
Vergaderjaar 2011-2012

33 219 **Nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen)**

Nr. 4 **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 2 februari 2012 en het nader rapport d.d. 22 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Bij Kabinetsmissive van 19 oktober 2011, no.11.002512, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende nieuwe regels voor een basisregistratie personen (Wet basisregistratie personen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel vervangt de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) en vormt het nieuwe wettelijke kader voor de basisregistratie van personen. De belangrijkste inhoudelijke vernieuwingen ten opzichte van de huidige Wet GBA zijn de volgende:

- a) technische modernisering van de basisregistratie: invoering van een nieuw stelsel, waarin behalve gemeentelijke voorzieningen ook centrale voorzieningen bestaan;
- b) uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen;
- c) gebruik van de nieuwe technische mogelijkheden, om aldus bij te dragen aan de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie vermelde gegevens. In dat kader worden gemeenten verplicht zelfevaluaties uit te voeren naar de inrichting, de werking en de beveiliging van de gemeentelijke voorziening, alsmede naar de juistheid van de gegevensverwerkingen in de basisregistratie. Daarnaast kunnen de colleges van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen aan een ingezetene als deze niet voldoet aan de wettelijke verplichting om desgevraagd inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de bijhouding van gegevens over hem;
- d) uitbreiding van de mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke verstrekking van persoonsgegevens.

Het doel van de basisregistratie personen (hierna: BRP) is, net als bij de huidige GBA, het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid en derden, met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger. Het voorstel en de veranderingen ten opzichte van de Wet GBA worden uitgebreid en duidelijk gemotiveerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over onder meer de delegatiebepaling inzake gegevensverstrekking aan derden en de voorgestelde figuur van de bestuurlijke boete. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Delegatiebepaling: gegevensverstrekking aan derden

In het wetsvoorstel is op diverse plaatsen gekozen voor nadere regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In vergelijking met de huidige Wet GBA bevat het wetsvoorstel meer delegatiebepalingen. Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) wijst er in zijn advies op dat het noodzakelijk is dat het wettelijk kader voor de nadere invulling van de lagere regelgeving in de wet zelf wordt opgenomen.² De

Afdeling merkt in dit verband het volgende op.

Naast het primaire doel van gegevensverstrekking aan overheidsorganen heeft de basisregistratie mede tot doel derden te voorzien van de in de registratie opgenomen gegevens.³ Het gaat hier om derden die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang. Gegevensverstrekking aan derden kan zowel gebeuren op systematische⁴ als op niet systematische basis.⁵ De aanwijzing van 'werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang' en van de categorieën derden die voor verstrekking in aanmerking komen, wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.⁶

Het wetsvoorstel wijkt op dit punt af van de huidige Wet GBA, waarin de categorieën derden die in aanmerking kunnen komen voor systematische verstrekking van gegevens wel worden genoemd.⁷ Als motivering voor deze afwijking vermeldt de toelichting dat gekozen is voor nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur vanwege de noodzakelijke flexibiliteit, om aldus adequaat te kunnen inspelen op ontwikkelingen bij de overheid en in de maatschappij die leiden tot wijziging in de gegevensbehoefte. De doelmatigheid van de basisregistratie zou teveel worden aangetast indien iedere wijziging in de gegevens of de verstrekking daarvan slechts na een wetstraject van enkele jaren kan worden geregeld. Dit zou er toe leiden dat (potentiële) gebruikers van de basisregistratie andere wegen gaan zoeken om aan hun gegevens te komen, aldus de toelichting.⁸ Uit de toelichting blijkt overigens niet of de huidige regeling in de Wet GBA heeft geleid tot problemen met betrekking tot gegevensverstrekking aan derden.

De Afdeling merkt op dat bij gegevensverstrekking aan derden sprake is van beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Er dient voor een rechtvaardiging daarvan te zijn voldaan aan de eisen die voortvloeien uit artikel 8 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 8 van het Handvest van de Europese Unie en de privacyrichtlijn.⁹ Een van de vereisten van artikel 8 EVRM is dat de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking voldoende specifiek is. Daarnaast dient in de delegerende regeling

² Advies van 18 juni 2010, kenmerkt z2010-00314, blz. 4.

³ Voorgestelde artikel 1.3, tweede lid.

⁴ Voorgestelde artikel 3.3.

⁵ Voorgestelde artikel 3.6.

