van het ontbreken van het gegeven van de vreemde nationaliteit in de bevolkingsregistratie beperkt.

Uit het voorgaande blijkt dat de gevallen waarin het gegeven van de vreemde nationaliteit noodzakelijk is voor de uitvoeringspraktijk beperkt zijn en dat waar nodig het gegeven langs andere weg kan worden verkregen.

Voor de afweging is van belang dat er anderzijds burgers zijn die bezwaren hebben tegen de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit naast hun Nederlandschap in de Brp. Zij willen graag afstand doen van hun vreemde nationaliteit, maar kunnen dit niet altijd vanwege de wetgeving van het desbetreffende land. Deze buitenlandse wetgeving bepaalt in welke gevallen een persoon de vreemde nationaliteit verkrijgt en verliest. Deze burgers willen in het dagelijkse leven alleen hun Nederlandse nationaliteit gebruiken en niet blijvend geconfronteerd worden met het feit dat zij een door hen niet gewenste vreemde nationaliteit bezitten.

Het kabinet is van mening dat het effectief uitvoeren van bepaalde overheidstaken bij het ontbreken van de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit niet zodanig wordt belemmerd dat niet zou kunnen worden tegemoet gekomen aan het hiervoor genoemde belang van personen bij het niet registreren van hun vreemde nationaliteit.

Het stoppen met registreren van de vreemde nationaliteit(en) in de Brp leidt voor de betreffende persoon overigens niet tot het verlies van die vreemde nationaliteit. Het bezit van een vreemde nationaliteit wordt immers uitsluitend door de toepasselijke buitenlandse wetgeving bepaald. Het betekent evenmin dat ongewenste confrontaties met die vreemde nationaliteit(en) buiten de Brp, bijvoorbeeld in contacten met overheidsinstanties voor wie dit gegeven noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken, kunnen worden voorkomen. Deze instanties zullen, nu zij die gegevens niet aan de Brp kunnen ontlenen, deze op een andere wijze moeten verzamelen. Dit kan door die gegevens uit een eigen of een

andere overheidsadministratie te betrekken (zoals de vreemdelingenadministratie) dan wel deze bij de betrokken burger zelf op te vragen.

Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

Na de inwerkingtreding van het voorstel zal, voor die gevallen waarin de gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de Nederlandse nationaliteit van de ingeschrevene niet meer in de Brp zijn opgenomen, de instantie die de gegevens nodig heeft andere bronnen moeten gebruiken, zoals informatie van de burger zelf of informatie waarover de betrokken instantie uit andere hoofde al beschikt. Naar verwachting zullen de gevolgen voor de uitvoeringslasten en de financiële gevolgen voor de betrokken instanties beperkt zijn en zullen deze wegvallen tegen de vermindering van de structurele kosten en lasten als gevolg van het feit dat er in de Brp naast de gegevens over de Nederlandse nationaliteit geen gegevens over de vreemde nationaliteit meer worden opgenomen. Ook de gevolgen voor de lasten van de burger zullen beperkt zijn, omdat van hen slechts in een beperkt aantal gevallen door instanties, voor wie het gegeven betreffende de vreemde nationaliteit naast het Nederlanderschap van betrokkene toch van belang is voor de uitvoering van hun taak, gevraagd zal kunnen worden om de daarvoor noodzakelijke gegevens aan te leveren.

Consultatie en advies

Deze nota van wijziging is ter advisering voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en voor consultatie aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Daarnaast zijn enkele reacties ontvangen in het kader van de gehouden internetconsultatie.

Het CBP maakte bezwaar tegen de aanvankelijk in de nota van wijziging opgenomen regeling, waarbij de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de gegevens over de Nederlandse nationaliteit die onder de Wet GBA hebben plaatsgevonden, in de Brp zouden worden gehandhaafd. De ingeschreven personen zouden de mogelijkheid krijgen om op hun verzoek deze bestaande registratie van hun gegevens (voor zover zij de Nederlandse nationaliteit van rechtswege hadden verkregen) aan te passen. Die regeling behoefde volgens het CBP (en later ook de Afdeling advisering van de Raad van State) echter een nadere onderbouwing. Het registreren van gegevens over de vreemde nationaliteit van personen die de Nederlandse nationaliteit van rechtswege hebben verkregen is, zo concludeert het CBP, blijkbaar niet (meer) noodzakelijk. Aangezien verwerking van niet noodzakelijke gegevens niet in overeenstemming is met de beginselen van de privacy, zoals die in de GBA en de Brp worden gevolgd, vroeg het CBP zich af waarom niet is gekozen voor het ambtshalve verwijderen van de gegevens over de vreemde nationaliteit van *alle* reeds ingeschreven personen die ook over de Nederlandse nationaliteit beschikken. Aan het bezwaar van het CBP (en de Afdeling advisering van de Raad van State) wordt in de huidige opzet van de nota van wijziging geheel tegemoet gekomen, doordat de gegevens over de vreemde nationaliteit(en) naast de gegevens over de Nederlandse nationaliteit van een ingeschrevene zullen vervallen.

De NVVB en de VNG hebben aangegeven het voorstel niet te ondersteunen en hebben het verzoek gedaan om geen vervolg te geven aan het voorstel.

