



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer

Nader Rapport

2023-0000355108

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW)

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 april 2023, no. 2023000956, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 juni 2023, nr. W04.23.00085/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Hieronder ga ik eveneens in op de wijziging die bij gelegenheid van het nader rapport overigens is aangebracht.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de aanwijzing van de Minister van OCW als bestuursorgaan dat bevoegd is om de Minister van BZK een verzoek te doen tot inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk. Aldus kunnen deze studenten alvast zaken regelen zoals studiefinanciering of een bankrekening zonder dat zij eerst naar (Europees) Nederland hoeven te reizen. De Nationale Ombudsman heeft gewezen op de problemen waar deze studenten tegenaan lopen en de Tweede Kamer heeft de regering opgeroepen te voorzien in een oplossing.¹

Daarnaast regelt het ontwerpbesluit enkele andere inhoudelijke en technische wijzigingen van het Besluit basisregistratie personen. Het betreft het uitbreiden van de registratie van kiesrechtgegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP) over mobiele EU-burgers, een uitzondering op de verschijningsplicht bij de eerste inschrijving van een niet-ingezetene en het uitbreiden van de aanwijzing van gouverneurs en gezaghebbers voor gegevensverstrekking uit de BRP.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting een samenhangende beschouwing op te nemen waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre de wetgeving en de praktijk in het Caribisch deel van het Koninkrijk zich verhouden tot de Algemene verordening gegevensbe-

¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 940.

scherming (AVG)² en de richtsnoeren³ daaromtrent. De Afdeling motiveert dit als volgt.

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld de categorieën van persoonsgegevens uit te breiden die ten hoogste verstrekt kunnen worden aan gouverneurs van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.⁴ Deze uitbreiding betreft gegevens over curatele, gezag, nationaliteit, verblijfsrecht en paspoortgegevens en is volgens de toelichting noodzakelijk om de identiteit van de aanvrager te verifiëren en om de aanvraag van een reisdocument inhoudelijk te toetsen. Omdat het bij dit onderdeel van het ontwerpbesluit gaat om doorgifte van persoonsgegevens naar gebieden buiten de EU, moet voldaan zijn aan de regels van de AVG daaromtrent.⁵ Deze schrijven voor dat in het betreffende gebied sprake moet zijn van 'passende waarborgen'.

Volgens de toelichting is een adequaat beschermingsniveau gewaarborgd voor het Caribische deel van het Koninkrijk door de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de relevante Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.⁶ Korthedshalve verwijst de regering naar de toelichting bij een recente wijziging van de Wet BRP voor een nadere motivering.⁷ Elders in de toelichting geeft de regering naar aanleiding van de consultatie een aanvullende beschouwing.⁸ De kern hiervan is dat in diverse regelingen (de Wet BRP, de Paspoortwet, de Wet bescherming persoonsgegevens BES, de landsverordeningen en het ontwerpbesluit zelf) de in de toelichting genoemde waarborgen zijn opgenomen en dat deze in hun onderlinge samenhang het vereiste ('passende') beschermingsniveau garanderen. Daarbij merkt de regering op dat de genoemde regelgeving bij de toetsing aan artikel 46 AVG moet worden gezien 'in haar staatsrechtelijke context'; de uitwisseling vindt plaats tussen overheidsorganisaties binnen het Koninkrijk, ter uitvoering van rijkswetgeving.⁹

Deze toelichting is ontoereikend. Uit onderzoek blijkt dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat het beschermingsniveau van de genoemde wetgeving in Caribisch Nederland en de Caribische landen een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor uitwisseling van gegevens.¹⁰ Bovendien laten implementatie, uitvoering en toezicht volgens het onderzoek nog sterk te wensen over.¹¹ De regering kan in de toelichting daarom niet volstaan met alleen een beschouwing over de toepasselijke wettelijke regelingen.

Daarbij komt dat de vraag naar de passende waarborgen op verschillende plaatsen in de toelichting wordt behandeld en deze passages een verschillende inhoud kennen.¹² Niet duidelijk is hoe deze passages met het oog op het geldende beschermingsniveau zich tot elkaar verhouden. Ten slotte is niet duidelijk wat de regering bedoelt met de opmerking dat de toepassing van artikel 46 AVG dient te worden gezien 'in haar staatsrechtelijke context'. De toelichting gaat niet in op de vraag of, en zo ja op welke wijze, het feit dat de gegevensuitwisseling plaatsvindt in de verhoudingen binnen het Koninkrijk van invloed kan zijn op de interpretatie van de AVG.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

De opmerking van de Raad van State ziet op de verstrekking van BRP-gegevens aan gouverneurs en gezaghebbers voor de uitgifte van reisdocumenten. Op grond van artikel 3.12 van de Wet BRP kent het Besluit BRP reeds de grondslag voor de verstrekking van BRP-gegevens aan gouverneurs en gezaghebbers voor deze taak. Met het onderhavige besluit wordt die grondslag uitgebreid, in die zin dat er een beperkt aantal categorieën gegevens wordt toegevoegd aan de afgebakende set gegevens die ten hoogste verstrekt kan worden. In de nota van toelichting is de noodzaak van deze uitbreiding onderbouwd.¹³

² Artikel 46 AVG. Incidenteel kan doorgifte eveneens plaatsvinden om gewichtige redenen van algemeen belang (artikel 49, eerste lid, onder d, AVG), mits het door de AVG gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd (artikel 44 AVG). Vgl. EDPB, Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening 2016/679, 25 mei 2018, p. 11.

³ EDPB, Richtsnoeren 2/2020 betreffende artikel 46, lid 2, punt a), en lid 3, punt b), van Verordening 2016/679 inzake doorgiften van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties en overheidsorganen binnen en buiten de EER, vastgesteld op 15 december 2020. In de toelichting wordt aan deze richtsnoeren nog geen aandacht besteed.

⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel H.

⁵ Artikel 44 e.v. AVG.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 3.3.3.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 648, nr. 3, p. 10–12.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 5.3. Zie ook paragraaf 3.3.1.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 5.3.

¹⁰ 'Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32 761, nr. 161, p. 2. Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019, paragraaf 6.2.4.

¹¹ Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, paragraaf 6.2.4. Zie voor vergelijkbare kritiek de reacties op het ontwerpbesluit van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, 16 februari 2023 en van de Autoriteit Persoonsgegevens, 9 november 2022.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 3.3.3, laatste alinea, resp. paragraaf 5.3, tweede tot en met vijfde alinea.

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 2.3.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de toelichting bij het besluit aangepast. Er wordt nu nog slechts op één plaats in de toelichting inhoudelijk ingegaan op het beschermingsniveau in het Caribisch deel van het Koninkrijk, in plaats van op twee. Deze toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad van State niet beperkt tot een verwijzing naar de toepasselijke wettelijke regelingen voor de bescherming van de privacy. In aanvulling op de aanwezigheid van die regelingen wordt ingegaan op de uitvoering van die regelingen in de praktijk. In de eerste plaats is hier van belang dat de verstrekking (raadpleging) van BRP-gegevens aan de gezaghebbers en gouverneurs plaatsvindt via de beveiligde kanalen die ook gebruikt worden voor de verstrekkingen van BRP-gegevens binnen Europees Nederland. De verstrekking van BRP-gegevens wordt gelogd: voor de ingeschrevene is opvraagbaar of en aan welke instanties zijn persoonsgegevens uit de BRP verstrekt zijn. Vervolgens worden de BRP-gegevens verwerkt in de systemen voor aanvraag en uitgifte van reisdocumenten. Deze voorzieningen (systemen voor verstrekking en gebruik) worden ook in Europees Nederland gebruikt en voldoen aldus aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO): het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen.

Voor wat betreft de staatsrechtelijke context geldt in de eerste plaats dat de uitbreiding van gegevensverstrekking plaatsvindt ten behoeve van de uitvoering van *rijkswetgeving* (in casu de Paspoortwet). Het gaat om verstrekking van gegevens voor de uitvoering van dezelfde taken als waarvoor Europees Nederlandse gemeenten reeds gegevens ontvangen. De Paspoortwet stelt regels ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Die regels gelden aldus ook voor de Caribische autoriteiten (gouverneurs en gezaghebbers). In dit verband wordt nog gewezen op artikel 8.1 van het Paspoortbesluit, waarin is bepaald dat de tot uitreiking bevoegde autoriteiten passende technische en organisatorische maatregelen treffen ter beveiliging van de onder hen berustende gegevens tegen verlies of aantasting van deze gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van deze gegevens. Het gaat daarbij onder andere om maatregelen gericht op een deugdelijke werking en beveiliging van de apparatuur, programmatuur en opslagmedia, en om maatregelen voor het geval de geheimhouding of integriteit van de gegevens is geschaad.

De tweede reden waarom de staatsrechtelijke context in deze relevant is, is dat in koninkrijksverband samengewerkt wordt om de privacybescherming te verbeteren en verder te harmoniseren. Door een in 2018 ingestelde interlandelijke werkgroep is de vraag onderzocht of de harmonisatie van het gegevensbeschermingsniveau van het Caribische deel van Nederland en van de Caribische landen mogelijk is, en zo ja, wat daarvoor nodig is. Ingevolge de conclusie van de werkgroep hebben de Minister van Justitie en Sociale Zaken van Aruba en de Ministers van Justitie van Sint Maarten, van Curaçao en van Nederland in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van 14 januari 2021 geconstateerd dat het aangewezen is om een geharmoniseerd niveau van gegevensbescherming binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk te realiseren en besloten om een consensusrijkswet tot stand te brengen waarmee de beschermingsregimes voor de verwerking van persoonsgegevens binnen de Caribische delen van het Koninkrijk worden geharmoniseerd en het beschermingsniveau wordt verhoogd. Bij brief van 22 augustus 2022 is een gezamenlijk verzoek voor personele en financiële bijstand ingediend door de Minister van Justitie en Sociale Zaken van Aruba en de Ministers van Justitie van Sint Maarten en van Curaçao, bij de Minister van Justitie van Nederland, die inmiddels heeft aangegeven hier welwillend naar te kijken. Het verzoek ziet op bijstand gericht op opleiding en training, de uitvoering van een bewustwordingscampagne en wetgevingstechnische bijstand, en dekt hiermee de belangrijkste aspecten van de uitvoering van de privacyregelgeving. In overleg met de Caribische landen wordt onderzocht op welke wijze gevolg kan worden gegeven aan het betreffende verzoek.

Concluderend zorgt het onderhavige besluit voor een beperkte en afgebakende uitbreiding van de set gegevens die verstrekt wordt voor de uitvoering *rijkswetgeving* (paspoortwet). Hierbij zijn behalve juridische, ook technische en organisatorische maatregelen getroffen voor een zorgvuldige en rechtmatige verwerking van persoonsgegevens. De in dit besluit bepaalde uitbreiding van de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers steunt – gelet op het bovenstaande – op artikel 46, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de AVG: doorgifte op basis van passende waarborgen, gelegen in een juridisch bindend en afdwingbaar instrument tussen overheidsinstanties of -organen. De nota van toelichting is aangevuld in lijn met het vorengaande.

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

Bij gelegenheid van het nader rapport is ook overigens de wijziging van bijlage 3 van het Besluit BSN herzien (artikel II van het Ontwerpbesluit). Dit betreft het volgende. Op grond van artikel 12 van de Wab dienen de organisaties die het BSN gebruiken (hierna: gebruikers), zoals UWV en de Belastingdienst, in hun uitvoeringsprocessen zich ervan te vergewissen dat het BSN betrekking heeft op de persoon wiens gegevens worden verwerkt. Om dit te kunnen vaststellen, heeft de gebruiker toegang



tot de beheervoorziening burgerservicenummer (hierna: BV BSN). Vanuit de BV BSN wordt een aantal identificerende gegevens verstrekt, zodat – mede in combinatie met het identiteitsdocument van de betrokkene – vastgesteld kan worden of het BSN hoort bij de betreffende persoon. In de bijlage bij artikel 14 van het Besluit BSN (bijlage 3 bij het Besluit BSN) zijn die gegevens opgenomen. Deze gegevens zijn afkomstig uit de BRP. Verondersteld werd dat de gebruikers in de meeste gevallen aan de wettelijke controleplichten kunnen voldoen met een beperktere set gegevens dan die is vastgesteld in bijlage 3 bij het Besluit BSN. Het ontwerpbesluit bevat aldus een wijziging van bijlage 3, door daarin een beperktere set gegevens op te nemen. Uit een eerste verkenning van de uitvoeringconsequenties van deze inperking van bijlage 3 volgt evenwel dat over een aantal van de te schrappen gegevens onvoldoende vaststaat of gebruikers (instanties) zonder die gegevens nog wel kunnen voldoen aan de wettelijke controleplichten. Bij gelegenheid van het nader rapport is de aanpassing van bijlage 3 aldus beperkt tot het schrappen van de gegevens over geboorteplaats en geboorteland.

