

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Grondslag

Dit besluit is gebaseerd op artikel 4.16a van de Wet basisregistratie personen (hierna: Wet BRP). In dat artikel is een experimenteerbepaling opgenomen.¹ Deze bepaling, die met ingang van 1 januari 2022 in werking is getreden,² maakt het mogelijk dat in het kader van een experiment tijdelijk wordt afgeweken van een aantal artikelen in de Wet BRP.³ Zo kunnen ten behoeve van de doorontwikkeling van de basisregistratie personen (hierna: BRP) experimenten worden gehouden.

1.2 Twee experimenten

In dit besluit worden twee experimenten geregeld. Het eerste experiment heeft als doel de bijhouding van gegevens in de BRP over niet-ingezetenen uit te breiden. In concreto wordt in dit besluit een aantal colleges van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) van gemeenten aangewezen die bevoegd zijn om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) opgave te doen van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen, waarbij voorwaarden worden gesteld aan die opgave. Het tweede experiment heeft als doel dat het college van B&W een melding verzendt aan de ingeschrevene op een woonadres ingeval van een nieuwe inschrijving op dat adres. Een algemene toelichting op de keuze voor experimenten met deze doelstellingen zijn opgenomen in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet⁴ onderscheidenlijk in de toelichting bij het betreffende amendement Rajkowski c.s. op de wijzigingswet.⁵

1.3 Vormgeving

Hoewel in de Wet BRP is vastgelegd waar experimenten betrekking op kunnen hebben, is de vormgeving van de experimenten gedelegeerd naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Bij de vormgeving van de experimenten in dit besluit is vanzelfsprekend rekening gehouden met de wijze waarop de Wet BRP de mogelijkheden om te experimenteren heeft afgebakend. Zo vallen de experimenten binnen de omschrijving van oogmerken in artikel 4.16a, eerste lid, onderdelen a tot en met f, van de Wet BRP en wordt op basis van het tweede lid van dat artikel slechts van specifieke onderdelen van de Wet BRP afgeweken. Daarnaast stelt dit besluit de periode waarin de experimenten plaatsvinden op vier jaar, hetgeen in overeenstemming is met artikel 4.16a, eerste lid, aanhef, waarin is bepaald dat voor de periode van ten hoogste vier jaren kan worden afgeweken van de Wet BRP. Deze periode borgt het tijdelijke karakter van de

¹ Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet BRP in verband met het bevorderen van de goede uitvoering van die wet op enkele onderdelen en het herstellen van enige omissies, alsmede van de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES (hierna: Wet bap BES) in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een akte in een openbaar lichaam is opgemaakt die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is, dan wel die zijn overleden zonder zelf ingeschrevene te zijn (Stb. 2021, 396; hierna: de wijzigingswet), artikel I, onderdeel V (Kamerstukken 35648).

² Besluit van 13 oktober 2021 tot vaststelling van het tijdstip van gedeeltelijke inwerkingtreding van de Wet van 14 juli 2021 tot wijziging van de Wet BRP in verband met het bevorderen van de goede uitvoering van die wet op enkele onderdelen en het herstellen van enige omissies, alsmede van de Wet bap BES in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een akte in een openbaar lichaam is opgemaakt die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is, dan wel die zijn overleden zonder zelf ingeschrevene te zijn (Stb. 2021, 396) en van het Besluit van 18 september 2021 tot wijziging van het Besluit BRP in verband met het bevorderen van de goede uitvoering van dat besluit op enkele onderdelen en het herstellen van enige omissies, alsmede van het Besluit bap BES in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van geboorte niet meer in leven zijn of omtrent wie een akte in een openbaar lichaam is opgemaakt die vermeldt dat het kind op het ogenblik van de aangifte niet in leven is, dan wel die zijn overleden zonder zelf ingeschrevene te zijn (Stb. 2021, 439) (Stb. 2021, 483).

³ Te weten die in hoofdstuk 1, paragraaf 4, hoofdstuk 2, afdeling 1, paragrafen 2 tot en met 6, en afdeling 2, alsmede die in hoofdstuk 3, afdeling 1, paragrafen 1 en 4, en afdeling 2, van de Wet BRP (artikel 4.16a, tweede lid, van de Wet BRP).

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 15 t.v.v. nr. 13.

afwijkingmogelijkheid en laat tegelijkertijd de noodzakelijke ruimte voor achtereenvolgens de uitvoering, monitoring, evaluatie en eventuele wettelijke verankering van de experimenten. Afhankelijk van het verloop en de uitkomsten van de experimenten kan worden besloten tot structurele wijziging van de Wet BRP (en de daarop gebaseerde regelgeving).

1.4 Evaluatie

Conform artikel 4.16a, vierde lid, van de Wet BRP zullen ten minste drie maanden voor het einde van de werkingsduur van de experimenten verslagen aan de Staten-Generaal worden gezonden over de evaluatie van de experimenten, in het bijzonder over de doeltreffendheid en de effecten van de experimenten in de praktijk.

Er wordt naar gestreefd om voordat de experimenten aflopen (vier jaar na inwerkingtreding van dit besluit) te voorzien in een permanente regeling, indien de evaluatie uitwijst dat het permanent maken van een experiment is aangewezen. Gelet op de beperkte tijd die hiervoor beschikbaar is, kan zich evenwel de situatie voordoen dat de permanente wettelijke regeling nog niet tot stand is gekomen. Voor de situatie dat een dergelijke regeling voor het einde van de werkingsduur van een experimentbesluit wel reeds voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig is, kan bij besluit van de minister van BZK de werkingsduur worden verlengd tot het tijdstip waarop dat voorstel tot wet is verheven en die wet in werking treedt, dan wel dat voorstel is verworpen of ingetrokken (artikel 4.16a, vijfde lid, van de Wet BRP).⁶

1.5 Leeswijzer

In deze nota van toelichting worden de twee experimenten eerst op hoofdlijnen toegelicht (hoofdstukken 2 en 3). Vervolgens komen de verhouding tot hoger recht (hoofdstuk 4), gevolgen voor burgers en overheid (hoofdstuk 5) en consultatie, advies en voorhang (hoofdstuk 6 onderscheidenlijk hoofdstuk 7) aan bod. Tot slot wordt in het artikelsgewijze deel nader op de specifieke bepalingen ingegaan.

2. Experiment met het oogmerk de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen uit te breiden

2.1 Inleiding

In de BRP zijn naast personen die woonachtig zijn in Nederland (ingezetenen) ook niet-ingezetenen geregistreerd. Niet-ingezetenen wonen in het buitenland, maar hebben een relatie met de Nederlandse overheid, bijvoorbeeld omdat zij een in Nederland opgebouwd pensioen ontvangen. Ook kunnen personen die korter dan vier maanden in Nederland verblijven als niet-ingezetene worden ingeschreven.

Het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (o.l.v. de heer Roemer) heeft aanbevelingen gedaan om de positie van arbeidsmigranten die in Nederland verblijven, waaronder niet-ingezetenen, in Nederland te verbeteren.⁷ In de kabinetsreacties van 14 december 2020⁸ op de aanbevelingen van het Aanjaagteam en in de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) van 1 april 2021⁹ is toegezegd dat er stappen worden gezet om de BRP zo in te richten dat daarin zichtbaar wordt welke niet-ingezetenen tijdelijk in Nederland verblijven en waar zij verblijven.

Aan deze toezeggingen wordt uitvoering gegeven in bepaalde onderdelen van de wijzigingswet:¹⁰ vanaf inwerkingtreding van deze onderdelen kunnen tijdelijk verblijfadressen¹¹ en contactgegevens van niet-ingezetenen worden opgenomen in de BRP door of namens de minister van BZK.¹² In

⁶ Zie de toelichting bij artikel 4.1.

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 53.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 55.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 69.

¹⁰ Artikel I, onderdelen A, onder 2, Ka, La, Ma, Mb en Mc, van de wijzigingswet: resp. de artikelen 1.1, onderdelen z en aa (nieuw), 2.63, vierde lid (nieuw), 2.69, eerste lid, onderdeel a, onder 6° en 7° (nieuw), 2.71, eerste en derde lid, 2.75, eerste lid, en 2.75a (nieuw) van de Wet BRP.

¹¹ Het tijdelijk verblijfsadres is het adres in Nederland, niet zijnde het woonadres of het briefadres, waar betrokkene (niet-ingezetene) naar redelijke verwachting gedurende een maand meestentijds en gedurende een half jaar minder dan twee derde van de tijd zal overnachten (artikel 1.1, onderdeel z, van de Wet BRP).

¹² Amendement Rajkowski c.s. op de wijzigingswet (Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 12 t.v.v. nr. 10).

aanvulling hierop heeft de staatssecretaris van BZK in zijn brief van 26 mei 2021 aan de Tweede Kamer het voornemen kenbaar gemaakt om een aantal colleges van B&W (hierna ook: gemeenten) aan te willen wijzen die – in afwijking van de huidige Wet BRP – een rol kunnen spelen in de registratie van deze tijdelijk verblijfsadressen.¹³

Het tijdelijk verblijfsadres heeft een aantal bijzondere kenmerken waardoor het wenselijk is om te onderzoeken of gemeenten een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit deze gegevens. In de eerste plaats betreft het een vluchtig gegeven; het is per definitie tijdelijk. Hierdoor is een extra kwaliteitswaarborg, naast de inspanningen van abo's en inschrijfvoorzieningen, wenselijk om de gegevens actueel te houden. In de tweede plaats gaat het om adressen in Nederland. Dit maakt dat gemeenten naar verwachting over informatie beschikken die bruikbaar kan zijn voor de registratie. Bij de uitvoering van haar taken, bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting, kan de gemeente kennis krijgen van het tijdelijk verblijf van een niet-ingezetene. Deze kennis kan ook ontstaan in het kader van de uitvoering van de Wet BRP zelf; gemeenten zijn immers reeds verantwoordelijk voor de registratie van eigen ingezetenen en het toezicht daarop. Een BRP-adresonderzoek kan informatie opleveren over het tijdelijk verblijf van personen in de eigen gemeente.