⁶ Voorgestelde artikelen 3.3, eerste lid, en 3.6, tweede lid. Het gaat hier om systematische verstrekkingen aan derden door de minister en de niet-systematische verstrekkingen aan derden door de colleges van burgemeester en wethouders.

⁷ Artikel 99 Wet GBA.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.2. getiteld "Artikel 8 van het EVRM", onder het kopje "Voorzienbaarheid", en paragraaf 9.2.2 getiteld "De kaderstelling voor de gegevensverwerking", onder het kopje "Werkzaamheden met een 'bijzonder maatschappelijk belang", vierde tekstblok.

⁹ Richtlijn 95/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Pb EG L 281/31).

de delegatie van regelgevende bevoegdheid omtrent de verwerking van persoonsgegevens zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd te zijn.¹⁰ In het wetsvoorstel geldt als enig criterium voor verstrekking aan derden dat het moet gaan om door hen verrichte werkzaamheden 'met een gewichtig maatschappelijk belang'.

Dit criterium is naar het oordeel van de Afdeling te onbepaald en, mede daardoor, te ruim. In de toelichting worden weliswaar voorbeelden genoemd van categorieën derden en door hen verrichte werkzaamheden,¹¹ maar de Afdeling is van oordeel dat het wetsvoorstel zelf in het licht van het hiervoor genoemde specificiteitsvereiste, een nadere specificatie van de (categorieën) derden moet geven. Daarbij kan worden gedacht aan het in de toelichting genoemde criterium dat het moet gaan om werkzaamheden die door de overheid zouden kunnen worden vervuld of die in het verleden daadwerkelijk tot de taak van de overheid behoorden maar zijn verzelfstandigd of geprivatiseerd, en om werkzaamheden van instellingen die basisvoorzieningen voor burgers in stand houden die onmisbaar zijn voor het functioneren van de samenleving, zoals voorzieningen op het terrein van de pensioenen, het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijn. Aldus kan op het niveau van de wet zelf het criterium van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) - één van de toetsingscriteria in het kader van artikel 8 EVRM - een nadere invulling krijgen. Een dergelijke afbakening behoeft op zichzelf niet in de weg te staan aan de door de regering op dit punt voorgestane flexibiliteit.

Daarnaast wijst de Afdeling erop dat de aanwijzing van 'werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang' en de categorie derden die voor verstrekking in aanmerking komen, ook gevolgen heeft voor de uitoefening van bepaalde rechten van de ingeschrevene. Volgens het wetsvoorstel heeft een ingeschrevene het recht om de verstrekking van zijn gegevens aan derden te blokkeren, voor zover dit bij algemene maatregel van bestuur is geregeld.¹² Omdat het wetsvoorstel een te ruim criterium hanteert voor de aanwijzing van derden, is het voor een ingeschrevene niet duidelijk in welke gevallen hij van zijn recht gebruik kan maken om verstrekking van zijn gegevens aan derden te blokkeren.

Voorts bepaalt het wetsvoorstel dat bij de verstrekking van gegevens uit de basisadministratie aan derden ook het burgerservicenummer kan worden verstrekt.¹³ Het gaat hier om verstrekking van het burgerservicenummer aan niet-overheden. Vanwege de ruime delegatiebepaling is het voor de ingeschrevene niet duidelijk aan welke derden zijn burgerservicenummer kan worden verstrekt. Ook met het oog hierop acht de Afdeling een nadere afbakening van de voorgestelde delegatiebepaling noodzakelijk.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen in die zin dat het criterium 'werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang' met het

¹⁰ Zie ook Aanwijzing 25 Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 7.2.2 getiteld "Artikel 8 van het EVRM", onder het kopje "Voorzienbaarheid".

¹² Voorgestelde artikel 3.21, eerste lid, onder a jo artikel 3.3, eerste lid.

¹³ Voorgestelde artikel 3.16.

oog op de bescherming van persoonsgegevens in de wet zelf nader wordt geclausuleerd.