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



Advies Raad van State

No. W04.23.00085/I

's-Gravenhage, 8 juni 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000956, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt de aanwijzing van de Minister van OCW als bestuursorgaan dat bevoegd is om de Minister van BZK een verzoek te doen tot inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk. Aldus kunnen deze studenten alvast zaken regelen zoals studiefinanciering of een bankrekening zonder dat zij eerst naar (Europees) Nederland hoeven te reizen. De Nationale Ombudsman heeft gewezen op de problemen waar deze studenten tegenaan lopen en de Tweede Kamer heeft de regering opgeroepen te voorzien in een oplossing.¹

Daarnaast regelt het ontwerpbesluit enkele andere inhoudelijke en technische wijzigingen van het Besluit basisregistratie personen. Het betreft het uitbreiden van de registratie van kiesrechtgegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP) over mobiele EU-burgers, een uitzondering op de verschijningsplicht bij de eerste inschrijving van een niet-ingezetene en het uitbreiden van de aanwijzing van gouverneurs en gezaghebbers voor gegevensverstrekking uit de BRP.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in de toelichting een samenhangende beschouwing op te nemen waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre de wetgeving en de praktijk in het Caribisch deel van het Koninkrijk zich verhouden tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)² en de richtsnoeren³ daaromtrent. De Afdeling motiveert dit als volgt.

In het ontwerpbesluit wordt voorgesteld de categorieën van persoonsgegevens uit te breiden die ten hoogste verstrekt kunnen worden aan gouverneurs van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten en gezaghebbers van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.⁴ Deze uitbreiding betreft gegevens over curatele, gezag, nationaliteit, verblijfsrecht en paspoortgegevens en is volgens de toelichting noodzakelijk om de identiteit van de aanvrager te verifiëren en om de aanvraag van een reisdocument inhoudelijk te toetsen. Omdat het bij dit onderdeel van het ontwerpbesluit gaat om doorgifte van persoonsgegevens naar gebieden buiten de EU, moet voldaan zijn aan de regels van de AVG daaromtrent.⁵ Deze schrijven voor dat in het betreffende gebied sprake moet zijn van 'passende waarborgen'.

Volgens de toelichting is een adequaat beschermingsniveau gewaarborgd voor het Caribische deel van het Koninkrijk door de Wet bescherming persoonsgegevens BES en de relevante Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.⁶ Kortekeerdershalve verwijst de regering naar de toelichting bij een recente wijziging van de Wet BRP voor een nadere motivering.⁷ Elders in de toelichting geeft de regering naar aanleiding van de consultatie een aanvullende beschouwing.⁸ De kern hiervan is dat in diverse regelingen (de Wet BRP, de Paspoortwet, de Wet bescherming persoonsgegevens BES, de landsverordeningen en het ontwerpbesluit zelf) de in de toelichting genoemde waarborgen zijn opgenomen en dat deze in hun onderlinge samenhang het vereiste ('passende') beschermingsniveau garanderen. Daarbij merkt de regering op dat de genoemde regelgeving bij de toetsing aan artikel 46 AVG moet worden gezien 'in haar staatsrechtelijke context'; de uitwisseling vindt plaats tussen

¹ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 940.

² Artikel 46 AVG. Incidenteel kan doorgifte eveneens plaatsvinden om gewichtige redenen van algemeen belang (artikel 49, eerste lid, onder d, AVG), mits het door de AVG gewaarborgde beschermingsniveau niet wordt ondermijnd (artikel 44 AVG). Vgl. EDPB, Richtsnoeren 2/2018 inzake afwijkingen op grond van artikel 49 van Verordening 2016/679, 25 mei 2018, p. 11.

³ EDPB, Richtsnoeren 2/2020 betreffende artikel 46, lid 2, punt a), en lid 3, punt b), van Verordening 2016/679 inzake doorgiften van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties en overheidsorganen binnen en buiten de EER, vastgesteld op 15 december 2020. In de toelichting wordt aan deze richtsnoeren nog geen aandacht besteed.

⁴ Voorgesteld artikel I, onderdeel H.

⁵ Artikel 44 e.v. AVG.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 3.3.3.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 648, nr. 3, p. 10–12.

⁸ Nota van toelichting, paragraaf 5.3. Zie ook paragraaf 3.3.1.



overheidsorganisaties binnen het Koninkrijk, ter uitvoering van rijkswetgeving.⁹

Deze toelichting is ontoereikend. Uit onderzoek blijkt dat niet zonder meer kan worden aangenomen dat het beschermingsniveau van de genoemde wetgeving in Caribisch Nederland en de Caribische landen een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor uitwisseling van gegevens.¹⁰ Bovendien laten implementatie, uitvoering en toezicht volgens het onderzoek nog sterk te wensen over.¹¹ De regering kan in de toelichting daarom niet volstaan met alleen een beschouwing over de toepasselijke wettelijke regelingen.

Daarbij komt dat de vraag naar de passende waarborgen op verschillende plaatsen in de toelichting wordt behandeld en deze passages een verschillende inhoud kennen.¹² Niet duidelijk is hoe deze passages met het oog op het geldende beschermingsniveau zich tot elkaar verhouden. Ten slotte is niet duidelijk wat de regering bedoelt met de opmerking dat de toepassing van artikel 46 AVG dient te worden gezien 'in haar staatsrechtelijke context'. De toelichting gaat niet in op de vraag of, en zo ja op welke wijze, het feit dat de gegevensuitwisseling plaatsvindt in de verhoudingen binnen het Koninkrijk van invloed kan zijn op de interpretatie van de AVG.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het voorgaande aan te vullen.

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

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

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 5.3.

¹⁰ 'Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32 761, nr. 161, p. 2. Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019, paragraaf 6.2.4.

¹¹ Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, paragraaf 6.2.4. Zie voor vergelijkbare kritiek de reacties op het ontwerpbesluit van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, 16 februari 2023 en van de Autoriteit Persoonsgegevens, 9 november 2022.

¹² Nota van toelichting, paragraaf 3.3.3, laatste alinea, resp. paragraaf 5.3, tweede tot en met vijfde alinea.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van [datum] tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met onder andere de aanwijzing van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk, alsmede van het Besluit burgerservicenummer in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. 2023-0000178491;

Gelet op de artikelen 2.6, eerste en tweede lid, 2.7, tweede lid, 2.69, tweede lid, jo. 2.7, tweede lid, 2.65, 2.67, derde lid, 3.2, zevende lid, 3.12, tweede lid, en 3.23, derde lid, jo. 3.22, derde lid, van de Wet basisregistratie personen en de artikelen 8, vijfde lid, en 15, derde lid, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. W04.2x.xxxx/I);

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit basisregistratie personen** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, aanhef, wordt 'verstaan' vervangen door 'verstaan, tenzij anders bepaald,'.

B

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt 'Noordatlantisch Verdrag' vervangen door 'Noord-Atlantisch Verdrag'.
2. In het derde lid, onderdeel b, wordt 'Noordatlantische Verdragsorganisatie' vervangen door 'Noord-Atlantische Verdragsorganisatie'.

C

Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, onder 1°, eerste en tweede gedachtestreepje, wordt 'het rijk' vervangen door 'het Rijk'.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - h. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wat betreft de taken op grond van artikel 3.19 van de Wet studiefinanciering 2000.

D

Na artikel 33 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33a

De gevallen, bedoeld in artikel 2.67, derde lid, van de wet, zijn de gevallen waarin de betrokkene niet in staat is om in persoon te verschijnen vanwege de toestand van zijn gezondheid. Zo nodig



kan de overlegging worden verlangd van een schriftelijke verklaring ter zake van een behandelend arts.

E

In artikel 38 wordt 'formulier' vervangen door 'aanvraagformulier'.

F

In artikel 46, aanhef, wordt 'de artikelen 3.22, eerste lid, 3.22a, eerste lid, en 3.23, eerste lid, van de wet' vervangen door 'de artikelen 3.22, eerste lid, 3.22a, eerste lid, en 3.23, derde lid, van de wet'.

G

Bijlage 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de categorie '*Gegevens over het tijdelijk verblijfsadres*', in de aanduiding van de subcategorie, wordt 'tijdelijk verblijfsadres' vervangen door 'Tijdelijk verblijfsadres'.
2. In de categorie '*Gegevens die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van de Kieswet*' wordt een gegeven toegevoegd, luidende:

		de plaats, bedoeld in artikel Y 32, tweede lid, van de Kieswet	x		
--	--	--	---	--	--

3. In de categorie '*Gegevens die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van de Paspoortwet*' wordt 'verstrekking Nederlands reisdocument' vervangen door 'verstrekking Nederlands reisdocument'.

H

Bijlage 7 komt te luiden:

Bijlage 7. Aanwijzing autoriteiten en taken als bedoeld in artikel 43a

Bijlage bij artikel 43a

Autoriteit	Taak	Clausulering taakuitvoering	Beperking gegevensverstrekking	Verstrekkingsgrondslag in artikel 43a	
				Eerste lid	Tweede lid
De bevoegde autoriteiten, genoemd in artikel 26, eerste lid, onderdeel b, van de Paspoortwet	De taken betreffende de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een nationaal paspoort als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Paspoortwet, van een reisdocument voor vluchtelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van de Paspoortwet, van een reisdocument voor vreemdelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet, van een nooddokument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Paspoortwet, alsmede van een faciliteitenpaspoort en tweede paspoort als bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a onderscheidenlijk onderdeel b, van het Paspoortbesluit.	- De verstrekte gegevens uit de basisregistratie worden niet voor andere doeleinden verwerkt dan voor de uitvoering van de taken. - De uitvoering van de taken geschiedt zodanig dat geen gegevens aan derden worden verstrekt zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de ingeschrevene.	Uit de basisregistratie kunnen geen andere algemene gegevens worden verstrekt dan de algemene gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 3° tot en met 8°, 10° en 12°, van de wet.	x	
De bevoegde autoriteiten, genoemd in artikel 26, eerste lid, onderdeel b, van de Paspoortwet	De taken betreffende de vermelding van personen in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet en het verzoek tot vermelding in dat register, bedoeld in artikel 25, eerste lid, in samenhang met artikel 24 van de Paspoortwet.	- De verstrekte gegevens uit de basisregistratie worden niet voor andere doeleinden verwerkt dan voor de uitvoering van de taken. - De uitvoering van de taken geschiedt zodanig dat geen gegevens aan derden worden verstrekt zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de ingeschrevene.	Uit de basisregistratie kunnen geen andere algemene gegevens worden verstrekt dan de algemene gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 3° tot en met 8°, 10° en 12°, van de wet.	x	
De bevoegde autoriteiten, genoemd in artikel 26, eerste lid, onderdeel c, van de Paspoortwet	De taken betreffende de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een nationaal paspoort als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Paspoortwet, van een nooddokument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Paspoortwet, van een faciliteitenpaspoort en tweede paspoort als bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a onderscheidenlijk onderdeel b, van het Paspoortbesluit, alsmede van een Nederlandse identiteitskaart als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet.	- De verstrekte gegevens uit de basisregistratie worden niet voor andere doeleinden verwerkt dan voor de uitvoering van de taken. - De uitvoering van de taken geschiedt zodanig dat geen gegevens aan derden worden verstrekt zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de ingeschrevene.	Uit de basisregistratie kunnen geen andere algemene gegevens worden verstrekt dan de algemene gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 3° tot en met 8°, 10° en 12°, van de wet.	x	



Autoriteit	Taak	Clausulering taakuitvoering	Beperking gegevensverstrekking	Verstrekkingsgrond- slag in artikel 43a	
				Eerste lid	Tweede lid
De bevoegde autoriteiten, genoemd in artikel 26, eerste lid, onderdeel c, van de Paspoortwet	De taken betreffende het verzoek, bedoeld in artikel 25, eerste lid, in samenhang met artikel 24, van de Paspoortwet, tot vermelding van personen in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet.	• De verstrekte gegevens uit de basisregistratie worden niet voor andere doeleinden verwerkt dan voor de uitvoering van de taken. • De uitvoering van de taken geschiedt zodanig dat geen gegevens aan derden worden verstrekt zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de ingeschrevene.	Uit de basisregistratie kunnen geen andere algemene gegevens worden verstrekt dan de algemene gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 3° tot en met 8°, 10° en 12°, van de wet.	x	

ARTIKEL II

Bijlage 3, onder 2, van het **Besluit burgerservicenummer** wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen g en h vervallen.
2. Onderdeel i wordt geletterd onderdeel g.
3. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel g (nieuw) door een punt, vervallen de onderdelen j tot en met o, alsmede de met een asterisk beginnende aanhef van de onderdelen n en o.