Op dit moment hebben gemeenten nog geen zelfstandige rol in de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen. De minister van BZK is verantwoordelijk voor die bijhouding, de uitvoering is voor een belangrijk deel belegd bij zogenaamde inschrijfvoorzieningen. Deze inschrijfvoorzieningen – fysieke loketten gesitueerd in 19 gemeenten – zijn belast met de inschrijving van niet-ingezetenen. Hiernaast leveren een aantal uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en UWV, een bijdrage aan de registratie van niet-ingezetenen. Deze organisaties hebben hiertoe op grond van de Wet BRP (artikel 2.65) de status van aangewezen bestuursorgaan (hierna: abo) en zijn als zodanig aangewezen in artikel 31 van het Besluit BRP. Een abo is bevoegd om de minister van BZK te verzoeken een persoon in te schrijven, indien het abo bij de uitvoering van zijn eigen taken gegevens over deze persoon verwerkt. Ook geven abo's wijzigingen in de gegevens van niet-ingezetenen door aan de minister van BZK.

In dit besluit worden, gelet op het bovenstaande, de colleges van B&W van een aantal gemeenten aangewezen als bevoegd om de minister van BZK opgave te doen van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen. Deze colleges worden hierna ook aangeduid als 'aangewezen colleges'.

2.2 Motivering houden experiment

Het experiment moet de doelmatigheid en doeltreffendheid van de opgave van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen door de aangewezen colleges uitwijzen. Het is nog niet geheel duidelijk in hoeverre de mogelijkheid tot opgave van deze gegevens door de aangewezen colleges bijdraagt aan een effectieve registratie van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen. Gelet hierop is een experiment, gezien het tijdelijke en beperkte karakter daarvan, de aangewezen manier om te beproeven of uitbreiding van de registratiemogelijkheden daadwerkelijk bijdraagt aan genoemde doelen.

2.3 Inhoud experiment

In dit besluit wordt een aantal colleges van B&W van gemeenten aangewezen die bevoegd zijn om de minister van BZK opgave te doen van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen, waarbij voorwaarden worden gesteld aan de opgave door deze colleges. Colleges worden uitdrukkelijk niet bevoegd om zorg te dragen voor de eerste inschrijving van een persoon als niet-ingezetene. Ook brengt dit besluit geen verandering in de verantwoordelijkheid van de minister van BZK voor de registratie van niet-ingezetenen. Verder stelt dit besluit regels over de evaluatie van het experiment. De hiernavolgende toelichting gaat hierop in (paragraaf 2.4 onderscheidenlijk paragraaf 2.5).

2.4 Opgave en wijziging tijdelijk verblijfsadres door aangewezen colleges van B&W

Ten behoeve van het experiment worden in dit besluit [PM aantal] colleges van B&W aangewezen als abo in de zin van de Wet BRP (artikel 2.4, vijfde lid). Het gaat om de colleges van B&W van de gemeenten [PM namen gemeenten]. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe en in welke gevallen de aangewezen colleges opgave kunnen doen van tijdelijk verblijfsadressen (paragraaf 2.4.1).

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 27859, nr. 153. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 27859, nr. 155.

Daarnaast kent de tijdelijke aanwijzing vijf bijzonderheden. Dit wordt toegelicht in de paragrafen 2.4.2 tot en met 2.4.6.

2.4.1 Opgave

De aangewezen colleges doen de minister van BZK opgave van het tijdelijk verblijfsadres van de niet-ingezetene op grond van dit besluit, in samenhang gezien met artikel 2.70, derde lid, onderdeel a, en artikel 2.75, eerste lid, van de Wet BRP. Zo een opgave kan plaatsvinden nadat de betrokkene zijn (al dan niet gewijzigde) tijdelijk verblijfsadres aan het college heeft gemeld of nadat het college op andere wijze (ambtshalve) kennis heeft gekregen van dit (al dan niet gewijzigde) adres (bijvoorbeeld naar aanleiding van een huisbezoek).

2.4.2 Taak van de als abo aangewezen colleges

De colleges in dit besluit zijn aangewezen voor een in dit besluit opgenomen taak (artikel 2.4, tweede lid). Het betreft de taak om de minister van BZK te ondersteunen bij de bijhouding van het tijdelijk verblijfsadres (artikel 2.4, eerste lid). Dit is een afwijking van de huidige systematiek van de Wet BRP, waarin bestuursorganen slechts worden aangewezen voor een specifieke, reeds aan het bestuursorgaan toebedeelde taak. Door toekenning van deze ondersteunende taak aan de aangewezen colleges van gemeenten, kan worden beproefd of colleges een zinvolle bijdrage kunnen leveren in de bijhouding van het tijdelijk verblijfsadres. Omdat het experiment moet uitwijzen of het zinvol is om een dergelijke taak structureel bij colleges te beleggen, wordt de taak aan een beperkt aantal colleges toegekend. Dit geeft ook de mogelijkheid om eerst de uitvoeringslasten in de praktijk in kaart te brengen, alvorens alle colleges deze taak te geven.

Het is aan het betreffende college zelf om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de hiervoor benoemde taak. Met deze taak wordt het in ieder geval mogelijk dat colleges die tijdens de uitvoering van zijn taken constateren dat een niet-ingezetene op een adres in Nederland verblijft, opgave kunnen doen van dat verblijfsadres bij de minister van BZK. Deze colleges van B&W zijn niet *verplicht* onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van niet-ingezetenen in de eigen gemeenten (of daarbuiten). De ervaringen worden betrokken in de evaluatie.

2.4.3 Geen territoriale beperking

De bevoegdheid van de aangewezen colleges om opgave te doen van tijdelijk verblijfsadressen bij de minister van BZK, is niet territoriaal beperkt. Dat wil zeggen dat een aangewezen college ook opgave kan doen van een tijdelijk verblijfsadres van een niet-ingezetene die zich buiten de grenzen van de gemeente bevindt. Dit is wenselijk omdat het voorzienbaar is dat aangewezen colleges ook kennis krijgen van verblijfsadressen buiten de gemeentegrenzen. Bijvoorbeeld als een niet-ingezetene in de ene gemeente werkt, maar verblijft in een andere gemeente.

2.4.4 Geen bevoegdheid om niet-ingezetenen in te schrijven

In tegenstelling tot andere op grond van artikel 2.65 van de Wet BRP aangewezen bestuursorganen (abo's) en in afwijking van artikel 2.68 van de Wet BRP, zijn de aangewezen colleges niet bevoegd om de minister van BZK te verzoeken om een persoon in te schrijven in de BRP (artikel 2.4, vierde lid). Ook zijn zij niet bevoegd om opgave te doen van andere gegevens (waaronder contactgegevens) dan het tijdelijk verblijfsadresgegevens (artikel 2.4, tweede lid). Dit omdat de doelstelling van het experiment met betrekking tot aangewezen colleges zich beperkt tot de bijhouding van het tijdelijk verblijfsadres. Daarmee verschilt de rol van de aangewezen colleges wezenlijk van die van de inschrijffoorzieningen (belegd bij gemeenten onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK). Inschrijffoorzieningen kunnen wel zorgen voor de eerste inschrijving van niet-ingezetenen en zijn niet beperkt tot de registratie van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres.

2.4.5 Geen voorwaarde om gegevens zelf te registreren

De voorwaarde dat aangewezen bestuursorganen gegevens over betrokkenen ook zelf dienen te registreren (volgens artikel 2.78, eerste lid, van de Wet BRP) geldt in dit geval voor de aangewezen colleges niet (artikel 2.4, tweede lid). Deze voorwaarde is in dit geval onwenselijk omdat daarmee een onnodige (plicht tot) dubbele registratie van het tijdelijk verblijfsadres zou ontstaan.

2.4.6 Bevorderen goede vaststelling van het tijdelijk verblijfsadres

De aangewezen colleges van B&W bevorderen – conform de Wet BRP – de goede vaststelling van het tijdelijk verblijfsadres indien bij dit gegeven een aantekening is geplaatst omtrent een onderzoek naar de onjuistheid of strijdigheid met de openbare orde. In afwijking van artikel 2.78, tweede lid, van de Wet BRP, doen deze colleges dat ook indien zij zelf de gegevens over het

tijdelijk verblijfsadres niet verwerken in verband met de uitoefening van hun taak (artikel 2.4, derde lid).

2.5 Evaluatie experiment

2.5.1 Wijze

Het experiment zal vanaf de inwerkingtreding van dit besluit worden gemonitord door een onafhankelijk onderzoeksbureau (artikel 2.5, eerste lid). Daarvoor worden gedurende het experiment gegevens verzameld. De aangewezen colleges zijn verplicht mee te werken aan de monitoring en de evaluatie en daartoe het ministerie van BZK van de benodigde informatie te voorzien (artikel 2.5, tweede lid). De verzamelde gegevens worden enerzijds gebruikt om tijdens de looptijd van het experiment bij te kunnen sturen op de uitvoering van het experiment. Anderzijds dienen deze gegevens als inbreng voor de evaluatie die tegen het einde van het experiment zal worden uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau.

Het verslag van de evaluatie dient inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Uit het verslag, dat aan de Staten-Generaal wordt gestuurd, dient ten minste te blijken in hoeverre het experiment heeft bijgedragen aan het betreffende oogmerk, bedoeld in het eerste lid, waarmee het uitgevoerd is. Ten behoeve van de evaluatie van het experiment zal voorts in ieder geval het Gebruikersoverleg BRP geraadpleegd worden (artikel 4.16a, vierde lid, in samenhang gezien met artikel 1.15 van de Wet BRP).

2.5.2 Criteria

De effectiviteit en doelmatigheid van het experiment worden als volgt geëvalueerd (artikel 2.6):

- a. het aantal opgaven van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen die jaarlijks worden gedaan bij de minister van BZK door de aangewezen colleges;
- b. de mate waarin de inschrijvingen van niet-ingezetenen als ingezetenen toenemen indien de niet-ingezetenen gedurende zes maanden langer dan vier maanden in Nederland verblijven;
- c. de mate waarin de maatschappelijke baten van de bijhouding van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen door aangewezen colleges opwegen tegen de kosten daarvan.