2. Bestuurlijke boete

De regering heeft ervoor gekozen om, evenals in de Wet GBA, een aantal overtredingen van de verplichting tot het verstrekken van informatie in de in het wetsvoorstel aangewezen gevallen strafbaar te stellen.¹⁴ De reikwijdte van deze strafbepaling is echter ingeperkt doordat er tevens voor is gekozen om een aantal van deze overtredingen nu te bedreigen met een bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel introduceert daartoe de mogelijkheid voor het college van burgemeester en wethouders om in een aantal gevallen een bestuurlijke boete op te leggen wanneer een ingezetene niet voldoet aan de wettelijke verplichting om, desgevraagd, inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor het bijhouden van gegevens over hem.¹⁵ Het gaat daarbij om aanvullende informatie over adreswijzigingen, wijzigingen in de burgerlijke staat, vertalingen en overlijden.¹⁶

Blijkens de toelichting is het criterium voor de keuze van de weg van de bestuurlijke boete het antwoord op de vraag of het gaat om een weigering van betrokkene om, desgevraagd, mee te werken aan het verschaffen van ‘aanvullende informatie’ die van belang is voor het bijhouden van gegevens in de basisregistratie personen. De regering stelt dat voor dergelijke overtredingen het middel van de bestuurlijke boete ‘meer aangewezen’ is dan de strafrechtelijke weg: het gaat om een duidelijke opdracht tot het verstrekken van informatie en een direct constateerbare overtreding met een duidelijk aanwijsbare overtreding, waarvoor relatief eenvoudig een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Zoals de Raad van State reeds eerder heeft overwogen,¹⁷ zijn het de aard van de overtreding en de ernst van de inbreuk die bepalend zijn als criterium voor het opleggen van een sanctie.¹⁸ De Afdeling is van oordeel dat de overtredingen die op grond van het wetsvoorstel door een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, uit een oogpunt van aard en ernst vrijwel niet verschillen van de overtredingen die volgens het voorstel door strafbaarstelling worden gehandhaafd. Beide categorieën betreffen namelijk het niet voldoen door ingezetenen van informatieverplichtingen die van belang zijn voor het bijhouden van gegevens over hen.¹⁹ De Afdeling acht het op verschillende wijzen

¹⁴ Zie op grond van het voorgestelde artikel 4.12, de voorgestelde artikelen 2.43, 2.44, 2.50, 2.52 en 2.80.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.4.3 getiteld "De bestuurlijke boete".

¹⁶ Zie op grond van het voorgestelde artikel 4.13, de voorgestelde artikelen 2.45 tot en met 2.47 en 2.51.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld advies van 10 september 2009 (met betrekking tot de wijziging van de Wet op de kansspelen), Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 4 en advies van 27 mei 2010 (met betrekking tot de wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften), Kamerstukken II 2009/10, 32 438, nr. 4.

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30.

¹⁹ Een voorbeeld ter verduidelijking: Op grond van het voorgestelde artikel 4.12

sanctioneren van gelijksoortige overtredingen niet gewenst. Nu het hier gaat om gelijksoortige overtredingen ligt het in de rede om te kiezen voor één sanctieregime.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen, dan wel de keuze voor twee verschillende sanctieregimes voor gelijksoortige overtredingen alsnog toereikend te motiveren.

3. Definitie ‘centrale voorzieningen’ en ‘gemeentelijke voorziening’

Het wetsvoorstel bepaalt dat de basisregistratie bestaat uit een gemeentelijke voorziening en centrale voorzieningen. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de gemeentelijke voorziening, de minister van BZK voor de centrale voorzieningen. De inhoud van deze voorzieningen wordt bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.²⁰ De toelichting geeft een aanduiding van wat onder beide typen voorziening wordt begrepen.²¹

Nu het hier gaat om een richtinggevend onderscheid, acht de Afdeling het geraden dat het voorstel zelf beide begrippen definieert. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel daarmee aan te vullen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. Van Dijk

juncto het voorgestelde artikel 2.39, eerste lid, kan de overtreding van de verplichting van een ingezetene om aangifte te doen van een adreswijziging strafbaar worden gesteld. Op grond van het voorgestelde artikel 4.13 juncto het voorgestelde artikel 2.46, kan daarentegen het college van burgemeester en wethouders een bestuurlijke boete opleggen wanneer een ingezetene naar aanleiding van een verzoek van het college van burgemeester en wethouders, betreffende zijn burgerlijke staat en nationaliteit niet de desbetreffende gegevens verstrekt. Beide overtredingen verschillen qua aard van de overtreding en ernst van de inbreuk weinig van elkaar, maar worden wel met een verschillend sanctiestelsels afgedaan.

²⁰ Voorgestelde artikel 1.9.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 getiteld "De gemeentelijke voorziening" resp. 2.2.3 getiteld "De centrale voorzieningen".

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.11.0437/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Het voorgestelde artikel 3.16 aansluiten bij de memorie van toelichting²² en als volgt redigeren:

"Een derde kan bij het verwerken van persoonsgegevens gebruik maken van het burgerservicenummer voor zover dit een uit technisch oogpunt noodzakelijke voorwaarde is voor de verstrekking van gegevens aan hem uit de basisadministratie."
- In het voorgestelde artikel 2.49, eerste lid, de verwijzing naar artikel 2.38 schrappen.