ARTIKEL III

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur betreft een wijziging van het Besluit basisregistratie personen (hierna: Besluit BRP) en ziet in de eerste plaats op het aanwijzen van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) als bestuursorgaan dat bevoegd is om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) een verzoek te doen tot inschrijving als niet-ingezetene van studenten uit met name het Caribisch deel van het Koninkrijk. In paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting is deze aanwijzing en de achtergrond daarvan toegelicht.

Van de gelegenheid van dit besluit is gebruikgemaakt om – naast het doorvoeren van een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen – een aantal andere, kleinere inhoudelijke wijzigingen van het Besluit BRP door te voeren. Het betreft het uitbreiden van de registratie van kiesrechtgegevens in de basisregistratie personen (hierna: BRP) over mobiele EU-burgers, het uitbreiden van de aanwijzing van gouverneurs en gezaghebbers voor gegevensverstrekking uit de BRP en het creëren van een uitzondering op de verschijningsplicht bij de eerste inschrijving van een niet-ingezetene. Deze respectieve wijzigingen worden toegelicht in paragraaf 2.2, 2.3 onderscheidenlijk 2.4 van deze nota van toelichting.

Daarnaast strekt dit besluit tot wijziging van het Besluit burgerservicenummer (hierna: Besluit BSN) in verband met een aanpassing in de beheervoorziening burgerservicenummer (hierna: BV BSN). Deze technische voorziening wordt door organisaties gebruikt om vast te stellen of een burgerservicenummer (hierna: BSN) is toegekend en aan welke persoon. De wijziging van het Besluit BSN wordt toegelicht in paragraaf 2.5 van deze nota van toelichting.

2. Inhoud

2.1 Aanwijzing minister van OCW voor inschrijving van met name Caribische studenten

2.1.1 Aanleiding: kopzorgen van Caribische studenten

Het is voor burgers uit het Caribisch deel van het Koninkrijk die in Europees Nederland gaan studeren niet mogelijk om ruim voor aanvang van de studie een BSN te verkrijgen zonder daarvoor eerst af te reizen naar Europees Nederland. Dat is onnodig belastend. Op 16 december 2020 publiceerde de Nationale ombudsman het rapport *Kopzorgen van Caribische studenten. Een onderzoek naar knelpunten die studenten uit het Caribisch deel van het Koninkrijk ervaren als zij in Nederland (gaan) studeren of in Nederland hebben gestudeerd*.¹ De ombudsman wijst erop dat aankomende studenten voor vertrek naar Nederland doorgaans geen BSN hebben. De studenten krijgen pas een BSN nadat zij in Nederland zijn aangekomen en zijn ingeschreven in de BRP. Dat is voor de meeste studenten op zijn vroegst pas in juli of augustus van het jaar van studie-aanvang. Het ontbreken van het BSN kan een aantal processen complexer maken voor een aankomend student. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanvraag van studiefinanciering, het afsluiten van een verzekering en het openen van een bankrekening. Voor dergelijke zaken is normaliter een BSN vereist. Caribische studenten die niet beschikken over een BSN kunnen deze zaken pas op een later moment regelen (bij aanvang van het verblijf in Europees Nederland) of zijn genooddaakt tot alternatieve routes, zoals een aanvraag op papier.

Gelet op deze problematiek werd op 17 februari 2022 de motie De Hoop-Wuite door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen. De motie roept op om alle Caribische studenten in Europees Nederland een BSN toe te kennen zonder daarvoor aanpassingen op wetsniveau voorwaardelijk te maken.²

2.1.2 Wettelijk kader: inschrijving als niet-ingezetene in de BRP

Op grond van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (hierna: Wabb) wordt een BSN slechts toegekend aan een persoon die in de BRP is ingeschreven, als ingezetene (woonachtig in Europees Nederland) of als niet-ingezetene. Niet-ingezetenen zijn personen die niet in Europees Nederland wonen, maar die vanwege een band met Nederland toch zijn opgenomen in de BRP, bijvoorbeeld Nederlanders in het buitenland die vanuit Nederland pensioen ontvangen. Voor

¹ Rapportnummer 2020/042, te raadplegen via de website van de Nationale ombudsman (<https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/Kopzorgen%20van%20Caribische%20studenten.pdf>).

² Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 940.

inschrijving als ingezetene geldt een fysieke verschijningsplicht bij de nieuwe woongemeente. Voor inschrijving als niet-ingezetene geldt in beginsel eveneens een fysieke verschijningsplicht, en wel bij een van de inschrijffvoorzieningen die zijn gesitueerd bij 19 gemeenten in Nederland (zogenoemde RNI-loketten). Daarop bestaat een uitzondering. Artikel 2.65 van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP) biedt namelijk de mogelijkheid om bij AMvB bestuursorganen aan te wijzen die bevoegd zijn om de minister van BZK een verzoek te doen tot inschrijving van een persoon als niet-ingezetene (artikel 2.68, eerste lid, van de Wet BRP). Bij inschrijving op verzoek van een aangewezen bestuursorgaan (hierna: abo) is fysieke verschijning niet vereist. Dit maakt dat een abo personen op afstand kan laten inschrijven, waarmee deze personen gelijktijdig een BSN krijgen. Een abo kan slechts verzoeken om inschrijving als het de betrokkene ook zelf registreert in verband met de uitvoering van zijn taak. De taken die het hier betreft maken onderdeel uit van de aanwijzing en zijn als zodanig opgenomen in artikel 31 van het Besluit BRP. Hierbij is van belang dat de inschrijving als niet-ingezetene geen afbreuk doet aan de verplichting tot inschrijving als ingezetene bij aanvang van verblijf in Europees Nederland. Op grond van de Wet BRP dient eenieder die verwacht gedurende zes maanden tenminste tweederde van de tijd in Nederland te verblijven, aangifte te doen van verblijf en adres in zijn woongemeente.³ Voor Caribische studenten die in Europees Nederland gaan studeren, zal de inschrijving als niet-ingezetene dan ook (doorgaans) tijdelijk van aard zijn; zodra zij in Nederland gaan wonen dienen zij zich te laten registreren als ingezetene. Zij behouden daarbij hun BSN.

2.1.3 Minister van OCW als aangewezen bestuursorgaan

Door middel van dit besluit wordt de minister van OCW aangewezen als abo (wijziging van artikel 31 van het Besluit BRP).⁴ Gekozen is voor aanwijzing voor wat betreft taken die door de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) namens de minister van OCW worden uitgevoerd op basis van artikel 3.19 van de Wet studiefinanciering 2000. Het betreft het in behandeling nemen van de aanvraag van een reisproduct of studiefinanciering van aspirant-studenten in het mbo en hoger onderwijs. Ten aanzien van deze personen is de minister van OCW bevoegd om een verzoek tot inschrijving als niet-ingezetenen te doen.⁵ Daarnaast is de minister voor deze doelgroep verplicht om wijzigingen in gegevens van reeds ingeschreven personen door te geven aan de minister van BZK.⁶ Het verzoek tot inschrijving zal worden gedaan door DUO namens de minister van OCW (mandaat). Caribische studenten hoeven hiermee voor een inschrijving als niet-ingezetene en het verkrijgen van een BSN niet langer fysiek te verschijnen bij een RNI-loket in Europees Nederland.

2.1.4 Afbakening doelgroep: personen met recht op studiefinanciering

Het abo-schap ziet in juridische zin op personen die in Europees Nederland recht hebben op studiefinanciering op grond van de Wet studiefinanciering 2000 en die (nog) niet in aanmerking komen voor inschrijving als ingezetene. Dit betekent dat het gaat om personen die (nog) niet in Europees Nederland wonen, maar wel beschikken over de Nederlandse nationaliteit of ingevolge een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie op het terrein van de studiefinanciering daarmee zijn gelijkgesteld (onder wie EU/EER-onderdanen).⁷ Hoewel het abo-schap in juridische zin aldus niet beperkt is tot Caribische studenten, is voorzien dat OCW/ DUO de bevoegdheid vooralsnog alleen zal aanwenden om (aankomende) studenten woonachtig in het Caribisch deel van het Koninkrijk in te laten schrijven in de BRP als niet-ingezetene. Met name van deze groep is bekend dat het belastend is om voor een BSN vroegtijdig naar Europees Nederland te moeten afreizen. Dit laat onverlet dat eenieder, dus ook een student uit de EU/EER, zich bij een RNI-loket kan laten inschrijven als niet-ingezetene en aldus een BSN kan ontvangen.

Ten slotte is voor wat betreft de doelgroep het volgende van belang. Voor een mbo-student die in Nederland gaat studeren en nog géén 18 jaar is, bestaat de studiefinanciering eerst alleen uit het reisrecht. Het reisrecht is in juridische zin een vorm van studiefinanciering als bedoeld in artikel 3.19 van de Wet studiefinanciering 2000. Dit betekent dat ook mbo-studenten onder de 18 jaar ingeschreven kunnen worden op grond van deze aanwijzing (en zo een BSN kunnen krijgen).

³ Artikel 2.38, eerste lid, van de Wet BRP.

⁴ Toevoeging van een onderdeel (h); zie artikel 1, onderdeel C, onder 2.

⁵ Artikel 2.78, eerste lid, van de Wet BRP.

⁶ Artikel 2.78, eerste lid, van de Wet BRP.

⁷ Artikel 2.2 van de Wet Studiefinanciering 2000. Een EU/EER-onderdaan die of (ex-)werknemer of (ex-)zelfstandige of een familielid van een (ex-)werknemer of (ex-)zelfstandige is, wordt op het terrein van de studiefinanciering en de tegemoetkoming gelijkgesteld aan een Nederlander en heeft dus dezelfde aanspraken als een Nederlander. Een EU/EER-onderdaan die geen (ex-)werknemer of (ex-)zelfstandige of een familielid van een (ex-)werknemer of (ex-)zelfstandige is, maakt slechts aanspraak op de zogenaamde Raulin-vergoeding. Dit betreft een tegemoetkoming in de kosten van de toegang tot het onderwijs, geen tegemoetkoming in de kosten voor levensonderhoud.

2.2 Uitbreiding registratie kiesrechtgegevens in BRP: registratie laatste adres in EU-lidstaat van herkomst

Richtlijn 93/109/EG⁸ bepaalt dat kiesgerechtigde burgers van EU-lidstaten mogen kiezen of ze voor de verkiezing van het Europees Parlement (EP) stemmen in de EU-lidstaat van verblijf of in de EU-lidstaat van herkomst.⁹ In beide lidstaten stemmen ('dubbel stemmen') mag niet. Om dubbel stemmen te voorkomen, dienen EU-lidstaten voorafgaand aan een EP-verkiezing gegevens uit te wisselen over de kiesgerechtigde burgers.¹⁰ De EU-lidstaten van verblijf zenden aan de EU-lidstaten van herkomst de gegevens van de EU-burgers die hebben verzocht om te stemmen in hun lidstaat van verblijf. Zo kan de EU-lidstaat van herkomst nagaan of betrokkene niet (ook) aldaar als kiesgerechtigde is geregistreerd. De gegevens die de EU-lidstaten van verblijf dienen te sturen aan de EU-lidstaten van herkomst zijn opgesomd in de artikelen 9 en 10 van Richtlijn 93/109/EG. In dit verband is van belang het gegeven 'het gebied of de kieskring in de lidstaat van herkomst waar de kiesgerechtigde EU-burger de laatste maal was ingeschreven' (hierna: laatste adres en woonplaats in EU-lidstaat van herkomst). Dit gegeven dient de EU-lidstaat van verblijf dus te verstrekken aan de EU-lidstaat van herkomst zodat die laatste de kiezer terug kan vinden in de eigen registratie van kiesgerechtigden. De meeste lidstaten beschikken immers niet over een centrale registratie kiesgerechtigden. Het adresgegeven is dan noodzakelijk om de persoon in de decentrale registratie te vinden en zijn kiesgerechtigdheid te achterhalen.

Ondanks dat Nederland verplicht is dit adresgegeven uit te wisselen met andere EU-lidstaten, is dat niet mogelijk. Dit komt omdat Nederland dit gegeven niet centraal registreert (noch in de BRP, noch elders). Gemeenten beschikken wel over dit gegeven, maar hebben geen mogelijkheid dit gegeven in te voeren in de BRP. Op grond van de Kieswet¹¹ is namelijk een formulier voorgeschreven waarmee de EU-onderdaan die in Nederland verblijft, kan aangeven in Nederland als EU-lidstaat van verblijf te willen stemmen. Hij of zij dient dat formulier in bij de gemeente waar hij staat ingeschreven. Op dit formulier moet hij of zij het laatste adres en woonplaats in de EU-lidstaat van herkomst invullen.