3. Experiment met het oogmerk de ingeschrevene op het woonadres te informeren over de inschrijvingen op het betreffende adres

3.1 Inleiding

3.1.1 Aanleiding en beschrijving problematiek

Dit experiment geeft uitvoering aan het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van Rajkowski c.s. (hierna: het amendement) en een toezegging van de staatssecretaris van BZK dat een experiment over het doen van meldingen aan ingeschrevenen op een woonadres over inschrijvingen op het betreffende adres zal worden gehouden onder de experimenteerbepaling.¹⁴

Het uitgangspunt van de BRP is dat de feitelijke (woon)situatie van een betrokkene wordt vastgelegd. Dat betekent dat iemand aangifte moet doen van verblijf en adres op/adreswijziging naar het woonadres waar hij daadwerkelijk verblijft. Er is daarom ook geen toestemming vereist, noch kan dat gelet op de doelstelling van de BRP worden vereist, van de reeds ingeschrevenen op een woonadres om ingeschreven te kunnen worden op een bepaald woonadres.

Wel controleren gemeenten aan de hand van andere bewijsstukken of de betrokkene die aangifte doet van verblijf en adres/adreswijziging daadwerkelijk op het adres verblijft (of gaat verblijven). Hoe de gemeente hiermee om moet gaan, is niet voorgeschreven. Gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij verhuisaangiften controleren en in de BRP verwerken. Daarbij maken zij de afweging tussen snelle verwerking van de aangifte en klantvriendelijkheid enerzijds en het uitvoeren van voorafgaand onderzoek en tragere afhandeling van de verhuisaangifte anderzijds. Daarbij speelt mee dat indien bij elke verhuizing van de burger wordt gevraagd de gang naar het gemeenteloket te maken of bewijsstukken te overleggen, dit negatief kan uitpakken voor de aangiftebereidheid van mensen. Ook vervalt de mogelijkheid om digitaal aangifte te doen. Deze aangiftebereidheid is van cruciaal belang voor de actualiteit en daarmee de kwaliteit van de adresgegevens in de BRP.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 15 t.v.v. nr. 13 resp. Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 16.

Omdat niet in alle gevallen vooraf wordt, of kan worden gecontroleerd, of de betrokkene die aangifte doet daadwerkelijk op het adres zal verblijven, en toestemming van de reeds ingeschrevene(n) niet als voorwaarde kan worden gesteld voor inschrijving, kan de situatie zich voordoen dat aangifte wordt gedaan van verblijf en adres op/adreswijziging naar een woonadres, terwijl de huidige ingeschrevenen op dat adres daar geen kennis van hebben. Ook kan het zich voordoen dat iemand aangifte doet van verblijf en adres/adreswijziging, terwijl daar niet daadwerkelijk verblijf wordt gehouden (een onjuiste inschrijving). Dit is niet wenselijk, omdat ingeschrevenen op een adres hinder kunnen ondervinden van onregelmatige inschrijvingen en/of het feit dat er meer personen ingeschreven staan op het adres dan bekend is bij de betrokkenen. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat ingeschrevenen op het adres uitkeringen en/of toeslagen mislopen dan wel het risico lopen deze te moeten terugbetalen, omdat het aantal inschrijvingen op een adres in sommige gevallen verbonden is aan het recht op een uitkering of toeslag.¹⁵

3.1.2 Oorzaak en omvang problematiek

Uit een meting uit 2018 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de kwaliteit van het adresgegeven op adresniveau in de BRP 93,8% is. Dat betekent dat in 93,8% van de gevallen alle in de BRP ingeschreven personen op een bepaald adres daar ook daadwerkelijk wonen. Hoeveel foutieve adresregistraties ontstaan ten gevolge van een inschrijving in de BRP of ten gevolge van een adreswijziging, wordt niet bijgehouden. In 6,2% van de gevallen is het adresgegeven op adresniveau dus onjuist.

Hoeveel foutieve adresregistraties ontstaan ten gevolge van een inschrijving in de BRP of ten gevolge van een adreswijziging, wordt niet bijgehouden.

De oorzaak van een onjuiste adresregistratie kan velerlei zijn. Bij de correctie van een adresgegeven in de BRP wordt niet vastgesteld of sprake was van een frauduleus oogmerk om onjuist geregistreerd te staan. Voor de BRP is enkel van belang dat onjuistheden in de registratie worden gecorrigeerd. Het maakt daarbij niet uit of die onjuistheid het gevolg is van een vergissing, een nalaten of een bewuste keuze (al dan niet met een frauduleus oogmerk) van de betrokkene.

3.1.3 Doelstelling experiment

Het doel van het experiment is om foutieve adresregistraties, ontstaan ten gevolge van een onjuiste inschrijving of een onjuiste adreswijziging, tegen te gaan. Het experiment regelt daartoe dat ingeschrevenen op een woonadres in Nederland een melding ontvangen van (nieuwe) inschrijvingen op het betreffende adres. Om dit te realiseren wordt aan de colleges van B&W van de gemeenten (hierna: colleges) een verplichting opgelegd om dergelijke meldingen te versturen (actief informeren). Daarnaast wordt de minister van BZK verplicht om elektronisch (op MijnOverheid) aan burgers (ingezetenen) van veertien jaar en ouder te tonen hoeveel personen er staan ingeschreven op het woonadres waar de ingeschrevene staat ingeschreven (passief informeren).

Met 'inschrijving op een woonadres' wordt in deze nota van toelichting zowel (de eerste) inschrijving in de BRP bedoeld (artikel 1.1, onderdeel d, in samenhang gezien met de artikelen 2.4 en 2.19 van de Wet BRP) als het registreren van adreswijzigingen (artikel 2.20 van de Wet BRP).

Door het actief en passief informeren van ingeschrevenen over (nieuwe) inschrijvingen op een woonadres, is het te allen tijde duidelijk hoeveel mensen er op een woonadres staan ingeschreven, en of sprake is van een nieuwe inschrijving. Indien sprake is van een onterechte/onjuiste inschrijving, kan de burger contact opnemen met de gemeente. Het college van B&W van de gemeente (hierna: college) kan dan, indien de situatie dat vereist, een adresonderzoek starten. Op basis van dat onderzoek kan het college besluiten om de ingeschrevene te verzoeken het woonadres te wijzigen of kan het college het adres ambtshalve wijzigen, indien dat nodig is.

Het actief en passief informeren is een kwaliteitsmaatregel ten behoeve van de juiste registratie van het (woon)adres in de BRP. Deze kwaliteitsmaatregel staat naast andere maatregelen zoals de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA), de TerugMeldVoorziening (TMV) en het balieproces (controle van de aangifte). Het samenstel van deze maatregelen heeft als doel de adreskwaliteit in de BRP te verbeteren. Het actief en passief informeren heeft, naast de genoemde kwaliteitsmaatregelen, toegevoegde waarde omdat het informeren ziet op een specifieke variant van onjuiste registratie, namelijk de situatie dat er reeds iemand woont op het adres waar wordt

¹⁵ Bijvoorbeeld in het geval van huurtoeslag: het vermogen van een medebewoner telt in beginsel mee bij de berekening of iemand in aanmerking komt voor huurtoeslag.

ingeschreven. In die situatie zijn de potentiële gevolgen, zoals hiervoor omschreven, het grootst: de reeds ingeschreven op een adres kunnen hinder ondervinden van de inschrijving.

3.2 Motivering houden experiment

Er wordt gebruikgemaakt van een experimentbesluit in plaats van een structurele voorziening in de Wet BRP, om de volgende redenen:

- Op grond van een experimentbesluit kunnen alle colleges – in tegenstelling tot een pilot - ertoe worden verplicht om deel te nemen aan het experiment, en kunnen alle colleges ertoe worden verplicht gegevens aan te leveren ten behoeve van de evaluatie van het experiment. Zo kan een zo compleet mogelijk beeld worden verkregen van de uitvoeringspraktijk en kan dientengevolge een weloverwogen beslissing worden genomen over een eventuele structurele inbedding in de Wet BRP.
- Met een experimentbesluit kan bovendien – in tegenstelling tot een structurele voorziening in de Wet BRP - aan colleges de keuze worden geboden om te kiezen tussen twee varianten van het doen van een melding, zodat kan worden beproefd welke variant (1) de grootste verbetering oplevert met betrekking tot de kwaliteit van het woonadres en (2) het beste aansluit bij de uitvoeringspraktijk van de gemeente.
- Daarbij is van belang dat de impact voor de uitvoering zonder een experiment onder alle colleges niet of nauwelijks in kaart is te brengen, omdat de uitvoeringspraktijk onder gemeenten sterk verschilt. Daardoor is het nog niet mogelijk om te voorzien in een structurele financiering via het gemeentefonds (nodig voor structurele wetgeving).
- Uitgangspunt daarbij is dat de vermeerdering van de uitvoeringslasten voor gemeenten zo beperkt mogelijk blijft. Met het experiment kan worden beproefd op welke wijze dat daadwerkelijk kan worden gerealiseerd.
- Door deze verplichting, opgelegd aan alle colleges, ontstaat bovendien – in tegenstelling tot een pilot – een verbeterde informatiepositie voor alle ingezetenen van Nederland.

De verplichting om meldingen te versturen (actief) wordt opgelegd aan de colleges van B&W (decentraal) en niet aan de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (hierna: RvIG) (centraal). Dit omdat de colleges op dit moment het beste kunnen inschatten aan wie meldingen precies moeten worden verzonden en wanneer deze niet hoeven te worden verzonden (zie paragraaf 3.3.2). Ook is het voor de burger het meest overzichtelijk als de brief door de woongemeente wordt verstuurd. Bij onregelmatigheden (zoals een foutieve inschrijving) kan de burger zich dan direct wenden tot de afzender van de brief (het college). Bij de evaluatie van het experiment zal mede op basis van de door de colleges aangeleverde informatie worden beoordeeld of het opportuun is om de minister van BZK (RvIG) een rol te geven in het (al dan niet per brief) verzenden van meldingen aan ingeschrevenen op een adres (in aanvulling op het elektronisch tonen van het aantal ingeschrevenen). Op die manier kan het verzenden van meldingen eventueel worden gecentraliseerd.