²² Memorie van toelichting, Algemeen, paragraaf 9.2.5 getiteld "Het gebruik van het burgerservicenummer (BSN) door niet-overheidsorganen" en artikelsgewijze toelichting op artikel 3.16.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 oktober 2011, no. 11.002512, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 februari 2012, nr. W04.11.0437/I, bied ik u hierbij aan.

1. Het advies van de Afdeling om in het wetsvoorstel een nadere clausulering aan te brengen van het criterium 'werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang' is opgevolgd door aan artikel 3.3 een nieuw tweede lid toe te voegen, waarin qua strekking wordt aangesloten bij het in de toelichting genoemde criterium dat de Afdeling in haar advies aanhaalt. In de artikelen 3.6 en 3.9 wordt naar het nieuwe tweede lid verwezen, zodat de clausulering ook daar doorwerkt. De memorie van toelichting is overeenkomstig aangepast.

2. In reactie op het advies van de Afdeling ten aanzien van de bestuurlijke boete is de keuze voor het naast elkaar opnemen van twee verschillende sanctieregimes in het wetsvoorstel beter gemotiveerd. De aard en de ernst van de overtreding zijn zeker criteria voor het opleggen van een sanctie, maar ook andere afwegingen spelen een rol bij de keuze tussen sanctiestelsels, zoals het karakter van de rechtsbetrekkingen, de zogenaamde 'besloten context' of 'open context'.²³ In dat licht bezien is er geen sprake van gelijksoortige overtredingen, wat in de memorie van toelichting nader is toegelicht.

3. Het advies van de Afdeling om het wetsvoorstel aan te vullen met een definitie van de begrippen gemeentelijke voorziening en centrale voorzieningen is niet opgevolgd. In onder andere paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting is uiteengezet dat niet op het niveau van de wet, maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (op grond van artikel 1.10 van het wetsvoorstel) specifieke regels omtrent de exacte inhoud van deze voorzieningen zullen worden gesteld, zodat op flexibele wijze kan worden ingespeeld op nieuwe technische ontwikkelingen en opdat architectuurkeuzes niet op voorhand worden belemmerd door een te rigide wettelijk kader.

Opgemerkt wordt dat het richtinggevende onderscheid in verantwoordelijkheden voor het college van burgemeester en wethouders en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de twee kerntaken in het wetsvoorstel, de bijhouding en de verstrekking, duidelijk in het wetsvoorstel zelf is vastgelegd. De centrale voorzieningen en de gemeentelijke voorziening kunnen worden beschouwd als hulpmiddel bij het uitvoeren van die kerntaken. Beide typen voorzieningen kunnen taken op het gebied van bijhouden en verstrekkingen faciliteren die onder de verantwoordelijkheid van zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als het college van burgemeester en wethouders kunnen geschieden. Het is juist die flexibiliteit die op wetsniveau nodig is om architectuurkeuzes tussen de centrale voorzieningen en gemeentelijke voorziening tijdens de bouw en desgewenst ook op latere momenten mogelijk te maken. Doordat de exacte inhoud van de beide begrippen zal blijken uit de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen regels, zal de omvang van de respectievelijke verantwoordelijkheden van de colleges van burgemeester en wethouders en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor deze voorzieningen, die uitsluitend beheersmatig zijn, duidelijk vast komen te liggen.

4. Naar aanleiding van de eerste redactionele kanttekening van de Raad is zowel de tekst van artikel 3.16 van het wetsvoorstel als de toelichting daarbij verduidelijkt. Aan de tweede redactionele kanttekening is gevolg gegeven.

5. Van de gelegenheid is ten eerste gebruik gemaakt om in artikel 4.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel een foutieve verwijzing naar het derde lid te corrigeren in een verwijzing naar het vierde lid. Ten tweede is de aanduiding van Onze Minister voor Immigratie en Asiel in zowel het wetsvoorstel als in de memorie van toelichting geactualiseerd in 'Onze Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel'. Ten derde is het tweede lid van artikel 2.30 vervallen vanwege overlap met artikel 2.37. In de memorie van toelichting zijn enkele voetnoten geactualiseerd en is verbetering aangebracht in de toelichting bij artikel 2.41.

²³ KamerstukkenII 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.W.E. Spijs