In de BRP worden op grond van artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 12°, van de Wet BRP al gegevens met betrekking tot het kiesrecht geregistreerd. Het gaat onder andere om de aantekening of iemand kiesgerechtigd is voor de EP-verkiezingen. Op deze grondslag is een nieuw gegeven opgenomen in bijlage 1 bij het Besluit BRP.¹² Voor de definitie is aangesloten bij artikel Y 32, tweede lid, van de Kieswet: *de plaats in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, waar hij het laatst als kiezer was geregistreerd*. Onder 'plaats' moet worden begrepen: adres en woonplaats. Onder 'de lidstaat waarvan hij onderdaan is' moet worden verstaan: de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft. Hiermee kan een nieuw adresgegeven worden toegevoegd aan de persoonslijst van een ingezetene. De definitie van adres sluit aan bij de Kieswet en onderliggende regelgeving en niet bij de begripsbepaling van 'woonadres' in artikel 1.1 van de Wet BRP. De registratie van de plaats (adres en woonplaats) in de EU-lidstaat van herkomst dient uitsluitend voor de bilaterale gegevensuitwisseling voor het voorkomen van dubbel stemmen. Het gegeven wordt in dat licht dan ook slechts geregistreerd indien de ingezetene via het Y 32-formulier verzoekt om in Nederland als EU-lidstaat van verblijf zijn stem voor de EP-verkiezingen uit te brengen. De registratie van dit adres is dus uitdrukkelijk geen voorwaarde voor de eerste inschrijving van een EU-onderdaan als ingezetene in Nederland.

Omdat het gegeven slechts voor één specifiek doeleinde wordt geregistreerd (bilaterale gegevensuitwisseling op grond van Richtlijn 93/109/EG) ligt opname in de BRP op het eerste gezicht niet voor de hand. In de BRP worden immers gegevens opgenomen die voor meerdere doeleinden (door meerdere overheidsorganen en derden) gebruikt kunnen worden (eenmalige uitvraag, meervoudig gebruik). Niettemin is het wenselijk om het laatste adres in de EU-lidstaat van herkomst in de BRP te registreren. De reden hiervoor is dat een andere wijze van centrale vastlegging van dit adresgegeven vraagt om de opzet van een nieuw registratiesysteem. Dit brengt aanzienlijk meer kosten en uitvoeringslasten met zich mee en kent een langere doorlooptijd dan de beoogde aanpassing in de BRP-systemen. Bovendien wordt voor de overige gegevens die op grond van de EU-Richtlijn bilateraal moeten worden uitgewisseld (achternaam, voornaam/voornamen, geslacht, geboortedatum) reeds geput uit de BRP. Naast de inrichting van een nieuw registratiesysteem voor kiesrechtgegevens is er geen alternatief voor de opname van dit gegeven in de BRP. De verstrekking van de kiesrechtgegevens (waaronder het adresgegeven) aan de betreffende EU-lidstaten van herkomst geschiedt overigens niet rechtstreeks vanuit de BRP (middels een aansluiting voor systematische verstrekking), maar wordt via

⁸ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PbEG 1993, L 329).

⁹ Richtlijn 93/109/EG, artikel 4.

¹⁰ Richtlijn 93/109/EG, artikel 13.

¹¹ Artikel Y 32, vierde lid, van de Kieswet.

¹² Zie artikel I, onderdeel G, onder 2.

een door de Europese Commissie ter beschikking gestelde beveiligde omgeving uitgevoerd door (of namens) de minister van BZK. De minister van BZK krijgt van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG) op basis van een autorisatiebesluit de beschikking over de benodigde BRP-gegevens.

2.3 Uitbreiding aanwijzing gouverneurs en gezaghebbers voor gegevensverstrekking uit BRP

Sinds 1 januari 2022 zijn de mogelijkheden voor verstrekking van BRP-gegevens aan autoriteiten in een van de openbare lichamen, Aruba, Curaçao of Sint Maarten uitgebreid: verstrekking uit de BRP kan plaatsvinden als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de bij of krachtens een rijkswet of lokaal geldende wetgeving aan de desbetreffende autoriteit opgedragen taak (artikel 3.12, tweede en derde lid, van de Wet BRP). De Wet BRP biedt daarmee de grondslag voor gegevensverstrekking uit de BRP aan Caribische autoriteiten. Krachtens artikel 3.12, tweede lid, van de Wet BRP, is in het Besluit BRP een regeling getroffen voor de verstrekking van gegevens aan autoriteiten die uit hoofde van de Paspoortwet zijn belast met het behandelen van aanvragen van een paspoort of Nederlandse identiteitskaart. Aangewezen zijn de bevoegde autoriteiten (gouverneurs en gezaghebbers) voor de taken omtrent de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een nationaal paspoort, een faciliteitenpaspoort en tweede paspoort. Gezaghebbers zijn daarnaast nog aangewezen voor de taken in verband met de uitgifte van een Nederlandse identiteitskaart. Hiermee was de mogelijkheid tot BRP-raadpleging beperkt tot de uitgifte van reisdocumenten waarop op grond van artikel 1.5 van het Paspoortbesluit het BSN vermeld dient te worden. Tevens was in de aanwijzing een beperking in de te verstrekken categorieën gegevens opgenomen. In het kader van de autorisatieprocedure (de feitelijke aansluiting op de BRP door RvIG) is echter gebleken dat er naast deze aangewezen taken met betrekking de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten met een BSN ook andere taken op grond van de Paspoortwet zijn, waarvoor BRP-gegevens noodzakelijk zijn (zie onder 2.3.1) en er voor de uitgifte van nationale paspoorten, het faciliteitenpaspoort en het tweede paspoort meer gegevens uit de BRP nodig zijn dan op grond van de aanwijzing (Bijlage 7) mogelijk was (zie onder 2.3.2).

2.3.1 Uitbreiding taken

Verstrekking uit de BRP was voor gouverneurs en gezaghebbers op grond van het Besluit BRP (Bijlage 7) niet mogelijk voor de uitgifte van nooddocumenten (artikel 16 van de Paspoortwet), het vreemdelingenpaspoort (artikel 11, tweede lid, van de Paspoortwet) en het vluchtelingenpaspoort (artikel 11, eerste lid, van de Paspoortwet). Het gaat om reisdocumenten, waarop het BSN niet vermeld wordt. Geconditioneerde gegevensverstrekking uit de BRP is ook voor de uitgifte van deze documenten noodzakelijk bij de identiteitsvaststelling en bij de controle of de aanvrager voldoet aan de vereisten voor het verkrijgen van een document (zoals het beschikken over de Nederlandse nationaliteit of verblijfsrecht).

Verstrekking van gegevens uit de BRP is ten aanzien van deze documenten (waarop het BSN niet vermeld wordt) met name relevant bij een aanvrager die niet als inwoner op de BES of in een van de Caribische landen is geregistreerd, maar wel is ingeschreven in de BRP. Een voorbeeld is de situatie dat een inwoner van Europees Nederland tijdens vakantie in Aruba aldaar een nooddocument aanvraagt voor de terugkeer naar Nederland. De gouverneur is op grond van de Paspoortwet bevoegd zo'n aanvraag in behandeling te nemen, zijn bevoegdheid is immers niet beperkt tot eigen inwoners. Voor de behandeling van deze aanvraag is het noodzakelijk dat de gouverneur beschikt over actuele gegevens van de aanvrager over onder andere diens nationaliteit. Deze gegevens zijn beschikbaar in de BRP. In Europees Nederland krijgen aangewezen grensgemeenten reeds gegevens verstrekt voor de uitgifte van genoemde reisdocumenten aan personen die als niet-ingezetene in de BRP zijn ingeschreven. Het ligt in de rede dat de gouverneurs en gezaghebbers voor dezelfde taken (uitgifte reisdocumenten) ook kunnen beschikken over gegevens uit de BRP, met dien verstande dat de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers niet beperkt is tot niet-ingezetenen in de BRP (RNI). Gouverneurs en gezaghebbers krijgen toegang tot gegevens over ingeschrevenen (ingezetenen en niet-ingezetenen), voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken.

Naast de uitgifte van reisdocumenten hebben de gouverneurs en gezaghebbers BRP-gegevens nodig voor de uitvoering van de taken in verband met het Register Paspoortsignaleringen (hierna: RPS), op grond van artikel 25 van de Paspoortwet. In dit register zijn gegevens opgenomen van personen aan wie een reisdocument kan worden geweigerd en van wie het reisdocument moet worden ingehouden waarna deze vervallen kan worden verklaard. De minister van BZK en de gouverneur zijn bevoegd om personen te vermelden in het RPS. Deze bevoegdheid van de gouverneur beperkt zich niet tot inwoners (ingeschrevenen) van de landen. De vermeldingen geschieden naar aanleiding van een signalering door bijvoorbeeld een andere paspoort-uitgevende instantie (waaronder de gezaghebbers) of op initiatief van de minister of gouverneur zelf. De BRP-gegevens zijn voor de gouverneur noodzakelijk om de juiste en actuele persoonsgegevens in het RPS op te nemen. Daarnaast hebben de gouverneurs en de gezaghebbers BRP-gegevens nodig voor de signalering zelf: om te kunnen bepalen of er een grond is voor opname in het RPS op grond van artikel 24 van de Paspoortwet. De minister

van BZK is voor de uitvoering van deze taken in verband met het RPS reeds geautoriseerd voor systematische verstrekking uit de BRP. Het ligt in de rede dat geconditioneerde gegevensverstrekking uit de BRP voor de gouverneurs en gezaghebbers voor dezelfde taken (signalering en vermelding in het RPS) mogelijk wordt.

2.3.2 Uitbreiding van de te verstrekken gegevens

In de aanwijzing van gouverneurs en gezaghebbers was opgenomen dat geen andere gegevens worden verstrekt dan de algemene gegevens, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, 7°, 8° en 10°, van de Wet BRP. Daarmee was het niet mogelijk om gegevens over nationaliteit, gezag, curatele, verblijfsrecht en reisdocumenten te verstrekken, terwijl deze gegevens wel noodzakelijk zijn om de identiteit van de aanvrager te verifiëren en om de aanvraag van een reisdocument inhoudelijk te toetsen (bijvoorbeeld: beschikt de aanvrager over de Nederlandse nationaliteit?). Het is dan ook noodzakelijk om verstrekking van deze gegevens mogelijk te maken. Met dit besluit zijn de categorieën van gegevens die ten hoogste verstrekt kunnen worden, uitgebreid met gegevens over curatele, gezag, nationaliteit, verblijfsrecht en paspoortgegevens.¹³

Deze gegevens zijn noodzakelijk voor onderstaande stappen in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten bij personen die in de BRP zijn ingeschreven (als ingezetene of niet-ingezetene):

- het verifiëren van de identiteit van de aanvrager of degene namens wie de aanvraag wordt gedaan (artikel 28 van de Paspoortwet en bijvoorbeeld de artikelen 2.1, 2.6 en 2.16 van het Paspoortbesluit);
- het toetsen welke nationaliteit de aanvrager heeft (artikel 28 van de Paspoortwet);
- het toetsen van het verblijfsrecht van de aanvrager (artikel 28 van de Paspoortwet en artikel 2.6 van het Paspoortbesluit);
- het controleren of de aanvrager een minderjarige of een onder curatele gestelde persoon betreft (artikelen 34 en 37 van de Paspoortwet);
- het controleren van de gegevens in de toestemmingsverklaring als bedoeld in de artikelen 34 en 37 van de Paspoortwet (en artikelen 32 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 en artikel 44 van de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen (PUCAR));
- het controleren of de aanvrager bij de aanvraag alle buitenlandse reisdocumenten die op zijn of haar naam zijn gesteld ter inzage overlegt, ongeacht of de geldigheidsduur is verstreken of alle Nederlandse reisdocumenten die op zijn of haar naam zijn gesteld heeft ingeleverd (artikelen 29 en 32 van de Paspoortwet);
- het personaliseren van het nieuwe reisdocument (artikel 3 van de Paspoortwet). Op het reisdocument staan de geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats, nationaliteit en geslacht van de houder. Bij een nationaal paspoort, tweede paspoort, faciliteitenpaspoort of (vervangende) Nederlandse identiteitskaart wordt ook het BSN van de aanvrager opgenomen (artikel 1.5 van het Paspoortbesluit);
- het controleren of degene aan wie het document wordt uitgereikt alle Nederlandse reisdocumenten die op zijn of haar naam zijn gesteld inlevert (artikel 42, derde lid, onderdeel a, van de Paspoortwet).

De uitbreiding van Bijlage 7 bij het Besluit BRP ziet op de taak en de te verstrekken gegevens. De doelgroep (gouverneurs en gezaghebbers) blijft gelijk. Ook blijft het enkel gaan om taken op grond van de Paspoortwet en worden er geen andere sectorale taken aangewezen. Bij separaat te nemen besluit van de minister van BZK zal verder ten aanzien van een individuele gouverneur/gezaghebber worden bepaald welke gegevens over welke categorieën van personen worden verstrekt en in welke gevallen en op welke (technische) wijze deze verstrekking plaatsvindt (hierna: autorisatiebesluit). De systematische verstrekking van gegevens houdt in dat binnen de grenzen van de autorisatie de gevraagde gegevens, in principe voor onbepaalde tijd, op geautomatiseerde wijze uit de BRP worden verstrekt. Hiermee wordt de systematiek voor verstrekking van gegevens aan zogenaamde derden (zoals ziekenhuizen) in Europees Nederland gevolgd. Ook daar geldt dat eerst aanwijzing van de taken (waarvoor gegevensverstrekking noodzakelijk is) geschiedt in het Besluit BRP, en de minister van BZK (Rvlg) vervolgens individuele autorisatiebesluiten neemt.

Alternatieven voor de uitbreiding van de gegevensverstrekking zouden zijn (1) dat burgers zelf met een uittreksel uit de BRP de nodige informatie verschaffen of (2) dat de gouverneur/gezaghebber enkel gebruikmaakt van de gegevens uit de vorige aanvraag zoals opgenomen in het basisregister reisdocumenten. Voor (1) geldt dat daarmee een onwenselijke administratieve last voor burgers komt te bestaan; hij of zij zal een uittreksel bij zijn of haar eigen woongemeente in Europees Nederland moeten aanvragen. Voor (2) geldt dat de reisdocumentenadministratie niet altijd beschikt over actuele persoonsgegevens. Gebeurtenissen (bijvoorbeeld een verandering in het gezag) die plaatsvonden na

¹³ Zie artikel I, onderdeel H.

de verstrekking van een vorig reisdocument, zijn niet af te leiden uit de reisdocumentenadministratie en wel uit de BRP. Gelet hierop heeft de uitbreiding van gegevensverstrekking uit de BRP de voorkeur boven deze alternatieven.

2.4 Uitzondering verschijningsplicht bij eerste inschrijving niet-ingezetene

Voor de eerste inschrijving van een persoon als niet-ingezetene bij een inschrijffvoorziening geldt op grond van artikel 2.67, derde lid, eerste zin, van de Wet BRP een verschijningsplicht. De persoonlijke verschijning draagt bij aan de deugdelijke vaststelling van de identiteit van de in te schrijven persoon.¹⁴ Soms echter is inschrijving als niet-ingezetene gewenst, terwijl fysieke verschijning niet mogelijk is. Het gaat dan bijvoorbeeld om een pasgeboren kind in een couveuse of een covid-patiënt in het ziekenhuis. Personen die niet fysiek kunnen verschijnen, krijgen tot nu toe geen BSN. Dat BSN hebben zij echter wel nodig in het contact met de Nederlandse overheid voor de aanvraag van bepaalde voorzieningen, zoals de afhandeling van zorgkosten of de aanvraag van DigiD.

Artikel 2.67, derde lid, laatste zin, van de Wet BRP biedt de mogelijkheid om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarin van de persoonlijke verschijningsplicht bij de eerste inschrijving van een niet-ingezetene kan worden afgeweken. Door middel van dit besluit wordt in het Besluit BRP bepaald dat de verschijningsplicht niet geldt als de betrokkene niet in staat is om in persoon te verschijnen vanwege de toestand van zijn gezondheid.¹⁵ Hierbij is qua formulering aangesloten bij het bepaalde in artikel 30 van het Besluit BRP, waarin als het gaat om de verschijningsplicht bij aangifte van (1) verblijf en adres en (2) van vertrek naar het buitenland al uitzonderingsgevallen zijn aangewezen.¹⁶ Een vereiste blijft uiteraard dat de identiteit van betrokkene deugdelijk wordt vastgesteld.¹⁷ In deze gevallen zal dat gebeuren zonder dat de betrokkene persoonlijk verschijnt. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door een bezoek van de RNI-baliemedewerker op locatie in het ziekenhuis, of met videobellen zoals voor de aanvraag DigiD Buitenland toegepast wordt.

2.5 Aanpassing beheervoorziening BSN: beperkte gegevensset

Op grond van artikel 12 van de Wabb dienen de organisaties die het BSN gebruiken in hun uitvoeringsprocessen (hierna: gebruikers), zoals UWV en de Belastingdienst, zich ervan te vergewissen dat het BSN betrekking heeft op de persoon wiens gegevens worden verwerkt. Om dit te kunnen vaststellen, heeft de gebruiker toegang tot de BV BSN. Vanuit de BV BSN wordt een aantal identificerende gegevens verstrekt, zodat – mede in combinatie met het identiteitsdocument van de betrokkene – vastgesteld kan worden of het BSN hoort bij de betreffende persoon. In de bijlage bij artikel 14 van het Besluit BSN (bijlage 3 bij het Besluit BSN) zijn die gegevens opgenomen. Deze gegevens zijn afkomstig uit de BRP.

In de praktijk is gebleken dat de gebruikers in de meeste gevallen aan deze wettelijke controleplichten kunnen voldoen met een beperkte set gegevens dan die is vastgesteld in bijlage 3 bij het Besluit BSN. Om deze reden wordt deze bijlage gewijzigd, door daarin een beperkte set gegevens op te nemen.¹⁸ Als ter uitvoering van artikel 12 van de Wabb in een concreet geval toch meer gegevens nodig blijken, dan kunnen gebruikers gebruikmaken van de gegevens van de betrokkene die in de BRP beschikbaar zijn, mits dit mogelijk is binnen de reikwijdte van hun (eventuele) BRP-autorisatie.

3. Privacyaspecten

3.1 Inleiding

Het uitgangspunt van de BRP is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger. Dit betekent dat de privacybeginselen een integraal onderdeel vormen van de BRP, waaraan zowel bij het tot stand brengen van regelgeving als in de uitvoering van de wet voortdurend wordt getoetst. Op de privacyaspecten van de gegevensverwerking in de BRP is eerder uitvoerig ingegaan bij de totstandkoming van de Wet BRP.¹⁹

Dit besluit heeft gevolgen voor de privacy van de personen die in de BRP zijn of worden ingeschreven. Er is een uitbreiding van de registratie van gegevens doordat een nieuwe groep personen kan worden

¹⁴ Deze verschijningsplicht geldt overigens niet bij de eerste inschrijving naar aanleiding van een verzoek daartoe van een abo. De Wet BRP stelt dat een abo pas zo'n verzoek doet nadat het zelf deugdelijk de identiteit van de betrokkene heeft vastgesteld.

¹⁵ Het nieuwe artikel 33a; zie artikel I, onderdeel D.

¹⁶ Artikel 2.38 onderscheidenlijk artikel 2.43 van de Wet BRP.

¹⁷ Artikel 2.67, vierde lid, van de Wet BRP.

¹⁸ Zie artikel II.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 1–3.

ingeschreven (het abo-schap van de minister van OCW; zie paragraaf 2.1) en doordat een nieuw gegeven kan worden opgenomen (het laatste adres in land van herkomst; zie paragraaf 2.2). Tevens is er een uitbreiding van de verstrekking van gegevens aan gouverneurs en gezaghebbers (zie paragraaf 2.3). De inperking van de verschijningsplicht en de wijziging van het Besluit BSN hebben geen gevolgen voor de privacy van burgers; er wordt immers geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens voorgesteld.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen voor de privacy van betrokkenen. Daartoe wordt dit besluit getoetst aan onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)²⁰.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 EVRM heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan blijkens artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8, tweede lid, EVRM evenwel bij of krachtens de wet worden beperkt. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperking de eis dat deze beperking voorzienbaar en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. De uitkomst van de toetsing van dit besluit aan deze vereisten voor een gerechtvaardigde inbreuk op artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM wordt in het hiernavolgende allereerst toegelicht.

3.2 Inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

De uitbreiding van de registratie (het abo-schap van de minister van OCW en de registratie van het laatste adres in land van herkomst) en van de verstrekking (aan gouverneurs en gezaghebbers) vormen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Vereist is dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer voldoet aan de eis dat dat de inmenging 'bij de wet' is voorzien. Hieraan is voldaan. Uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat een beperking op verschillende wijze 'bij de wet' kan zijn voorzien: dit kan een wet in materiële zin zijn, een beleidsregel of zelfs een in de jurisprudentie gevormde regel. De regeling van de gegevensverwerking geschiedt voor het grootste deel in de Wet BRP zelf: waar een grondslag is opgenomen voor (1) de aanwijzing van aangewezen bestuursorganen om personen in te laten schrijven als niet-ingezetenen (artikel 2.65 van de Wet BRP), (2) de registratie van gegevens die noodzakelijk zijn in verband met de uitvoering van de Kieswet (artikel 2.7, eerste lid, van de Wet BRP) en (3) de verstrekking van BRP-gegevens aan autoriteiten in het Caribisch deel van het Koninkrijk (artikel 3.12 van de Wet BRP). In dit besluit is op die grondslagen een specifieke regeling getroffen. Daarmee zijn ook deze gegevensverwerkingen volgens de bovengenoemde jurisprudentie 'bij de wet' voorzien.

Voor wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat dit besluit in samenhang met de Wet BRP en het Besluit BRP een heldere regeling bevat met betrekking tot de doeleinden van de gegevensverwerking, de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt (geregistreerd en verstrekt), de instanties die daarvoor verantwoordelijk zijn en de rechten van betrokkenen.

De inbreuk die dit besluit maakt op het recht in artikel 8 EVRM, dient voorts noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving in verband met een aantal nader genoemde belangen. In artikel 8, tweede lid, EVRM wordt in dat verband gesproken over het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Deze eis wordt in de jurisprudentie van het EVRM nader ingevuld met het vereiste van een dringende maatschappelijke behoefte. Of hiervan sprake is, wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria. Zo moet een maatregel om noodzakelijk te zijn, relevant zijn om het beoogde doel te bereiken en verder moet voldaan zijn aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsvereiste. Voor een onderbouwing van de dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) die de inmenging rechtvaardigt, wordt voor de respectieve onderdelen van dit besluit verwezen naar hoofdstuk 2 van deze toelichting. Die inmenging voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

Voor Caribische studenten geldt dat het anders dan via de BRP-inschrijving op verzoek van een abo niet mogelijk is om een BSN te verkrijgen zonder daarvoor af te reizen naar Europees Nederland. Juist

²⁰ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

het niet vroegtijdig hoeven afreizen naar Nederland is met dit onderdeel van het besluit beoogd. Van deze personen worden door DUO in het kader van een aanvraag studiefinanciering reeds persoonsgegevens verwerkt. Deze gegevens worden gebruikt om een verzoek tot inschrijving te doen. Een alternatief is een separate registratie die losstaat van het aanvraagproces studiefinanciering. Dit alternatief is meer belastend vanuit privacy-oogpunt omdat de betreffende persoonsgegevens (noodzakelijk voor inschrijving) dan separaat (extra) uitgevraagd dienen te worden bij de burger. Er is aldus – vanuit privacy-oogpunt – geen minder bezwarend alternatief voorhanden om de beoogde doelstelling te bereiken.

Voor de uitbreiding van de registratie van kiesrechtgegevens geldt dat de proportionaliteits- en subsidiariteitsweging reeds gemaakt is in het kader van de Richtlijn 93/109/EG die verplicht tot bilaterale gegevensuitwisseling. Het enige alternatief is om dit gegeven (laatste adres in land van herkomst) niet in de BRP, maar in een ander registratiesysteem vast te leggen. Nu de kiesrechtgegevens vanuit de BRP slechts voor één doeleinde (bilaterale gegevensuitwisseling) verstrekt worden aan de minister van BZK, is dit alternatief (separaat registratiesysteem) vanuit privacy-oogpunt niet minder bezwarend.

Voor de uitbreiding van de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers geldt dat de BRP-gegevens noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de taken die in de Paspoortwet bij deze autoriteiten zijn belegd. Het belang van een correcte beoordeling van het recht op een reisdocument legitimeert de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Voor de alternatieven voor verstrekking uit de BRP wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 2.3 van deze nota van toelichting. Hieruit volgt dat er vanuit privacy-oogpunt geen minder bezwarend alternatief voorhanden is.

3.3 Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG, die als verordening rechtstreeks toepasselijk is in Nederland, biedt ruimte om bij nationale wetgeving bepaalde regels nader in te vullen of daarvan af te wijken. Dat is in algemene zin gebeurd in de Uitvoeringswet AVG. Die wet geldt echter niet voor gegevensverwerkingen in de BRP. In de Wet BRP is eigenstandig uitvoering gegeven aan de AVG. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe aan de beginselen en vereisten van de AVG is voldaan.

3.3.1 Doelbinding en minimale gegevensverwerking

Het doelbindingsbeginsel houdt in dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld en dat zij vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze mogen worden verwerkt. Het beginsel van minimale gegevensverwerking vereist dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit houdt in dat reeds in het stadium van het verzamelen van de gegevens moet worden vastgesteld voor welke specifieke doeleinden dat gebeurt.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de minister van OCW om informatie door te geven aan de minister van BZK voor de inschrijving van niet-ingezetenen, geldt dat sprake is van een verdere verwerking van persoonsgegevens. In dit besluit is hiervoor, in samenhang met artikel 2.67 van de Wet BRP, conform artikel 6, eerste en derde lid, van de AVG een expliciete grondslag gecreëerd. Hiermee wordt in het licht buiten twijfel gesteld dat de minister van OCW (DUO) persoonsgegevens die hij heeft verkregen in verband met een aanvraag van studiefinanciering, verder mag verwerken voor het doen van een verzoek tot inschrijving van betreffende persoon.

Voor wat betreft de registratie van het laatste adres in het land van herkomst geldt dat dit noodzakelijk is voor de bilaterale gegevensuitwisseling ter uitvoering van Richtlijn 93/109/EG. Er worden op grond van dit besluit niet meer gegevens geregistreerd dan minimaal noodzakelijk is voor deze gegevensuitwisseling en daarmee de controle op dubbelstemmen.

Voor de uitbreiding van de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers geldt ten slotte dat het doel van de gegevensverstrekking expliciet is vastgelegd in dit besluit (namelijk de uitvoering van specifieke taken op grond van de Paspoortwet). Daarnaast zal per individuele gouverneur/gezaghebber in een autorisatiebesluit worden bepaald welke gegevens over welke categorieën van personen worden verstrekt en in welke gevallen en op welke (technische) wijze deze verstrekking plaatsvindt. Aan het autorisatiebesluit kunnen verder voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van zorgvuldige en doelmatige gegevensverstrekking. Hiermee wordt invulling gegeven aan het beginsel van minimale gegevensverwerking.

3.3.2 Rechten van betrokkenen

De rechten die de betrokkene heeft op grond van de Wet BRP (hoofdstuk 3, afdeling 2, van de Wet BRP) en de AVG zijn van toepassing op de uitbreiding van de registratie en verstrekking van gegevens. Op grond van artikel 15 van de AVG heeft betrokkene het recht om uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hembetreffende persoonsgegevens en, wanneer dat het geval is, om inzage te verkrijgen van die gegevens en informatie over de verwerking (recht op inzage). De betrokkene heeft op grond van de artikelen 2.55 en 3.22 van de Wet BRP recht op inzage in respectievelijk de registratie van hem betreffende gegevens (hier: inschrijving als niet-ingezetene en registratie laatste adres in land van herkomst) en de verstrekking (hier: aan gouverneurs en gezaghebbers).

De betrokkene heeft op grond van de Wet BRP niet de mogelijkheid de registratie of verstrekking tegen te houden. Voor het recht op beperking van de verwerking (artikel 18 van de AVG) geldt in algemene zin dat dit recht niet kan worden ingeroepen met betrekking tot de gegevensverwerkingen in de BRP. De grondslag om in de Wet BRP dit recht te beperken is gelegen artikel 23, eerste lid, onderdeel e, van de AVG. De essentiële functie die de basisregistratie heeft als centrale en primaire informatiebron voor de overheid staat in de weg aan het kunnen inroepen van het recht op beperking van de verwerking, aangezien de informatiestroom binnen de overheid hierdoor ernstig gehinderd zou worden, terwijl deze gegevens juist noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de taken van de overheidsorganen.

Ook voor wat betreft het recht op informatie (artikel 14 van de AVG), wordt aangesloten bij hetgeen hieromtrent reeds in algemene zin is bepaald in de Wet BRP. Voor de registratie van gegevens (waaronder de eerste inschrijving) geldt dat de burger hiervan op de hoogte wordt gesteld. De verstrekking van gegevens (aan gouverneurs en gezaghebbers) geschiedt overeenkomstig de werkwijze bij de systematische verstrekking van gegevens door de minister van BZK (artikelen 3.2 en 3.3 van de Wet BRP) waarbij de individuele kennisgeving per verstrekking achterwege blijft. In algemene zin geldt dat de gegevensverwerking in de BRP in de wet uitputtend is geregeld en de ingeschrevene derhalve uit de regelgeving al kan afleiden welke gegevens over hem bijgehouden kunnen worden, aan welke bronnen deze gegevens kunnen worden ontleend, hoe lang ze worden bewaard, aan wie en voor welk doel zij kunnen worden verstrekt en welke rechten hij heeft (zoals het recht op inzage). Het telkens opnieuw verschaffen van de hier bedoelde informatie bij iedere verstrekking van een gegeven zou een onevenredig beslag leggen op de uitvoering van de werkzaamheden in verband met de basisregistratie dat niet opweegt tegen de te verwachten versterking van de informatiepositie die de burger al heeft.

Volledigheidshalve wordt in dit verband nog opgemerkt dat dit besluit geen regeling treft voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 van de AVG. Ook is er geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming als bedoeld in artikel 22 van de AVG.

3.3.3 Gegevensdeling met organisaties buiten Europees Nederland

Met betrekking tot de registratie van het laatste adres in het land van herkomst, wordt in dit besluit geen regeling getroffen voor de verstrekking van BRP-gegevens aan EU-lidstaten. Dit neemt niet weg dat dit gegeven ter uitvoering van de betreffende EU-Richtlijn wel met EU-lidstaten zal worden gedeeld. De verstrekking van de kiesrechtgegevens (waaronder het adresgegeven) aan de betreffende EU-lidstaten van herkomst geschiedt niet rechtstreeks vanuit de BRP (middels een aansluiting voor systematische verstrekking), maar wordt via een door de Europese Commissie ter beschikking gestelde beveiligde omgeving uitgevoerd door (of namens) de minister van BZK (die van RvLG op basis van een autorisatiebesluit de beschikking krijgt over de benodigde BRP-gegevens).

Bij de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers doet zich de bijzonderheid voor dat in juridische zin sprake is van doorgifte van gegevens uit de BRP aan een land of gebied buiten de Europese Unie. Het is noodzakelijk dat in dat land of gebied een passend niveau van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ingeschrevenen is gewaarborgd. Of dit het geval is, dient te worden beoordeeld aan de hand van de bepalingen in hoofdstuk V van AVG met betrekking tot doorgiften van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties. Dat is in het Caribische deel van het Koninkrijk het geval. In de openbare lichamen van het Caribische deel van Nederland wordt het passend beschermingsniveau gewaarborgd door de Wet bescherming persoonsgegevens BES²¹ en in de Caribische Landen door de daarop betrekking hebbende Landsverordeningen van Aruba,²²

²¹ Stb. 2010, 349.

²² Landsverordening van 19 mei 2011 houdende nieuwe regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens (Landsverordening persoonsregistratie), AB 2011, 37.

Curaçao²³ en Sint Maarten.²⁴ Voor een uitgebreide toelichting op het passend beschermingsniveau wordt kortheidshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij de recente wijziging van de Wet BRP.²⁵

4. Regeldruk

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven, burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving te houden. Regeldrukeffecten vallen uiteen in regeldrukkosten en ervaren regeldruk. Regeldrukkosten zijn kosten die bedrijven, burgers of professionals (eenmalig of structureel) moeten maken om te voldoen aan verplichtingen als gevolg van nieuwe of gewijzigde regelgeving. Het kan daarbij gaan om kosten die moeten worden gemaakt als gevolg van het verschaffen van informatie (informatieverplichtingen) en daarnaast om kosten die moeten worden gemaakt om te voldoen aan verplichtingen tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Regeldrukkosten worden berekend met het Standaard Kosten Model (hierna: SKM). Daarbij wordt gebruikgemaakt van het Handboek meting regeldrukkosten. Met het SKM wordt nagegaan welke handelingen een bedrijf, burger of professional moet uitvoeren om de verplichtingen te kunnen naleven, en hoeveel tijd en welke uitgaven hiermee gepaard gaan. Bij ervaren regeldruk draait het niet om de kosten die men moet maken om te voldoen aan wet- en regelgeving, maar draait het meer om kwalitatieve aspecten als werkbaarheid, proportionaliteit en ervaren nut. Ervaren regeldruk wordt met het SKM niet nader gekwantificeerd.

De uitbreiding van de registratie van kiesrechtgegevens, de uitbreiding van gegevensverstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers en de wetstechnische aanpassingen hebben geen gevolgen voor de regeldruk voor burgers en bedrijven. Voor de kiesrechtgegevens geldt dat personen reeds verplicht zijn om het laatste adres in de EU-lidstaat van herkomst te vermelden bij het verzoek om te stemmen in de EU-lidstaat van verblijf. De hier voorgestelde aanpassing van het Besluit BRP ziet slechts op de registratie van dat gegeven. Voor de uitbreiding van de gegevensverstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers geldt dat er geen verandering komt in het aanvraagproces voor de burger zelf; de administratieve handelingen (zoals persoonlijke verschijning) voor de aanvrager blijven gelijk. Op dit moment is het overleggen van BRP-uittreksel door de burger geen vereiste; de BRP-verstrekking komt daar dus niet voor in de plaats.

Het abo-schap van de minister van OCW en de uitzondering op de verschijningsplicht zorgen naar verwachting voor een verlaging van de regeldruk. Het abo-schap heeft naar verwachting een administratieve lastenverlichting voor Caribische studenten tot gevolg, nu zij voor het verkrijgen van het BSN niet in persoon hoeven te verschijnen bij een RNI-loket. Daar staat tegenover dat ook bij de inschrijving door een abo de burger de noodzakelijke documentatie zal moeten overleggen. Dit maakt dat het verschil in administratieve lasten niet is gelegen in het inschrijfproces zelf, maar in het feit dat daarvoor niet langer de gang naar een RNI-loket gemaakt hoeft te worden. Op dit moment zijn er 19 RNI-loketten, verspreid over Nederland, waar de burger een verzoek kan doen om ingeschreven te worden als niet-ingezetene in de BRP. Als wordt aangenomen dat het maken van een afspraak en de reis van en naar een RNI-loket gemiddeld 1 uur in beslag nemen, ontstaat het volgende beeld. Omrekening van deze tijdsbelasting naar geld met hantering van het Rijksbreed vastgestelde standaardbedrag betekent gemiddeld € 15,- lastenverlichting per burger. Jaarlijks starten omstreeks 1.600 Caribische studenten een studie in Europees Nederland. Hierdoor komt de totale lastenverlichting op circa € 24.000 per jaar. Daarbij leidt het abo-schap van de minister van OCW naar verwachting ook tot een afname van de ervaren regeldruk voor Caribische studenten. Het hebben het BSN kan een aantal processen eenvoudiger maken voor een aankomend student. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanvraag van studiefinanciering, het afsluiten van een verzekering en het openen van een bankrekening. Caribische studenten die ruim voor aanvang van de studie over een BSN beschikken, kunnen deze zaken – net als Europees-Nederlandse studenten – tijdig regelen.

Ook de uitzondering op de verschijningsplicht bij inschrijving van niet-ingezetenen in verband met gezondheidsredenen, zorgt naar verwachting voor een administratieve lastenverlichting omdat de betrokkene voor inschrijving niet meer de gang naar het RNI-loket hoeft te maken. Niet bekend is hoeveel personen jaarlijks een beroep kunnen gaan doen op deze uitzonderingsgrond. Per persoon zal het ook hier om een lastenverlichting van € 15,- gaan; het betreft dezelfde inschrijving als hiervoor beschreven (bij één van de 19 RNI-loketten in Nederland).

²³ Landsverordening van 4 september 2010 houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Landsverordening bescherming persoonsgegevens), AB 2010, 84.

²⁴ Landsverordening bescherming persoonsgegevens van 20 december 2012, AB 2012, GT no. 2.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 648, nr. 3, p. 10–12.

5. Consultatie en advies

5.1 Internetconsultatie

Een ontwerp van dit besluit is van 10 november 2022 tot en met 22 december 2022 aangeboden voor internetconsultatie. Er zijn drie reacties ontvangen. Twee reacties betreffen steun voor de maatregel voor inschrijving van Caribische studenten. In beide reacties wordt tevens verzocht om het BSN beschikbaar te stellen voor alle inwoners van Caribisch Nederland. Invoering van het BSN voor alle inwoners van Caribisch Nederland kan echter niet bewerkstelligd worden met een AMvB als de onderhavige. In de Werkagenda waardengedreven digitaliseren is als doel gesteld dat iedere burger in Caribisch Nederland in 2025 een BSN heeft.²⁶ Voor de invoering van het BSN in Caribisch Nederland is wijziging van wetgeving in voorbereiding, waaronder wijziging van de Wet algemene bepalingen BSN (Wabb) en de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES.

De derde reactie betreft eveneens de inschrijving van Caribische studenten. Gevraagd wordt waarom het niet mogelijk is om een regulier loket in Caribisch Nederland te openen en wat de garanties zijn dat het uitgifteproces even betrouwbaar zal zijn als bij de initiële inschrijving in de BRP door een gemeente. De keuze voor het verstrekken van BSN's aan Caribische studenten via DUO (als abo), is gelegen in het volgende. Op deze wijze – via de abo-aanwijzing – is het mogelijk om bij AMvB een voorziening te treffen voor deze doelgroep, binnen de bestaande kaders van de Wet BRP. Op grond van de Wet BRP zijn zogenaamde inschrijffvoorzieningen (fysieke loketten waar een burger kan verzoeken om inschrijving als niet-ingezetene) per definitie gesitueerd in Europees Nederland.²⁷ Het is aldus op grond van de huidige Wet BRP niet mogelijk een dergelijk loket in Caribisch Nederland te openen. Met deze AMvB wordt zodoende uitvoering gegeven aan de motie De Hoop-Wuite. Deze motie roept op om alle Caribische studenten in Europees Nederland een BSN toe te kennen zonder daarvoor aanpassingen op wetsniveau voorwaardelijk te maken.²⁸

Voor de betrouwbaarheid van het uitgifteproces geldt dat daarbij aangesloten wordt bij de werkwijze die andere – reeds aangewezen – abo's, zoals de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank hanteren. Ook deze organisaties doen verzoeken tot inschrijving van personen als niet-ingezetene, zonder dat daarbij het vereiste van persoonlijke verschijning geldt. Deugdelijke identiteitsvaststelling kan bijvoorbeeld ook plaatsvinden door middel van videobellen.

5.2 Gebruikersoverleg BRP

Het gebruikersoverleg BRP is conform artikel 1.15 van de Wet BRP geconsulteerd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft aangegeven zich te kunnen vinden in het voorstel. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) heeft met betrekking tot drie aspecten van het ontwerp een reactie gegeven.

Inschrijving van Caribische studenten

De NVVB ondersteunt het initiatief om het voor Caribische studenten mogelijk te maken om vanuit de eilanden voorbereidingen te treffen in verband met studie in Europees Nederland. De NVVB werpt de vraag op of de oplossing van de gesignaleerde problematiek van studenten²⁹ niet veeleer gelegen is in betere voorlichting. Ook vraagt de NVVB naar het onderzoek naar de invoering van het BSN in Caribisch Nederland. In reactie hierop is het volgende van belang. Het verstrekken van het BSN is niet de enige oplossing voor de problematiek van Caribische studenten. Zoals aangegeven in de brief van de minister van OCW van 30 juli 2021 wordt, naast de maatregel van het BSN, ook gewerkt aan het verbeteren van de informatieverstrekking aan aankomende studenten.³⁰ Voor een nadere toelichting op de te treffen verbetermaatregelen wordt korthedshalve naar die brief verwezen. Verder is hier van belang dat op de website van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens informatiebladen voor studenten uit het Caribisch gebied raadpleegbaar zijn.³¹ Deze informatiebladen zijn tevens gedeeld met betrokken uitvoeringsorganisaties; DUO en de afdelingen burgerzaken van zowel Caribisch Nederland als de Caribische Landen.

Waar het de invoering van het BSN betreft, geldt dat daarvoor wijziging van wetgeving in voorbereiding is. In de Werkagenda waardengedreven digitaliseren is als doel gesteld dat iedere burger in Caribisch Nederland in 2025 een BSN heeft.

²⁶ Kamerstukken II 2022/23, 26 643, nr. 940.

²⁷ Artikel 2.64 Wet BRP.

²⁸ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 940.

²⁹ Zie paragraaf 2.1 van deze toelichting.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 919.

³¹ Informatiebladen voor studenten uit het Caribisch gebied | Caribisch gebied | Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (rvig.nl)

Hiernaast vraagt de NVVB hoe wordt bewaakt dat de student zich na vestiging in Nederland daadwerkelijk laat inschrijven in de BRP als ingezetene en wat er gebeurt als de reeds als niet-ingezetene ingeschreven student toch besluit niet te gaan studeren in Nederland. De inschrijving als niet-ingezetene doet geen afbreuk aan de verplichting tot het doen van aangifte van verblijf en adres bij vestiging in Europees Nederland.³² De student zal er zelf ook belang bij hebben om, na vestiging in Europees Nederland, correct geregistreerd te staan als ingezetene met een woonadres. Dit is bijvoorbeeld van belang voor het kunnen ontvangen van post van de overheid en om aanspraak te kunnen maken op allerlei overheidsvoorzieningen waarvoor verblijf in Europees Nederland een voorwaarde is. Door de gemeente zal bovendien met het bestaande kwaliteitsinstrumentarium kunnen worden toegezien op de correcte inschrijving van personen in de BRP, bijvoorbeeld met adresonderzoeken. Voor wat betreft personen die *na* de inschrijving als niet-ingezetene uiteindelijk besluiten van een studie in Europees Nederland af te zien, geldt dat dat geen gevolg heeft voor die inschrijving. De betrokkene blijft dan ingeschreven in de BRP als niet-ingezetene en behoudt zijn BSN. Anders dan de NVVB kennelijk veronderstelt is het hebben van een band met de Europees Nederlandse overheid in juridische zin geen voorwaarde om als niet-ingezetene ingeschreven te worden en te blijven.

Ten slotte stelt de NVVB in dit verband dat het merendeel van deze studenten voor een langere periode naar Europees Nederland komt en daarom moet worden ingeschreven als ingezetene met toekenning van een BSN door de inschrijfgemeente. Zij stelt dat de toelichting bij dit ontwerpbesluit suggereert dat deze studenten eerst een RNI-loket moeten bezoeken om een BSN te ontvangen. In reactie hierop is van belang dat de toekenning van het BSN reeds geschiedt op het moment dat de student op verzoek van DUO wordt ingeschreven als niet-ingezetene. Zo wordt het doel bereikt dat de student al voor zijn of haar komst naar Europees Nederland beschikt over een BSN. Bij aankomst in Europees Nederland geldt, zoals hiervoor aangegeven, de verplichting tot het doen van aangifte voor inschrijving als ingezetene.³³ De betrokkene beschikt dan al over een BSN en hoeft daarvoor niet eerst naar een RNI-loket.

Uitbreiding van de registratie van kiesrechtgegevens

De NVVB onderschrijft de noodzaak om zoveel mogelijk te voorkomen dat een EU-burger meer dan één stem uitbrengt bij de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. In verband daarmee bevat het voorgestelde besluit de grondslag om het mogelijk te maken de in artikel Y 32, tweede lid, van de Kieswet bedoelde plaats op te nemen in de BRP. De NVVB vraagt in de eerste plaats of het opnemen van dit gegeven in de BRP is meegenomen in de beoordeling van de uitvoeringslast.

In elk geval sinds 2013 registreren gemeenten alle gegevens die de desbetreffende EU-burger op formulier Y 32 invult, waaronder het hier bedoelde adresgegeven. Ook voeren gemeenten die gegevens in de BRP in.³⁴ Het hier bedoelde adresgegeven is het enige van die gegevens dat tot nog toe niet in de BRP kon worden ingevoerd. Gelet op het voorgaande kan het invoeren in de BRP van dit adresgegeven, indien al van toepassing, niet als noemenswaardige extra uitvoeringslast voor gemeenten worden beschouwd, temeer niet nu voor gemeenten geen wettelijke verplichting geldt om dit adresgegeven met terugwerkende kracht in de BRP in te voeren. Bovendien hoeven gemeenten nadat dit gegeven in de BRP is opgenomen, in geval van verhuizing van een niet-Nederlandse EU-onderdaan naar een andere Nederlandse gemeente, dit gegeven niet langer afzonderlijk aan die gemeente door te geven.

De NVVB vraagt verder naar de verwijdering van de gegevens omtrent stemgerechtigdheid voor de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement in het geval van emigratie. Het voorgestelde besluit brengt geen wijziging aan in de bestaande wettelijke regels hieromtrent.³⁵ Ditzelfde geldt voor de regels omtrent de situatie dat een EU-burger als hier bedoeld zich na emigratie opnieuw inschrijft in een Nederlandse gemeente.³⁶ Het voorstel van de NVVB om de verwijdering in geval van emigratie automatisch te laten plaatsvinden, gaat de reikwijdte van deze AMvB te buiten.

Terecht stelt de NVVB voorts dat de centrale registratie op grond van de voorgenomen AMvB van het adresgegeven als hier aan de orde, het mogelijk maakt dat de lidstaat Nederland ook dit gegeven betreft bij de bilaterale gegevensuitwisseling.³⁷ Anders dan de NVVB lijkt te veronderstellen wordt met dit ontwerpbesluit deze taak niet bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) belegd. De door de NVVB genoemde verplichting tot gegevensuitwisseling, welke verplichting rechtstreeks voortvloeit uit Richtlijn 93/109/EG van de Raad, is op grond van de Kieswet belegd bij

³² Artikel 2.38, eerste lid, Wet BRP.

³³ Mits aan de voorwaarden voor inschrijving is voldaan: artikel 2.4, eerste lid, Wet BRP.

³⁴ Zie ook artikel 2.38 Wet BRP.

³⁵ Artikel Y 33 Kieswet.

³⁶ Artikel Y 32, vijfde lid, in samenhang met artikel Y 33, eerste lid, Kieswet.

³⁷ Op grond van artikel 13 Richtlijn 93/109/EG van de Raad.

burgemeester en wethouders.³⁸ Op grond van de Regeling gegevensuitwisseling verkiezing leden Europees Parlement geeft de minister van BZK namens de gemeenten uitvoering aan deze verplichting.

Met betrekking tot de opmerking van de NVVB omtrent meer duidelijkheid van formulier Y 32 en goede informatievoorziening daarbij, ook voor de EU-burger die de Nederlandse taal minder goed beheerst, wordt verwezen naar paragraaf 2 van de toelichting bij de Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 januari 2023, houdende wijziging van de Kiesregeling in verband met de verduidelijking van Model Y 32.³⁹

Uitzondering op de verschijningsplicht

Met betrekking tot de uitzondering op de verschijningsplicht vraagt de NVVB hoe bij een RNI-inschrijving de procedure van vaststelling van identiteit in een ziekenhuis vorm krijgt. Vooropgesteld wordt dat het hier om uitzonderingssituaties gaat; persoonlijke verschijning bij het loket blijft het uitgangspunt. Een vereiste blijft dat de identiteit van betrokkene deugdelijk wordt vastgesteld. In de hier bedoelde gevallen zal dat gebeuren zonder dat de betrokkene persoonlijk verschijnt. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door een bezoek van de RNI-baliemedewerker op locatie in het ziekenhuis, of met videobellen zoals voor de aanvraag DigiD Buitenland toegepast wordt.

5.3 Autoriteit Persoonsgegevens en Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES) hebben advies uitgebracht over het ontwerpbesluit. De AP constateert dat bij (de uitbreiding van) de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers sprake is van doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land als bedoeld in hoofdstuk V van de AVG. Deze doorgifte is in beginsel alleen toegestaan indien passende waarborgen worden geboden en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. De AP adviseert om nader toe te lichten welke specifieke waarborgen er worden getroffen ten aanzien van deze uitbreiding van de doorgifte. Ook het advies van de CBP BES ziet op de uitbreiding van de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers. De commissie adviseert om de nota van toelichting bij dit besluit op dit punt aan te passen naar de werkelijke weergave van de staat van de rechtsbescherming binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk in het algemeen en het Caribisch deel van Nederland in het bijzonder.

In reactie op deze adviezen is het volgende van belang. In de eerste plaats kent de Wet BRP zelf waarborgen ter bescherming van de privacy van de betrokkene. Anders dan de AP betoogt zijn ook deze waarborgen hier van belang. Het feit dat de Wet BRP slechts ziet op de persoonsregistratie in Europees Nederland, doet daar niet aan af. De verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers ziet immers per definitie op personen die in de BRP zijn ingeschreven (als ingezetene of als niet-ingezetene). Voor deze personen gelden de privacy-rechten – van bijvoorbeeld inzage – onverkort. Zo heeft iedere ingeschrevene het recht op inzage in de over hem geregistreerde gegevens en kan hij een overzicht opvragen van de verstrekkingen van zijn persoonsgegevens (protocolleringsoverzicht). De rechten van betrokkenen onder de Wet BRP zijn aldus niet beperkt tot personen die in Europees Nederland wonen. Deze rechten gelden voor alle personen die in de BRP zijn ingeschreven.

In de tweede plaats kent de verstrekkinggrondslag in dit besluit zelf waarborgen met betrekking tot de verstrekking van persoonsgegevens uit de BRP, waarbij is aangesloten bij het regime dat geldt voor de verstrekking aan zogenaamde 'derden' (niet-overheidsorganen) in Europees Nederland. Zo is in de aanwijzing een verbod opgenomen op het zonder toestemming van de betrokkene 'doorverstrekken' van BRP-gegevens door de Caribische autoriteiten. Tevens is bepaald dat de verstrekte gegevens uit de basisregistratie niet voor andere doeleinden mogen worden verwerkt dan voor de uitvoering van de in Bijlage 7 aangewezen taken.

In de derde plaats is van belang dat – naast de waarborgen in de verstrekkinggrondslag zelf en in de vigerende privacywetgeving – ook de Paspoortwet regels stelt ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten. Het betreft hier de uitvoering van een rijkswet, die aldus ook gelding heeft voor de Caribische autoriteiten (gouverneurs en gezaghebbers). In dit verband wordt gewezen op artikel 8.1 van het Paspoortbesluit, waarin is bepaald dat de tot uitreiking bevoegde autoriteiten passende technische en organisatorische maatregelen treffen ter beveiliging van de onder hen berustende gegevens tegen verlies of aantasting van deze gegevens en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging of verstrekking van deze gegevens.

³⁸ Artikel Y 32, achtste lid, Kieswet.

³⁹ Staatscourant 2023, 4289.



Het gaat daarbij onder andere om maatregelen gericht op een deugdelijke werking en beveiliging van de apparatuur, programmatuur en opslagmedia, en om maatregelen voor het geval de geheimhouding of integriteit van de gegevens is geschaad.

De in dit besluit bepaalde uitbreiding van de verstrekking aan gouverneurs en gezaghebbers steunt – gelet op het bovenstaande – op artikel 46, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de AVG: doorgifte op basis van passende waarborgen, gelegen in een juridisch bindend en afdwingbaar instrument tussen overheidsinstanties of -organen. Het betreft hier het samenspel van de – voor de landen en openbare lichamen geldende – regelgeving die tot doel heeft de privacy van de burger te beschermen: de Paspoortwet, de Wet BRP, de Wet bescherming Persoonsgegevens BES en de landsverordeningen ter zake. Deze regelgeving dient bij de toetsing van de gegevensverstrekking aan artikel 46 van de AVG te worden gezien in haar staatsrechtelijke context: de uitwisseling van gegevens vindt plaats tussen overheidsorganisaties binnen het Koninkrijk, ter uitvoering van rijkswetgeving.

5.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Over het ontwerpbesluit is tevens advies gevraagd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

Onderdeel A

Door middel van de onderhavige wijziging wordt de mogelijkheid gecreëerd om in voorkomend geval voor wat betreft de op het Besluit BRP berustende bepalingen een specifieke begripsbepaling op te nemen in met name de Regeling BRP.

Onderdeel B

Door middel van de onderhavige wijzigingen worden in artikel 21, eerste lid, onderdeel c, en derde lid, onderdeel b, van het Besluit BRP verschrijvingen met betrekking tot de aanduiding van het Noord-Atlantisch Verdrag onderscheidenlijk de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (de NAVO) hersteld.

Onderdeel C, onder 1

Door middel van de onderhavige wijziging wordt in artikel 31, onderdeel a, onder 1°, van het Besluit BRP een verschrijving met betrekking tot de aanduiding van de publiekrechtelijke rechtspersoon 'het Koninkrijk der Nederlanden' hersteld.

Onderdeel C, onder 2

In artikel 2.65 van de Wet BRP is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur bestuursorganen kunnen worden aangewezen die bevoegd zijn om de minister van BZK een verzoek te doen als bedoeld in artikel 2.68, eerste lid, van de Wet BRP of een opgave als bedoeld in artikel 2.70, derde lid, onderdeel a, van de Wet BRP. Bij de maatregel wordt bepaald op welke taken van het bestuursorgaan de aanwijzing betrekking heeft. Daarbij kan tevens bepaald worden op welke gevallen de aanwijzing betrekking heeft.

Aan artikel 31 van het Besluit BRP wordt een onderdeel (h) toegevoegd, waarin de minister van OCW wordt aangewezen als abo voor wat betreft taken die door DUO namens deze minister worden uitgevoerd op grond van artikel 3.19 van de Wet studiefinanciering 2000 (het in behandeling nemen van de aanvraag van een reisproduct of studiefinanciering van aspirant-studenten in het mbo en hoger onderwijs). In paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting is dit abo-schap van de minister van OCW verder toegelicht.

Onderdeel D

Artikel 2.67, derde lid, laatste zin, van de Wet BRP voorziet in de mogelijkheid om bij AMvB gevallen aan te wijzen waarin van de persoonlijke verschijningsplicht bij de eerste inschrijving van een niet-ingezetene kan worden afgezien. Door middel van de onderhavige wijziging wordt via een nieuw artikel (33a) in het Besluit BRP bepaald dat als betrokkene niet in staat is om in persoon te verschijnen vanwege de toestand van zijn gezondheid, de verschijningsplicht niet geldt. Zo nodig kan de overlegging worden verlangd van een schriftelijke verklaring ter zake van een behandelend arts. Qua



formulering van artikel 33a is aangesloten bij artikel 30 van het Besluit BRP, waarin als het gaat om de verschijningsplicht bij aangifte van verblijf en adres, en van vertrek naar het buitenland, al uitzonderingsgevallen zijn aangewezen.⁴⁰In paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting is deze uitzondering op de verschijningsplicht verder toegelicht.

Onderdeel E

Dit onderdeel ziet op redactionele verbetering van de in artikel 38 van het Besluit BRP met betrekking tot een aanvraag van een autorisatiebesluit gebezigde terminologie.

Onderdeel F

Door middel van de onderhavige wijziging wordt in artikel 46, aanhef, van het Besluit BRP een verschrijving met betrekking tot de verwijzing naar artikel 3.23 van de Wet BRP hersteld.

Onderdeel G, onder 1 en 3

Door middel van de onderhavige wijzigingen worden in bijlage 1 bij het Besluit BRP enkele verschrijvingen hersteld.

Onderdeel G, onder 2

In artikel 23, eerste lid, van het Besluit BRP is op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet BRP geregeld dat in bijlage 1 bij het Besluit BRP de algemene gegevens zoals opgenomen in artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet BRP nader worden bepaald. In de BRP worden op grond van artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 12°, van de Wet BRP al gegevens met betrekking tot het kiesrecht geregistreerd. Het gaat daarbij onder meer om de aantekening of iemand kiesgerechtigd is voor de verkiezingen van het Europees Parlement. Op deze grondslag wordt via de onderhavige wijziging een nieuw gegeven opgenomen in bijlage 1: de plaats, bedoeld in artikel Y 32, tweede lid, van de Kieswet. In artikel Y 32, tweede lid, is sprake van 'de plaats in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, waar hij het laatst als kiezer was geregistreerd'. Onder 'plaats' moet worden verstaan: adres en woonplaats. Onder 'de lidstaat waarvan hij onderdaan is' dient te worden begrepen: de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft. Aldus kan een nieuw adresgegeven worden toegevoegd aan de persoonslijst van een ingezetene. De definitie van adres sluit aan bij de Kieswet en onderliggende regelgeving en niet bij de begripsbepaling van 'woonadres' in artikel 1.1 van de Wet BRP. De registratie van de plaats (adres en woonplaats) in de EU-lidstaat van herkomst dient uitsluitend voor de bilaterale gegevensuitwisseling voor het voorkómen van dubbel stemmen. Het gegeven wordt in dat licht dan ook slechts geregistreerd indien de ingezetene via het Y 32-formulier verzoekt om in Nederland als EU-lidstaat van verblijf zijn stem voor de verkiezingen van het Europees Parlement uit te brengen. De registratie van dit adres is dus uitdrukkelijk geen voorwaarde voor de eerste inschrijving van een EU-onderdaan als ingezetene in Nederland. In paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting is deze uitbreiding van de registratie van kiesrechtgegevens verder toegelicht.

Onderdeel H

Bijlage 7 bij het Besluit BRP, die met het oog op de leesbaarheid door middel van de onderhavige wijziging opnieuw wordt vastgesteld, dient in samenhang te worden gezien met artikel 43a van het Besluit BRP. In de Wet BRP is voorzien in de wettelijke grondslag voor de in dat artikel geregelde verstrekking van gegevens uit de basisregistratie aan autoriteiten in een van de openbare lichamen, Aruba, Curaçao of Sint Maarten voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de bij of krachtens een rijkswet of op grond van andere voor hen geldende wetgeving aan de betreffende autoriteit opgedragen taak.⁴¹

In Bijlage 7 is opgenomen aan welke autoriteiten en voor welke taken er gegevens kunnen worden verstrekt. Hoewel artikel 43a, tweede lid, van het Besluit BRP ook aanwijzing mogelijk maakt waar het betreft de verstrekking van gegevens uit de basisregistratie voor zover deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van andere dan bij of krachtens een rijkswet opgedragen taken waarmee de betrokken autoriteiten op grond van de voor hen geldende wetgeving zijn belast, gaat het daarbij voorshands alleen om verstrekking aan bepaalde autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van bepaalde taken opgedragen bij of krachtens een rijkswet (vijfde kolom; artikel 43a, eerste lid, van het Besluit BRP): de Paspoortwet.

⁴⁰ Artikel 2.38 onderscheidenlijk artikel 2.43 van de Wet BRP.

⁴¹ Artikel 3.12 van de Wet BRP, voor zover hier van belang het tweede en derde lid.



Door middel van deze wijziging van Bijlage 7 vindt ten eerste uitbreiding van de te verstrekken gegevens plaats met gegevens over curatele, het gezag dat over de minderjarige wordt uitgeoefend, nationaliteit, het verblijfsrecht van de vreemdeling en reisdocumenten (artikel 2.7, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, 4°, 5°, 6° onderscheidenlijk 12°, van de Wet BRP). In paragraaf 2.3, met name in paragraaf 2.3.2, van deze nota van toelichting is deze uitbreiding verder toegelicht.

Ten tweede wordt met dit onderdeel Bijlage 7 bij het Besluit BRP zo gewijzigd dat daarin voor verstrekking van BRP-gegevens ook de volgende taken op grond van de Paspoortwet worden opgenomen. In paragraaf 2.3, met name in paragraaf 2.3.1, van deze nota van toelichting is deze taakuitbreiding verder toegelicht.

Gouverneurs zijn op grond van artikel 26, eerste en derde lid, van de Paspoortwet verantwoordelijk voor de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een reisdocument voor vluchtelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van de Paspoortwet, de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een reisdocument voor vreemdelingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, van de Paspoortwet en de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een nooddocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f,⁴² van de Paspoortwet. Gezaghebbers zijn op grond van artikel 26, eerste en derde lid, van de Paspoortwet, in samenhang gezien met artikel 3.1, tweede lid, van het Paspoortbesluit, verantwoordelijk voor de aanvraag, verstrekking en uitreiking van een nooddocument als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van de Paspoortwet.

Taken in verband met de uitgifte van het dienstenpaspoort of diplomatiek paspoort worden niet aangewezen; gouverneurs voeren die taken uit namens de minister van Buitenlandse Zaken (hierna: BZ) en hebben aldus geen zelfstandige taak. Dit betekent dat eventuele raadpleging van de BRP ook namens de minister van BZ zal geschieden. Voor gezaghebbers geldt dat zij geen taken hebben met betrekking tot het dienstenpaspoort en het diplomatiek paspoort. Ten aanzien van de uitgifte van de reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen geldt dat gezaghebbers slechts bevoegd zijn voor zover de aanvrager een ingezetene is van een van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba (BES). Dit maakt dat voor de beoordeling van die aanvragen, de raadpleging van de eigen basisadministraties (die op de BES) volstaat en er aldus geen noodzaak is tot gegevensverstrekking uit de BRP.

De gouverneurs zijn evenals de minister van BZK op grond van artikel 25 van de Paspoortwet verantwoordelijk voor de vermeldingen van personen in het register, bedoeld in artikel 25, derde lid, van de Paspoortwet (het RPS). Met de aanwijzing van deze taak in Bijlage 7 kunnen gouverneurs geautoriseerd worden voor het opvragen van de benodigde gegevens uit de BRP. Daarnaast hebben de gouverneurs en de gezaghebbers BRP-gegevens nodig voor de signalering zelf: om te kunnen bepalen of er een grond is voor opname in het RPS op grond van artikel 24 van de Paspoortwet.

ARTIKEL II

Dit onderdeel betreft een wijziging van bijlage 3 bij het Besluit BSN in verband met de aanpassing in de BV BSN. In paragraaf 2.5 van deze nota van toelichting is deze aanpassing toegelicht. Als gevolg van deze aanpassing worden aan de gebruikers uit de BV BSN niet meer verstrekt algemene gegevens over geboorteland en geslacht (eerste lid), alsmede administratieve gegevens over aanduiding gegevens in onderzoek, datum ingang onderzoek, omschrijving reden opschorting, aantekening omtrent beperking van de verstrekking van gegevens aan derden (derde lid), en algemene gegevens over adres en bijhoudingsgemeente (eveneens derde lid).

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

⁴² Laissez-passers of noodpaspoort.