In de volgende paragraaf wordt toegelicht op welke wijze de meldingen moeten worden verzonden, en welke uitzonderingen er gelden.

3.3 Inhoud experiment

3.3.1 Enquête onder gemeenten

Van 21 juli t/m 4 augustus 2021 heeft het ministerie van BZK in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB) een online enquête gehouden onder medewerkers van gemeenten over de huidige werkwijze van gemeenten met betrekking tot het verzenden van meldingen over nieuwe inschrijvingen op woonadressen. Deze enquête is ingevuld door 163 respondenten. Het experiment is zoveel mogelijk gemodelleerd naar de uitkomsten van de enquête, zodat dit besluit zoveel mogelijk aansluit bij de huidige werkwijze van gemeenten en de vermeerdering van uitvoeringslasten zo beperkt mogelijk blijft.

3.3.2 Informeren over nieuwe inschrijvingen (actief) – colleges van B&W

Wat, door wie en aan wie

Aan alle colleges (gemeenten) wordt de verplichting opgelegd om (de) ingeschrevene(n) op een woonadres te informeren over nieuwe inschrijvingen op of adreswijzigingen naar het betreffende adres. Het gaat alleen om woonadresinschrijvingen van ingezetenen; er hoeft geen mededeling te

worden gedaan van briefadresinschrijvingen (artikel 3.4, eerste lid). De registratie van niet-ingezetenen en briefadresinschrijvingen vallen buiten de reikwijdte van dit experiment.

In concreto gelden de volgende voorwaarden:

- a. De melding bevat ten minste het aantal ingeschrevenen op het adres (alleen woonadresinschrijvingen).
- b. Er moet minimaal één melding worden gestuurd per woonadres, indien sprake is van een nieuwe inschrijving op dat adres.
- c. Het college is niet verplicht om aan álle ingeschrevenen op het woonadres separaat een melding te versturen.
- d. De melding wordt geadresseerd aan (twee mogelijkheden):
 - i. de (reeds) ingeschrevene(n) op een woonadres of de langst ingeschrevene op een woonadres (waaronder adressering aan 'de bewoners van dit adres'); of
 - ii. de aangever (degene die zich laat inschrijven in de BRP of een adreswijziging doorgeeft aan het college).

Colleges voldoen aan de verplichting om meldingen te verzenden wanneer zij *ofwel* een melding aan de (reeds) ingeschrevenen/de langst ingeschrevene op een adres sturen, *ofwel* een melding aan de aangever (degene die zich laat inschrijven in de BRP of een adreswijziging doorgeeft aan het college) (artikel 3.4, derde lid). Colleges zijn er niet toe verplicht om meldingen aan zowel reeds ingeschrevenen op een adres als de aangever te sturen, maar dit is (uiteraard) wel toegestaan.

Indien het college de melding wil verzenden aan de langst ingeschrevene op een woonadres, maar deze persoon minderjarig is, kan het college ervoor kiezen om de melding te adresseren aan een meerderjarige ingeschrevene op dat woonadres.

Een melding aan de aangever (onderdeel d, onder ii) is strikt genomen geen melding van een nieuwe inschrijving aan de reeds ingeschrevene(n) op het adres. Uit de onder gemeenten afgenomen enquête (zie paragraaf 3.3.1) komt echter naar voren dat het verzenden van bevestigingen van inschrijving op een woonadres, geadresseerd aan de aangever, ook een effectieve manier is om foutieve inschrijvingen te ontdekken. Doordat de brief de reeds ingeschrevene(n) op het woonadres bereikt, leidt de brief vaak toch tot een signaal aan de colleges (meestal per telefoon of doordat de brief wordt geretourneerd) dat sprake is van een onregelmatigheid. Daarnaast sluit deze werkwijze aan op de huidige werkwijze van veel colleges, waardoor de uitvoeringslasten zoveel beperkt blijven. De reeds ingeschrevene(n) op een adres mag/mogen de brief die is geadresseerd aan de aangever vanzelfsprekend niet openen vanwege het briefgeheim. Aan de colleges zal daarom de instructie (niet in dit besluit, maar via communicatiekanalen) worden gegeven om in de adressering van de brief op te nemen dat de brief een nieuwe inschrijving op het adres betreft, en om op de envelop te vermelden dat de brief bij onjuiste adressering kosteloos kan worden geretourneerd naar de gemeente. Deze werkwijze wordt door verschillende gemeenten al gehanteerd, zo blijkt uit de enquête.

De melding geadresseerd aan de reeds ingeschrevenen op een adres of de langst ingeschrevene op een adres (onderdeel d, onder i) bevat géén persoonsgegevens van degene die aangifte heeft gedaan, maar slechts de mededeling *dat* er een nieuwe inschrijving is.

Wanneer

Colleges dienen de meldingen van inschrijving of van adreswijziging zo snel mogelijk na de datum van die inschrijving of adreswijziging (datum van geldigheid) te versturen (artikel 3.4, tweede lid). Colleges wordt geadviseerd om een toelichting op te nemen in de melding, waarin staat vermeld dat een melding mogelijk niet (meer) actueel is op het moment van ontvangst van de brief, bijvoorbeeld omdat een inschrijving op een woonadres met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt.

Wanneer niet (uitzonderingen)

De verplichting voor colleges om een melding te versturen, geldt niet indien naar het oordeel van het college een melding in redelijkheid niet doelmatig (functioneel) is of geen toegevoegde waarde heeft ('open norm'; artikel 3.4, vierde lid, onderdeel b). Er wordt een open norm gehanteerd, omdat het per gemeente kan verschillen welke uitzonderingen nodig zijn en colleges bovendien het beste zijn toegerust om in te schatten welke uitzonderingen noodzakelijk zijn om onnodige uitvoeringslasten te voorkomen.

Een voorbeeld van een onder de open norm te maken uitzondering is het niet verzenden van meldingen aan adressen waar sprake is van 'collectieve bewoning', zoals in verpleeghuizen, studentenhuizen en andere instellingen. Het verzenden van meldingen aan deze categorie woonadressen is naar alle waarschijnlijkheid niet doelmatig, omdat de bewoners van deze adressen over het algemeen niet kunnen beoordelen of een nieuwe inschrijving (mogelijk) juist of onjuist is. De administratieve last die wordt gecreëerd met het opleggen van een verplichting om aan deze woonadressen een melding te sturen weegt dan waarschijnlijk niet op tegen de te verwachten baten.

Een andere mogelijke uitzondering is de situatie waarin de reeds ingeschrevene op een woonadres een bevestiging van bewoning heeft gegeven aan de aangever, ten behoeve van de inschrijving op dat woonadres. Daarmee bevestigt de reeds ingeschrevene dat de persoon die aangifte doet van verblijf en adres/adreswijziging, inderdaad gaat verblijven op het betreffende woonadres. Hoewel een dergelijke bevestiging niet als voorwaarde kan worden gesteld om te kunnen worden ingeschreven, kan het college deze verklaring wel vragen als bewijsstuk ten behoeve van de correcte inschrijving. Indien bij de aangifte een verklaring van bewoning van (een van) de reeds ingeschrevene(n) op het woonadres is overgelegd, heeft het versturen van een melding geen toegevoegde waarde. De ingeschrevene op het woonadres is in dat geval immers al bekend met de nieuwe inschrijving.

Colleges zijn in het kader van de evaluatie van het experiment verplicht om de minister van BZK te informeren over de uitzonderingen die zij toepassen onder de open norm (zie voor verdere toelichting paragraaf 3.3, evaluatie).

Daarnaast geldt er geen verplichting om een melding te verzenden in geval van een inschrijving op grond van een geboorteakte (artikel 2.3 van de Wet BRP). Tot een dergelijke verplichting bestaat immers geen aanleiding, mede gelet op de praktijk dat het overzicht van de persoonslijst, bedoeld 2.54, eerste lid, van de Wet BRP over het algemeen geschiedt in de vorm van een (gewaarmerkt) uittreksel per post aan de ouders, voogden of verzorgers. Deze exceptie valt niet onder de open norm, maar is omwille van de duidelijkheid apart uitgezonderd (artikel 3.4, vierde lid, onderdeel a).

Hoe (wijze van verzenden)

De melding moet door de colleges in ieder geval per brief worden verstuurd (verplichting; artikel 3.4, tweede lid). Aanvullend kunnen colleges meldingen ook versturen via e-mail/Berichtenbox (bevoegdheid, geen verplichting). De reden dat wordt gekozen voor de verplichte verzending van brieven is tweeledig. Uit de onder gemeenten gehouden enquête (zie onder paragraaf 3.3.1) blijkt dat 88,96% van de colleges die hebben gereageerd op de enquête reeds bevestigingen/meldingen verzenden van inschrijvingen, ofwel geadresseerd aan de aangever, ofwel geadresseerd aan de reeds ingeschrevene(n) op een adres. Van deze colleges verstuurt 98% de melding per brief. Daarnaast wordt door gemeenten in de enquête meermaals aangegeven dat het verzenden van brieven zeer effectief is voor het signaleren van foutieve inschrijvingen. Ongeacht de adressant van de brief (de aangever of de reeds ingeschrevene(n) op het woonadres) ontvangen de reeds ingeschrevenen een signaal dat sprake is van een nieuwe inschrijving; er valt immers een brief op de mat betreffende een nieuwe inschrijving. Dit leidt, blijkens de enquête, veelal tot meldingen aan de colleges ingeval sprake is van (vermoedelijk) onjuiste inschrijvingen. De meerwaarde van het experiment met een verplichting voor alle gemeenten is er dan ook (deels) in gelegen dat alle gemeenten één uniforme, en naar verwachting meest effectieve, werkwijze hanteren voor het verzenden van meldingen: verzending van de meldingen per brief.

Ten aanzien van elektronisch verkeer (e-mail, Berichtenbox) geldt dat de burger moet hebben aangegeven dat communicatie via de elektronische weg openstaat (Awb).

3.3.3 Informeren over nieuwe inschrijvingen (passief) – minister van BZK

Aan de minister van BZK wordt de verplichting opgelegd om elektronisch aan ingezetenen op diens verzoek mede te delen hoeveel mensen als woonachtig staan ingeschreven op het adres waar die ingezetene als woonachtig is ingeschreven (artikel 3.5, eerste lid). De minister voldoet niet aan het verzoek, indien de ingezetene jonger is dan veertien jaar (artikel 3.5, tweede lid). Vanaf die leeftijd kunnen personen via hun MijnOverheid-account een deel van de over hen in de BRP opgenomen gegevens inzien. De registratie van niet-ingezetenen en briefadresinschrijvingen vallen buiten de reikwijdte van dit experiment.

3.4 Evaluatie experiment

3.4.1 Wijze

Het experiment zal vanaf de inwerkingtreding van dit besluit worden gemonitord door een onafhankelijk onderzoeksbureau (artikel 3.6, eerste lid). Daarvoor worden gedurende het experiment gegevens verzameld. De verzamelde gegevens worden enerzijds gebruikt om tijdens de looptijd van het experiment bij te kunnen sturen op de uitvoering van het experiment. Anderzijds dienen deze gegevens als inbreng voor de evaluatie die tegen het einde van het experiment zal worden uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau.

Colleges zijn verplicht om hun medewerking te verlenen aan monitoring en evaluatie en daartoe het ministerie van BZK van de benodigde informatie te voorzien (artikel 3.6, tweede lid). Specifiek met betrekking tot de uitzonderingen (open norm) die colleges mogen hanteren, zijn colleges ertoe verplicht de minister van BZK te informeren over de uitzonderingen die worden toegepast (artikel 3.6, derde lid). Dit ten behoeve van de monitoring en de goede (tussentijdse) evaluatie van het experiment.

Het verslag van de evaluatie dient inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk. Uit het verslag, dat aan de Staten-Generaal wordt gestuurd, dient ten minste te blijken in hoeverre het experiment heeft bijgedragen aan het betreffende oogmerk, bedoeld in het eerste lid, waarmee het uitgevoerd is. Ten behoeve van de evaluatie van het experiment zal voorts in ieder geval het Gebruikersoverleg BRP geraadpleegd worden (artikel 4.16a, vierde lid, in samenhang bezien met artikel 1.15 van de Wet BRP).

3.4.2 Criteria

Op basis van de enquête, afgenomen onder gemeenten in samenwerking met de NVVB (zie paragraaf 3.3.1), zijn bij het opzetten van het experiment de uitgangspunten gehanteerd als omschreven in de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3. De effectiviteit en doelmatigheid van deze uitgangspunten en daarmee van het experiment worden als volgt geëvalueerd (artikel 3.7):

- a. het aantal gevallen waarin mededeling leidde tot bericht aan de colleges van burgemeester en wethouders dat de inschrijving of adreswijziging mogelijk ten onrechte geschiedde, alsmede in hoeveel gevallen een dergelijk bericht leidde tot onderzoek van de colleges van burgemeester en wethouders en tot het ongedaan maken van die inschrijving of adreswijziging;
- b. het aantal gevallen dat de colleges van burgemeester en wethouders mededeling achterwege lieten en de aard van die gevallen;
- c. het aantal gevallen waarin voorafgaand aan de inschrijving op of adreswijziging naar een woonadres een verklaring van bewoning werd gevraagd aan de ingeschrevene op dat adres; en
- d. de mate waarin de maatschappelijke baten van het informeren van ingeschrevenen op het woonadres over de inschrijvingen op en adreswijzigingen naar dat adres opwegen tegen de kosten daarvan.

Daarnaast wordt de colleges gevraagd aan de minister van BZK te melden:

- In hoeveel gevallen wordt voorafgaand aan de inschrijving of adreswijziging een verklaring van bewoning gevraagd van (een van) de ingeschrevene(n) op het woonadres;
- Waarom er wordt gekozen voor ofwel een melding aan de (reeds) ingeschrevene(n), ofwel een melding aan de aangever.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Experiment met het oogmerk de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen uit te breiden

4.1.1 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.¹⁶ Aan het experiment met het oogmerk om de bijhouding over niet-ingezetenen in de BRP uit te breiden zijn specifieke privacyaspecten verbonden, waarop in deze paragraaf nader wordt ingegaan. Daartoe worden het experiment getoetst aan onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees

¹⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33219, nrs. 1-3.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming.¹⁷ Hierbij wordt ook gereflecteerd op de uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel: Privacy Impact Assessment (PIA)).

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.

4.1.2 Inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

De verwerking van het tijdelijk verblijfsadres door de aangewezen colleges vormt 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. In dit besluit is bepaald op welke onderdelen van de Wet BRP wordt afgeweken en welke aanvullende regels gelden. Daarmee zijn ook deze gegevensverwerkingen volgens de bovengenoemde jurisprudentie 'bij de wet' voorzien.

Voor wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat dit besluit een heldere regeling bevat met betrekking tot de doeleinden van de gegevensverwerking, de persoonsgegevens die kunnen worden geregistreerd, de instanties die verantwoordelijk zijn voor de bijhouding van de gegevens 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.

Kennis van het tijdelijk verblijfsadres van niet-ingezetenen is van groot belang voor het functioneren van de Nederlandse (decentrale) overheid en voor de bescherming van de rechten van alle burgers binnen haar grondgebied. Een overheid die personen die zich binnen haar grondgebied bevinden niet weet te vinden en niet weet te bereiken, is niet in staat om de taken te verrichten die aan haar op grond van de wet zijn toevertrouwd. Het is in veel gevallen essentieel voor het correct uitvoeren van wettelijke regelingen en het beschermen van burgers binnen haar grondgebied. Voor de burger is registratie van het verblijfsadres van belang voor correspondentie met de overheid en om haar rechten uit te kunnen oefenen. De onzichtbaarheid en onvindbaarheid van niet-ingezetenen, met name arbeidsmigranten, biedt mogelijkheden tot fraude en uitbuiting van deze groep. Door aangewezen colleges de mogelijkheid te geven tijdelijk verblijfsadressen rechtstreeks door te geven aan de minister ten behoeve van registratie daarvan in de BRP, wordt gepoogd deze groep zichtbaarder te maken. Zo kan worden beproefd of de positie van niet-ingezetenen (die in Nederland verblijven) middels registratie door aangewezen colleges kan worden verbeterd.

Er is dan ook sprake van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) die de inmenging rechtvaardigt die dit besluit maakt op het in artikel 8 EVRM genoemde recht van de

¹⁷ 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).

burger. Die inmenging voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste. De gegevens over het tijdelijk verblijfsadres worden enkel geregistreerd indien de burger daarvan opgave doet bij een aangewezen college. Deze opgave is – bij inschrijving als niet-ingezetene of daarna – niet verplicht. Tevens geldt dat het tijdelijk verblijfsadres ook ambtshalve kan worden vastgesteld door een abo, waarna de minister van BZK het gegeven opneemt op de persoonslijst van de niet-ingezetene. Dit wordt noodzakelijk en proportioneel geacht, gezien de doelstelling om de positie van niet-ingezetenen die in Nederland verblijven te verbeteren door verbetering van de tracer- en contactmogelijkheden. De niet-ingezetene kan te allen tijde verzoeken het ambtshalve door het aangewezen college vastgestelde tijdelijk verblijfsadres te wijzigen conform de Wet BRP. De bepalingen om de opgave van het tijdelijk verblijfsadres door aangewezen colleges mogelijk te maken, zijn gelet op vorenstaande in overeenstemming met artikel 8 EVRM.

4.1.2 Algemene verordening gegevensbescherming

De Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), die 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. Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling met betrekking tot het registreren van tijdelijk verblijfsadressen door aangewezen colleges in de BRP een privacy impact assessment (PIA) uitgevoerd. Met behulp van dit instrument is de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en zijn de gevolgen en risico's van de maatregel voor gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is aandacht besteed aan de grondslag van de gegevensverwerking, beginselen van minimale gegevensverwerking, doelbinding en de rechten van betrokkenen.

4.1.2.1 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. Het doel van de gegevensverzameling en verwerking door aangewezen colleges is ondersteuning van (andere) gemeenten en andere overheidsorganisaties bij het traceren en contacteren van niet-ingezetenen (met name de niet-ingezetenen die in Nederland verblijven), zodat gemeenten kennis hebben over het hoeveel niet-ingezetenen in haar gemeenten verblijven en waar, en zodat niet-ingezetenen over hun rechten en plichten kunnen worden geïnformeerd door de overheidsorganisaties die de gegevens verstrekt krijgen. De registratie van het tijdelijk verblijfsadres door aangewezen colleges dient uitsluitend dit doel.

4.1.2.2 Rechten van betrokkenen

De rechten die de betrokkene heeft op grond van de Wet BRP en de AVG zijn onverkort van toepassing op de registratie van het tijdelijk verblijfsadres. Op grond van artikel 2.81, eerste lid, van de Wet BRP zal de persoonslijst die binnen vier weken na inschrijving wordt verstrekt aan de betrokkene, ook het gegeven over het tijdelijk verblijfsadres bevat. De betrokkene kan het tijdelijk verblijfsadres wijzigen ingevolge artikel 2.81, derde lid, in samenhang gezien met artikel 2.58 van de Wet BRP, op de wijze als beschreven onder d. De betrokkene ontvangt terstond een mededeling van de uitvoering van zijn verzoek.

4.2 Experiment met het oogmerk de ingeschrevene op het woonadres te informeren over de inschrijvingen op het betreffende adres

Colleges die brieven verzenden aan de huidige ingeschrevene(n) op een adres over nieuwe inschrijvingen op dat adres, vermelden geen persoonsgegevens in die brief. De AVG is daarom niet van toepassing. Ook anderszins is er geen sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer bij het versturen van dergelijke brieven.

Het versturen van brieven aan de aangever zelf valt onder het inzagerecht van de betrokkene, evenals het tonen van het aantal ingeschrevenen op een adres op MijnOverheid. Er is daarom geen sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, maar een verbetering van de rechten van betrokkenen voor wat betreft het kunnen uitoefenen van het recht op inzage.

5. Gevolgen voor burgers en overheid

5.1 Regeldrukeffecten

5.1.1 Inleiding

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.¹⁸ 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.

5.1.2 Experiment met het oogmerk de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen uit te breiden

Voor dit experiment zijn er geen verwachte regeldrukeffecten voor burgers of bedrijven.

5.1.3 Experiment met het oogmerk om de ingeschrevene op het woonadres te informeren over inschrijvingen op het betreffende adres

De aan colleges en de minister van BZK opgelegde verplichting om burgers te informeren over nieuwe inschrijvingen op woonadressen levert naar verwachting regeldrukvermindering op.

Situaties waarin gegevens, zoals adresgegevens, in de BRP onjuist zijn, leiden tot regeldruk. Indien ingeschrevenen op een woonadres niet worden geïnformeerd over nieuwe inschrijvingen op zijn of haar woonadres, komen ingeschrevenen vaak pas achter een foutieve inschrijving doordat een uitkering of toeslag niet (meer) wordt uitgekeerd of deze moet worden terugbetaald.¹⁹ De burger zal dan actie moeten ondernemen om (1) de foutieve adresregistratie te melden bij de gemeente, die daarna adresonderzoek kan verrichten, en om (2) bij andere (overheids)organisaties fouten te laten herstellen die zijn ontstaan als gevolg van de foutieve adresregistratie bij de gemeente. Dat laatste kan de burger doen door contact op te nemen met de betreffende organisatie en indien nodig bewijsstukken aan te leveren van het juiste adres.

Daarbij geldt dat als een gemeente (college) een foutief adres in de BRP corrigeert naar aanleiding van een melding van de burger, veel (overheids)organisaties die zijn aangesloten op de BRP hier automatisch bericht van krijgen. In dat geval hoeft de burger zelf niets te doen. Wel zal het college, om te kunnen corrigeren, eerst adresonderzoek doen. Tussen de melding van de burger bij de gemeente, en de eventuele correctie naar aanleiding van een adresonderzoek zit tijd. In die periode zal de burger, indien hij hinder ondervindt van de foutieve adresregistratie, de acties genoemd onder 2) moeten ondernemen.

Door de colleges van alle gemeenten te verplichten om meldingen te verzenden, zo snel mogelijk na de datum van inschrijving of adreswijziging (datum van geldigheid,) wordt verwacht dat vaker kan worden voorkomen dat burgers de handelingen beschreven onder 2 moet uitvoeren, waardoor de regeldruk voor de burger zal verminderen.

Het aantal uur dat een burger kwijt is aan het rechtzetten van een foutieve registratie bij verschillende (overheids)organisaties, is afhankelijk van het aantal relaties dat een burger heeft met (overheids)organisaties. Burgers die bijvoorbeeld toeslagen of andere ondersteuning ontvangen, zullen in de regel meer gevolgen ondervinden van een foutieve registratie. Daardoor is de verwachte regeldruk niet gemakkelijk te kwantificeren.²⁰ Geschat wordt dat een burger

¹⁸ https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

¹⁹ Omdat het aantal inschrijvingen op een adres in sommige gevallen verbonden is aan het recht op een uitkering of toeslag.

²⁰ Zie ook <http://www.kafkabrigade.nl/home/publicaties/onderzoeken2/regeldrukvermindering-door-basisregistratie-personen-niet-voor-iedereen>, p. 83.

normaliter gemiddeld 18 uur²¹ bezig is met het rechtzetten van een foutieve adresregistratie; zij het dat dit dus per burger en per organisatie kan verschillen. Voor de berekening van deze 18 uur is ervan uitgegaan dat burgers de handelingen ten behoeve van het rechtzetten meerdere keren moeten uitvoeren (bij gemiddeld zes organisaties). Het gaat dan om het kennisnemen van bepaalde regels omtrent adresregistratie, het verzamelen en bewerken van informatie, het verwerken van gegevens, het invullen van formulieren, het opstellen van correspondentie, het verzenden van informatie en het beantwoorden van vragen. De handelingen die de burger moet uitvoeren, zijn aangemerkt als complex. Het gaat dus om een gemiddelde en een schatting; deze tijdsinschatting zal niet voor alle burgers kloppen.

Omrekening van deze tijdsbelasting naar geld met hantering van het door de ATR vastgestelde standaardbedrag (€ 15)²² betekent $18 \text{ (uur)} \times 15 \text{ (€)} = \text{gemiddeld € 270 lastenverlichting per de burger die wordt geconfronteerd met een foutieve adresregistratie en naar aanleiding daarvan actie zou hebben ondernomen.}$

Er zijn geen cijfers bekend over het aantal onjuiste adresregistraties in de BRP per jaar, dit wordt niet bijgehouden. Wel wordt door het CBS bijgehouden hoeveel verhuizingen en nieuwe inschrijvingen op een woonadres er jaarlijks worden geregistreerd: in 2019 waren dat er ongeveer 2,1 miljoen.²³ Aan de hand van het aantal nieuwe adresregistraties per jaar wordt hieronder een inschatting van de regeldrukvermindering gemaakt met gebruikmaking van en drie verschillende scenario's (percentages van onjuiste adresregistraties per jaar). Daarbij is rekening gehouden met het gegeven dat volgens de enquête ongeveer 80% van de gemeenten (colleges) al bevestigingen dan wel meldingen van adreswijzigingen en inschrijvingen versturen.

Percentage onjuiste adresregistraties na inschrijving/verhuizing per jaar	Aantal onjuiste adresregistraties na inschrijving/verhuizing per jaar	Te verwachten regeldrukvermindering in uren (totaal per jaar)²⁴	Verwachte kostenbesparing in euro's (totaal per jaar)
0,1%	2.100	7.560 (2.220 x 18 * 0,20)	113.400 (7.560 x 15)
1%	22.000	75.600 (22.000 x 18 * 0,20)	1.134.000 (75.600 x 15)
4%	84.000	302.400 (84.000 x 18 * 0,20)	4.536.000 (302.400 x 15)

5.2 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen voor de overheid

5.2.1 Experiment met het oogmerk de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen uit te breiden

Er is sprake van vermeerdering van uitvoeringslasten voor de aangewezen colleges. De als aangewezen colleges geven (wijzigingen van) tijdelijk verblijfsadressen door aan de minister van BZK na opgave van een burger of, indien van toepassing, ambtshalve. De uitvoerings- en financiële lasten van de gemeenten zullen daardoor oplopen. Op basis van eerdere aansluitingen van bestuursorganen als abo wordt ingeschat dat de kosten daarvoor ongeveer € 50.000 per aangewezen college bedragen.

Tegen de vermeerdering van uitvoerings- en financiële lasten staat de verwachting dat de maatschappelijke baten deze kosten zullen overtreffen. Omdat nog niet eerder gegevens over tijdelijk verblijfsadressen in de BRP zijn opgenomen, kan echter nog geen sluitende kosten-batenanalyse worden gemaakt. Wel kan al worden gesteld, dat juist het ontbreken van verblijfsadresgegevens leidt tot problemen in de uitvoering bij overheidsorganisaties, waaraan ook

²¹ Voor deze berekening is gebruikgemaakt van de tijdsbestedingstabel burgers

(https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf).

²² Zie: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

²³ 1,8 miljoen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke verhuizingen per jaar (peiljaar 2019) en 269.064 vestigingen vanuit het buitenland. Er is gekozen voor het peiljaar 2019 vanwege eventuele bijzondere afwijkingen die kunnen zijn ontstaan door de covid-19 pandemie. Zie voor deze cijfers: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84547NED?q=verhuizingen> en [StatLine - Bevolkingsontwikkeling; maand en jaar \(cbs.nl\)](https://www.cbs.nl/nl-nl/StatLine) (geraadpleegd op 20 oktober 2021).

²⁴ Er wordt van uitgegaan dat één persoon per huishouding actie onderneemt naar aanleiding van de foutieve adresregistratie.

substantiële kosten zijn verbonden. Op basis van de uitkomsten van het experiment zal deze kosten-batenanalyse bij de evaluatie van het experiment worden gemaakt.

5.2.2 Experiment met het oogmerk de ingeschrevene op het woonadres te informeren over de inschrijvingen op het betreffende adres

Gemeenten (colleges) krijgen er een extra (verplichte) taak bij: zij moeten actief berichten gaan versturen aan ingezetenen van de gemeente over (nieuwe) inschrijvingen op een woonadres (tenzij een van de uitzonderingsgronden zich voordoet). Veel colleges doen dit al. Het is daarom niet goed mogelijk om een inschatting te maken van de lastenverzwaring voor colleges in termen van uitvoering en kosten. Het experiment zal dit moeten uitwijzen.

(De minister van) BZK krijgt er een extra (verplichte) taak bij: de minister zal elektronisch moeten tonen hoeveel personen er staan ingeschreven op het adres waar een burger is ingeschreven. Daarvoor dienen de centrale voorzieningen van de BRP te worden aangepast. Er zal daardoor sprake zijn van zowel een eenmalige en verhoging van de uitvoerings- en financiële lasten, als een structurele verhoging.

De verwachting is dat een hogere kwaliteit van de adresgegevens in de BRP zal leiden tot een vermindering van uitgaven bij (overheids)organisaties die de gegevens (verplicht) gebruiken. Zo kan het aantal gevallen waarin een burger ten onrechte een uitkering of subsidie ontvangt, of niet ontvangt, op basis van een foutief adresgegeven in de registratie, worden teruggedrongen. De opbrengsten hiervan komen ten goede aan de sector of dienst die het betreft, of de burger. De verwachting is dat de opbrengsten van het experiment de kosten daarvan zullen overstijgen.

6. Consultatie en advies

[PM]

7. Voorhang

[PM – Op grond van artikel 4.16a, derde lid, van de Wet BRP vindt voorhang plaats: “De voordracht voor een krachtens het eerste lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.”]

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1.1

Het onderhavige artikel bevat een begripsbepaling voor het gehele besluit. Gelet op artikel 1.1, aanhef, van de Wet BRP, dat bepaalt dat de daarin opgenomen begripsbepalingen tevens gelden voor de op de Wet BRP rustende bepalingen,²⁵ zijn meer begripsbepalingen niet nodig.

Artikel 2.1

Dit artikel bevat een specifieke begripsbepaling voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 2.

Artikelen 2.2 en 2.3

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP is – voor zover hier van belang – bepaald dat bij een besluit als het onderhavige wordt bepaald voor welke periode, bedoeld in het eerste lid, aanhef, van dat artikel en van welke bepalingen, bedoeld in het tweede lid, eerste zin, van dat artikel wordt afgeweken van de Wet BRP, waarbij in het eerste lid, onderdelen a tot en met f, van dat artikel de oogmerken zijn opgenomen waarmee een dergelijk afwijking kan geschieden. Met deze artikelen wordt voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 2 in deze formeelwettelijke opdracht voorzien.

In artikel 2.2 is het oogmerk van het experiment in hoofdstuk 2 genoemd: uitbreiding van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen in de BRP (artikel 4.16a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet BRP). Artikel 2.2 stelt tevens de periode waarin het experiment plaatsvindt op vier jaar, hetgeen in overeenstemming is met artikel 4.16a, eerste lid, aanhef, waarin is bepaald dat voor de periode van ten hoogste vier jaren kan worden afgeweken van de Wet BRP.²⁶

In artikel 2.3 is allereerst het uitgangspunt neergelegd (eerste lid) dat het experiment zoveel mogelijk plaatsvindt overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Wet BRP is bepaald. Vervolgens worden de bepalingen in de Wet BRP aangewezen (tweede lid) waarvan in het kader van het experiment wordt afgeweken; zie onderstaand overzicht (tabel 1).

Tabel 1. Afwijkingen van de Wet BRP voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 2

	Artikel Wet BRP	Artikel besluit waarin afwijking	Aanduiding afwijking	Paragraaf algemeen deel NvT waarin afwijking is toegelicht
1.	2.68	2.4, vierde lid	als abo aangewezen colleges van B&W kunnen de minister van BZK niet om inschrijving van een persoon in de BRP verzoeken	2.4.4
2.	2.78, eerste lid, eerste zin	2.4, tweede lid, laatste zinsdeel	als abo aangewezen colleges van B&W kunnen ook een opgave doen als zij zelf de betreffende gegevens over tijdelijk verblijfsadres niet verwerken in verband met de uitoefening van hun taak	2.4.5

²⁵ In casu op de artikelen 2.65 en 4.16a, eerste lid, aanhef en onderdelen d en f, en zesde lid, van de Wet BRP.

²⁶ Zie echter (de toelichting bij) artikel 4.1.

3.	2.78, tweede lid, laatste zinsdeel	2.4, derde lid	als abo aangewezen colleges van B&W bevorderen ook een goede vaststelling van gegevens als zij zelf de betreffende gegevens over het tijdelijk verblijfsadres niet verwerken	2.4.6
----	------------------------------------	----------------	--	-------

Artikel 2.4

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP is – voor zover hier van belang – bepaald dat bij een besluit als het onderhavige wordt bepaald op welke wijze en door welke instanties wordt afgeweken van de Wet BRP. Met dit artikel is hieraan invulling gegeven, hetgeen in paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting uitgebreid is toegelicht.

De aanwijzing in artikel 2.4 met betrekking tot gegevens over het tijdelijk verblijfsadres van bepaalde colleges van B&W – te weten die van de gemeenten [PM namen gemeenten] (vijfde lid) – als bestuursorganen als bedoeld in artikel 2.65 van de Wet BRP (abo's), vindt haar grondslag in voornoemd artikel uit de Wet BRP. De aangewezen colleges doen de minister van BZK opgave van het tijdelijk verblijfsadres van de betrokkene op grond van dit besluit, in het bijzonder artikel 2.4, tweede lid, in samenhang bezien met artikel 2.70, derde lid, onderdeel a, en artikel 2.75, eerste lid, van de Wet BRP. Een dergelijke opgave zal in het algemeen geschieden nadat de betrokkene zijn (al dan niet gewijzigde) tijdelijk verblijfsadres aan het college heeft gemeld of nadat het college op andere wijze – bijvoorbeeld door een huisbezoek – (ambtshalve) kennis heeft gekregen van dit (al dan niet gewijzigde) adres.

De betreffende colleges zijn in artikel 2.4, tweede lid, aangewezen voor een in dit besluit opgenomen taak: het ondersteunen van de minister van BZK bij de bijhouding van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres (artikel 2.4, eerste lid). Dit is op zichzelf reeds een afwijking van de huidige systematiek van de Wet BRP. Volgens die systematiek worden bestuursorganen immers slechts aangewezen voor een specifieke, reeds aan het bestuursorgaan toebedeelde taak. De toedeling van de taak aan de aangewezen colleges van de genoemde gemeenten om de minister van BZK te ondersteunen bij de bijhouding van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres, heeft als doel te beproeven of colleges van B&W een zinvolle bijdrage kunnen leveren in de bijhouding van die gegevens. Omdat het experiment moet uitwijzen of het zinvol is om een dergelijke taak structureel bij colleges te beleggen, is de taak slechts aan de colleges van B&W van een beperkt aantal gemeenten toebedeeld. Omdat de aangewezen colleges ook op de hoogte kunnen raken van tijdelijk verblijfsadressen die gelegen zijn buiten de eigen gemeentegrenzen, is hun bevoegdheid niet territoriaal beperkt; een aangewezen college van B&W kan ook opgave doen van een tijdelijk verblijfsadres van een niet-ingezetene dat zich buiten de grenzen van de gemeente bevindt.

De in artikel 2.78, eerste lid, eerste zin, van de Wet BRP vervatte voorwaarde dat aangewezen bestuursorganen gegevens over betrokkenen ook zelf dienen te registreren, geldt voor de aangewezen colleges van B&W niet (artikel 2.4, tweede lid, laatste zinsdeel). Het hanteren van deze voorwaarde wordt in casu niet wenselijk geacht, nu die voorwaarde een (plicht tot) dubbele registratie van het tijdelijk verblijfsadres met zich zou brengen.

Op grond van artikel 2.78, tweede lid, van de Wet BRP, bevorderen de aangewezen colleges van B&W de goede vaststelling van het tijdelijk verblijfsadres indien bij dit gegeven een aantekening is geplaatst omtrent een onderzoek naar de onjuistheid of strijdigheid met de openbare orde. In afwijking van artikel 2.78, tweede lid, laatste zinsdeel, van de Wet BRP, doen deze colleges dat ook indien zij zelf de gegevens over het tijdelijk verblijfsadres niet verwerken in verband met de uitoefening van hun taak (artikel 2.4, derde lid).

De aangewezen colleges zijn – in tegenstelling tot andere op grond van artikel 2.65 van de Wet BRP aangewezen bestuursorganen (abo's) en in afwijking van artikel 2.68 van de Wet BRP – niet bevoegd om de minister van BZK te verzoeken om een persoon in te schrijven in de BRP (artikel 2.4, vierde lid). Zij zijn eveneens niet bevoegd om opgave te doen van andere gegevens (waaronder contactgegevens) dan het tijdelijk verblijfsadresgegevens (artikel 2.4, tweede lid). Qua aangewezen colleges is het experiment immers beperkt tot de bijhouding van het tijdelijk verblijfsadres.

Artikelen 2.5 en 2.6

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet BRP is bepaald dat bij een besluit als het onderhavige nadere regels worden gesteld over de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald. In de artikelen 2.5 en 2.6 worden die nadere regels over de wijze onderscheidenlijk de criteria gegeven. In paragraaf 2.5 van deze nota van toelichting worden die nadere regels verder toegelicht, waarbij in paragraaf 2.5.1 in het bijzonder wordt ingegaan op de wijze waarop en in paragraaf 2.5.2 op de criteria aan de hand waarvan het experiment in hoofdstuk 2 wordt geëvalueerd.

Artikel 3.1

Het onderhavige artikel bevat een specifieke begripsbepaling voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 3.

Artikelen 3.2 en 3.3

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP is – voor zover hier van belang – bepaald dat bij een besluit als het onderhavige wordt bepaald voor welke periode, bedoeld in het eerste lid, aanhef, van dat artikel en van welke bepalingen, bedoeld in het tweede lid, eerste zin, van dat artikel wordt afgeweken van de Wet BRP, waarbij in het eerste lid, onderdelen a tot en met f, van dat artikel de oogmerken zijn opgenomen waarmee een dergelijk afwijking kan geschieden. Met deze artikelen wordt voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 3 in deze formeelwettelijke opdracht voorzien.

In artikel 3.2 is het oogmerk van het experiment in hoofdstuk 3 genoemd: het informeren van de ingeschrevene op het woonadres over de inschrijvingen op het betreffende adres (artikel 4.16a, eerste lid, onderdeel f). Met 'inschrijvingen' wordt zowel (de eerste) inschrijving in de BRP bedoeld (artikel 1.1, onderdeel d, in samenhang bezien met de artikelen 2.4 en 2.19 van de Wet BRP) als het registreren van adreswijzigingen (artikel 2.20 van de Wet BRP). Artikel 3.2 stelt tevens de periode waarin het experiment plaatsvindt op vier jaar, hetgeen in overeenstemming is met artikel 4.16a, eerste lid, aanhef, waarin is bepaald dat voor de periode van ten hoogste vier jaren kan worden afgeweken van de Wet BRP.²⁷

In artikel 3.3 is allereerst het uitgangspunt neergelegd (eerste lid) dat het experiment zoveel mogelijk plaatsvindt overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de Wet BRP is bepaald. Vervolgens worden de bepalingen in de Wet BRP aangewezen (tweede lid) waarvan in het kader van het experiment wordt afgeweken; zie onderstaand overzicht (tabel 2).

Tabel 2. Afwijkingen van de Wet BRP voor wat betreft het experiment in hoofdstuk 3

	Artikel Wet BRP	Artikel besluit waarin afwijking	Aanduiding afwijking	Paragraaf algemeen deel NvT waarin afwijking is toegelicht
1.	3.20	3.4 en 3.5	ingezetenen krijgen informatie (actief) over woonadresinschrijvingen op hun woonadres en zij krijgen via MijnOverheid	3.3.2 resp. 3.3.3

²⁷ Zie echter (de toelichting bij) artikel 4.1.

			(passief) inzage in het aantal personen dat als woonachtig staat inschreven op hun woonadres	
--	--	--	--	--

Artikelen 3.4 en 3.5

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel a, van de Wet BRP is – voor zover hier van belang – bepaald dat bij een besluit als het onderhavige wordt bepaald op welke wijze en door welke instanties wordt afgeweken van de Wet BRP. Met dit artikel is hieraan invulling gegeven, hetgeen in paragraaf 3.3 van deze nota van toelichting is toegelicht.

Gegeven het doel van het experiment, is allereerst bepaald dat het college van B&W van de bijhoudingsgemeente mededeling doet van een inschrijving of adreswijziging, voor zover daarbij een woonadres wordt opgenomen (artikel 3.4, eerste lid). Deze verplichting tot actief informeren is uitgebreid toegelicht in paragraaf 3.3.2 van deze nota van toelichting.

Onmiddellijk na de datum van inschrijving of adreswijziging wordt daarvan mededeling gedaan, en wel per brief (artikel 3.4, tweede lid). Uit de enquête, afgenomen onder gemeenten in samenwerking met de NVVB (zie paragraaf 3.3.1), komt namelijk naar voren dat het verzenden van brieven effectief is waar het gaat om onjuiste inschrijvingen of adreswijzigingen. De mededeling, die ten minste het aantal personen bevat dat is ingeschreven als woonachtig op het betreffende adres, wordt gericht aan ten minste een persoon die reeds als woonachtig op het betreffende adres is ingeschreven (artikel 3.4, derde lid, aanhef en onderdeel a), bijvoorbeeld de langst ingeschrevene of de reeds ingeschrevenen gezamenlijk, dan wel aan degene wiens aangifte leidde tot de inschrijving of adreswijziging (artikel 3.4, derde lid, aanhef en onderdeel b). Het college van B&W is er niet toe gehouden zowel aan de reeds ingeschrevene(n) op een adres als aan de aangever een mededeling te verzenden, al is dat vanzelfsprekend wel toegestaan.

De verplichting voor het college van B&W om mededeling van het aantal ingeschreven te doen, geldt niet bij inschrijvingen op grond van geboorteaktes (artikel 2.3 van de Wet BRP) (artikel 3.4, vierde lid, aanhef en onderdeel a). Qua inschrijvingen is de reikwijdte van het experiment beperkt tot inschrijvingen op grond van aangiftes van verblijf en adres (artikel 2.4 van de Wet BRP). Er bestaat dan ook geen verplichting om op grond van artikel 3.4, eerste lid, mededeling te doen in geval van een inschrijving op grond van een geboorteakte. Tot een dergelijke verplichting bestaat immers geen aanleiding, mede gelet op de praktijk dat het overzicht van de persoonslijst, bedoeld 2.54, eerste lid, van de Wet BRP over het algemeen geschiedt in de vorm van een (gewaarmerkt) uittreksel per post aan de ouders, voogden of verzorgers (zie paragraaf 3.2.2).

De verplichting voor het college van B&W om mededeling van het aantal ingeschreven te doen, geldt voorts niet indien zulks naar het oordeel van het college in redelijkheid niet doelmatig (functioneel) is (artikel 3.4, vierde lid, aanhef en onderdeel b). Voor een dergelijke 'open norm' is gekozen, omdat het college wordt geacht bij uitstek te zijn toegerust om te bepalen welke uitzonderingen noodzakelijk zijn om onnodige uitvoeringslasten te voorkomen en ook overigens het beste in staat is te bepalen welke uitzonderingen in specifieke situaties zijn geboden, iets wat per gemeente kan verschillen. Twee voorbeelden van situaties waarin uitzondering bij uitstek denkbaar is, betreffen enerzijds adressen waarop sprake is van 'collectieve bewoning' (verpleeghuizen, studentenhuizen, etc.) en anderzijds gevallen waarin de reeds ingeschrevene op een woonadres een bevestiging van bewoning heeft gegeven aan de aangever, ten behoeve van diens inschrijving op of adreswijziging naar dat woonadres. Het doen van mededeling door het college lijkt in deze situaties meestal geen toegevoegde waarde te hebben, nu ingeschrevenen op adressen met 'collectieve bewoning' doorgaans niet kunnen beoordelen of inschrijvingen op of adreswijzigingen naar die adressen (on)juist zijn onderscheidenlijk de reeds ingeschrevene op het woonadres reeds bekend is met de inschrijving of adreswijziging.

Naast de in artikel 3.4 vervatte actieve informatieverplichting voor het college van B&W, is de minister van BZK verplicht om elektronisch (op MijnOverheid) aan ingezetenen te tonen hoeveel personen er als woonachtig staan ingeschreven op hun woonadres (passief informeren; artikel 3.5, eerste lid). De minister voldoet niet aan een verzoek elektronisch het aantal ingeschrevenen op een woonadres mee te delen als het verzoek betrekking heeft op een minderjarige jonger dan 14 jaar (artikel 3.5, tweede lid). Personen vanaf 14 jaar kunnen via hun MijnOverheid-account een deel van de over hen in de BRP opgenomen gegevens inzien. Naar de stand van de huidige techniek is het niet mogelijk om ouders, voogden of verzorgers digitaal toegang te geven tot gegevens over het aantal ingeschrevenen op het woonadres van minderjarige kinderen jonger dan 14 jaar.

Artikelen 3.6 en 3.7

In artikel 4.16a, zesde lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet BRP is bepaald dat bij een besluit als het onderhavige nadere regels worden gesteld over de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald. In de artikelen 2.6 en 2.7 worden die nadere regels over de wijze onderscheidenlijk de criteria gegeven. In paragraaf 3.4 van deze nota van toelichting zijn die nadere regels verder toegelicht, waarbij in paragraaf 3.4.1 in het bijzonder wordt ingegaan op de wijze waarop en in paragraaf 3.4.2 op de criteria aan de hand waarvan het experiment in hoofdstuk 3 wordt geëvalueerd.

Artikel 4.1

De artikelen in de hoofdstukken 2 en 3 van dit besluit vervallen in overeenstemming met artikel 4.16a, eerste lid, aanhef, van de Wet BRP in beginsel vier jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen. Wanneer echter voor het einde van die termijn een voordracht plaatsvindt van een voorstel van wet waarmee in een onderwerp van die hoofdstukken wordt voorzien en de minister van BZK op grond van artikel 4.16a, vijfde lid, laatste zin, van de Wet BRP de werkingsduur van de artikelen in die hoofdstukken voor zover het dat onderwerp betreft verlengt tot het tijdstip waarop het voorstel tot wet is verheven en die wet in werking treedt, dan wel het voorstel is verworpen of ingetrokken, vervallen die artikelen eerst op het tijdstip van inwerkingtreding van die wet, dan wel dat van verwerping of intrekking van dat wetsvoorstel.

Er wordt naar gestreefd voordat een experiment afloopt te voorzien in een permanente regeling, indien de evaluatie uitwijst dat het permanent maken van het experiment is aangewezen. Gelet op de beperkte tijd die hiervoor beschikbaar is, kan zich evenwel de situatie voordoen dat de permanente wettelijke regeling nog niet tot stand gekomen is. Voor de situatie dat een dergelijke regeling voor het einde van de werkingsduur van dit besluit wel reeds voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig is, kan door middel van een verlengingsbesluit van de minister van BZK een voorziening worden getroffen. Daarmee kan gezorgd worden voor overbrugging van de beperkte periode tot aan de totstandkoming van de definitieve regeling. Via vorenbedoeld verlengingsbesluit kan worden voorkomen dat een experiment waarvan uit de evaluatie naar voren komt dat een structurele voorziening is aangewezen, moet worden beëindigd, terwijl er reeds een wetsvoorstel aanhangig is dat ter zake een permanente regeling biedt. Beëindiging van een experiment is in een dergelijk geval niet wenselijk, zeker ook niet gelet op inhoud en strekking van de Wet BRP. Het doel van de BRP is immers het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening van de overheid, met gelijktijdige waarborging van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde burger. Een verandering in het BRP-stelsel, bijvoorbeeld wanneer nieuwe gegevens op de persoonslijst worden opgenomen, vraagt doorgaans om aanpassing van de technische voorzieningen van de BRP. Mede gelet op de kosten van een dergelijke aanpassing, is het niet wenselijk als de stelselbrede (technische) implementatie aan het einde van het experiment tijdelijk dient te worden teruggedraaid, om vervolgens – wanneer de betreffende wet in werking treedt – opnieuw te worden ingevoerd.²⁸

Tevens dient – in het geval dat wordt voorzien in een permanente (wettelijke) regeling – te worden voorkomen dat de in het kader van het experiment geregistreerde persoonsgegevens verwijderd moeten worden, omdat de werkingsduur van het experimentbesluit is verstreken en de betreffende wettelijke regeling nog niet in werking is getreden. Zulks zou strijdig zijn met het

²⁸ Toelichting bij de tweede nota van wijziging op de wijzigingswet (Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 8, p. 2-3).

uitgangspunt van de BRP: het eenmalig verzamelen en meervoudig gebruik van persoonsgegevens. Ten slotte kan het ook vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst zijn om voor de terreinen waarop het experiment betrekking heeft gedurende korte tijd weer het oude regime te laten gelden.²⁹

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

²⁹ Idem.