De NVVB en de VNG vinden het gemaakte onderscheid tussen de wijzen waarop personen de Nederlandse nationaliteit hebben verkregen,

onvoldoende gemotiveerd. Zo is naar hun mening bijvoorbeeld het onderscheid niet consequent wat betreft de uitvoering van de RWN, omdat de informatie over de vreemde nationaliteit van belang is voor de eventuele intrekking van het Nederlanderschap van alle Nederlanders, ongeacht de wijze waarop zij het Nederlanderschap hebben verkregen. De NVVB en de VNG stellen in dit verband voorts dat het gemaakte onderscheid in strijd is met het non-discriminatiebeginsel van art. 5 van het Europese Verdrag inzake nationaliteit.

De NVVB en de VNG wijzen er verder op dat overheidsorganen straks andere bronnen zullen moeten gebruiken om de vreemde nationaliteit van burgers te kunnen achterhalen, wat zal leiden tot beoordelingsverschillen en het niet toepassen van het vreemde recht bij onder andere huwelijks-, gezags- of afstammingsvraagstukken en de erkenning van buitenlandse rechtsfeiten. Dit speelt vooral een rol wanneer de tijd voor gemeenten ontbreekt om een onderzoek in te stellen naar de eventuele nationaliteiten bijvoorbeeld bij de geboorteaangifte van een kind.

Daarnaast is het voor de NVVB en VNG onduidelijk hoe ingeschrevenen, die in het bezit zijn van een vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit, op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot het verwijderen van de gegevens over de vreemde nationaliteit uit de basisregistratie. Zij vragen ook hoe zij moeten omgaan met personen die bij nader inzien hun vreemde nationaliteit toch weer willen laten registreren en personen die juist staan op de registratie van hun vreemde nationaliteit in de basisregistratie, omdat zij hun nationaliteit moeten bewijzen bij (buitenlandse) autoriteiten. Voorts stellen zij dat het voorstel niet voorziet in de situaties waarin een persoon na de geboorte de Nederlandse nationaliteit van rechtswege verkrijgt door bijvoorbeeld adoptie of erkenning.

Volgens de NVVB en de VNG zullen de uitvoeringslasten en financiële gevolgen niet beperkt zijn. Zij schatten dat de kosten van verwerking van enkele honderdduizenden verzoeken voor verwijdering van de vreemde nationaliteit kunnen oplopen tot vijf miljoen euro. Ook het extra werk dat voort zal vloeien uit het ontbreken van de vreemde nationaliteit bij een deel van de ingeschrevenen wat betreft het toepassen van het vreemde recht bij onder andere huwelijks-, gezags- of afstammingsvraagstukken, komt voor rekening van de gemeenten.

Daarnaast stellen de NVVB en de VNG dat het voorstel tot een toename van de administratieve lasten van de burger leidt, omdat deze waar nodig het bezit van de vreemde nationaliteit zal moeten bewijzen.

Ten slotte vinden de NVVB en de VNG dat onvoldoende rekening wordt gehouden met personen die geen bezwaar hebben tegen de registratie van gegevens over de vreemde nationaliteit naast de Nederlandse nationaliteit. Zij verzoeken om af te zien van het voorstel.

Op de door de NVVB en de VNG geschetste gevolgen van de nota van wijziging is grotendeels hiervoor al uitvoerig ingegaan. Een deel van de bezwaren, die samenhangen met het in het aanvankelijke voorstel opgenomen onderscheid in registratie van de vreemde nationaliteit(en) tussen personen die van rechtswege het Nederlanderschap hebben verkregen dan wel door naturalisatie of (bevestiging van) optie, is weggenomen door het vervallen van dit onderscheid. Hetzelfde geldt voor de bezwaren die werden aangevoerd in verband met de oorspronkelijk voorgestelde handhaving van de bestaande vermeldingen van de vreemde nationaliteit(en) in de Brp en de daarbij voorziene mogelijkheid voor de ingeschrevene om die vermelding op verzoek te laten verwijderen. Door de inmiddels gewijzigde opzet van de nota van wijziging doen de door de NVVB en de VNG ingeschatte uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor gemeenten zich niet voor. Voorts treedt er voor de gemeenten een lastenverlichting op, omdat er vanaf het moment van de inwerkingtreding van de Wbrp geen gegevens over de vreemde nationa-

liteit in de Brp meer hoeven te worden ingeschreven bij personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten.

Verder verwacht de regering dat de administratieve lasten van de burger beperkt zullen zijn, omdat deze slechts in een beperkt aantal gevallen door Nederlandse overheidsorganisaties zal worden gevraagd om gegevens over de vreemde nationaliteit aan te leveren.

De reactie in het kader van de internetconsultatie stelt voor om verwijdering van de vreemde nationaliteit voor iedereen enkel nog op verzoek te doen. Die keuze is niet gemaakt vanwege het belang van een betrouwbare en consistente registratie van persoonsgegevens. In plaats daarvan is besloten om in alle gevallen waarin een ingeschrevene beschikt over het Nederlanderschap af te zien van vermelding van gegevens over de vreemde nationaliteit(en) van de betrokken persoon in de Brp.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk