

27 859 Modernisering Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
 (GBA)

29 861 Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 162 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
 Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2022

Binnenkort wordt gestart met het registreren van tijdelijke verblijfsadressen en contactgegevens van niet-ingezetenen, veelal arbeidsmigranten, in de Basisregistratie Personen (BRP). Hiermee volgt het kabinet een van de aanbevelingen op van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (o.l.v. de heer Roemer). De registratie van tijdelijke verblijfsadressen van niet-ingezetenen heeft als doel om het zicht op arbeidsmigranten die kortdurend in Nederland verblijven te vergroten, en tijdige registratie als ingezetene (bij langdurig verblijf) te bevorderen. De registratie als niet-ingezetene is conform de huidige Wet BRP vrijwillig. Hetzelfde geldt voor de opgave van het tijdelijk verblijfsadres.

Naar aanleiding van de invoering van de registratie van tijdelijke verblijfsadressen in de BRP heeft mijn ambtsvoorganger per brief d.d. 28 juni 2021 een onafhankelijk onderzoek toegezegd naar de vraag of het EU-recht mogelijkheden laat voor verplichte registratie in de BRP van personen die kortdurend in Nederland verblijven.¹ Dit onafhankelijk onderzoek is inmiddels uitgevoerd door onderzoekers van de universiteiten te Leiden (Leiden University), Amsterdam (Vrije Universiteit), Utrecht (Universiteit Utrecht) en Nijmegen (Radboud Universiteit).

Ik bied u hierbij de uitkomsten van dit onderzoek aan. In deze brief benoem ik de belangrijkste uitkomsten en reflecteer ik daarop. Daarnaast beantwoord ik de vragen van het lid El Yassini van de VVD over verplichtingen van registratie die tijdens de voortzetting van het commissiedebat Arbeidsmigratie van 1 juni jl. zijn gesteld² en bespreek ik welke concrete vervolgstappen ik in de komende periode ga zetten.

¹ Kamerstuk 35 648, nr. 16.

² Kamerstuk 29 861, nr. 80.

Uitkomsten van het onderzoek

De onderzoekers hebben vragen beantwoord over de mogelijkheden om:

- 1) registratie als inwoner van Nederland (als “ingezetene”) te verplichten,
- 2) de registratie als niet-ingezetene te verplichten dan wel om registratie van het tijdelijk verblijfsadres te verplichten, en
- 3) andere partijen, zoals werkgevers, verplichtingen op te leggen ten aanzien van de registratie van arbeidsmigranten.

De vragen zijn beantwoord aan de hand van richtlijn 2004/38/EG³, ook wel aangeduid als de Burgerschapsrichtlijn. Deze richtlijn regelt de inreis- en verblijfsrechten van burgers van de Europese Unie en hun familieleden. De onderzoekers hebben dus niet, althans in zeer beperkte mate, onderzocht of andere regelgeving in de weg staat aan het opleggen van voornoemde verplichtingen.

1. Inschrijving als ingezetene

De onderzoekers concluderen dat EU-burgers of hun familieleden die onder de reikwijdte van de Burgerschapsrichtlijn vallen (hierna: begunstigden) die korter dan drie maanden in Nederland verblijven niet kunnen worden verplicht om zich in te schrijven als ingezetene met een woonadres in Nederland. Een dergelijke verplichting zou in strijd zijn met artikel 8 van de Burgerschapsrichtlijn, dat stelt dat pas vanaf een verblijf van meer dan drie maanden aan begunstigden een verplichting kan worden opgelegd om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. Begunstigden, waaronder EU-arbeidsmigranten, die korter dan drie maanden in Nederland (verwachten te) verblijven, kunnen er dus niet toe worden verplicht om zich in te laten schrijven als ingezetene.

Artikel 8 Richtlijn 2004/38 laat echter artikel 5, vijfde lid van de Burgerschapsrichtlijn onverlet, zo stellen de onderzoekers. Dat artikel bepaalt: *“De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.”*

³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 2004/38/EG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG L 158/77.

Samenvattend is het lidstaten dus toegestaan om te eisen dat begunstigden zich binnen een redelijke termijn melden bij de relevante autoriteiten om hun aanwezigheid kenbaar te maken. Een dergelijke aanwezigheidsmelding dient volgens de onderzoekers ongecompliceerd te zijn: de betrokkene dient de autoriteiten alleen te informeren over bijvoorbeeld naam, verblijfplaats (tijdelijk verblijfsadres) en contactgegevens, waarbij ter verificatie alleen een geldig identiteitsbewijs of paspoort verlangd mag worden. Eventuele boetes voor niet naleven van deze aanwezigheidsmelding zouden evenredig en niet-discriminerend moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een relatief lage bestuurlijke boete die consistent en niet-discriminerend wordt toegepast.

Een inschrijving als ingezetene in de BRP lijkt volgens de onderzoekers te veelomvattend om aangemerkt te kunnen worden als aanwezigheidsmelding. Dit komt doordat bij inschrijving als ingezetene bijvoorbeeld ook een geboorteakte en eventuele trouwaktes overlegd moeten worden. Van begunstigden kan dus niet worden verlangd dat zij hun aanwezigheid melden door middel van een inschrijving als ingezetene in de BRP.

Aan de onderzoekers is ook gevraagd of begunstigden die verwachten korter dan drie maanden in Nederland te verblijven, zich vrijwillig als ingezetene kunnen laten inschrijven. De onderzoekers concluderen dat als een EU-burger daarvoor kiest dat dan na inschrijving de verplichtingen gelden die de Wet BRP oplegt aan personen die zich hebben laten inschrijven. Ik merk daarbij op dat uit de Wet BRP volgt dat iedereen die zich in Nederland bevindt aangifte mag doen van verblijf en adres in een gemeente, maar dat colleges van Burgemeester en Wethouders (hierna: B&W) van gemeenten iemand enkel kunnen inschrijven bij een verwacht verblijf van meer dan vier maanden gedurende zes maanden. De inschrijving is gerelateerd aan deze termijn van verblijf in Nederland, omdat vooral de duur van het verblijf bepalend is voor de relatie van de betrokken persoon met de overheid. Bij de termijn van vier maanden gedurende zes maanden bestaat het redelijke vermoeden dat er sprake is van bestendig verblijf. Deze bestendigheid van verblijf is bepalend voor het ontstaan van contacten tussen de betrokken burger en de overheid.⁴ Kortom, hoewel het EU-recht niet in de weg staat aan vrijwillige inschrijving als ingezetene, stelt het nationale recht (de Wet BRP) wel beperkingen aan de mogelijkheid om in te kunnen worden geschreven als ingezetene bij kortdurend verblijf.

Antwoorden op vragen van het lid El Yassini

⁴ Zie de Memorie van Toelichting bij de Wet gemeentelijke basisadministraties personen, *Kamerstuk* 23 088, nr. 3, p. 35 en de Memorie van Toelichting bij de Wet Basisregistratie Personen, *Kamerstuk* 33 451, nr. 3, p. 36.

Tijdens het commissiedebat Arbeidsmigratie stelde het lid El Yassini een vraag over de verplichting tot inschrijving in relatie tot de daadwerkelijke duur van het verblijf in Nederland.⁵ Hij stelde daarbij dat het in de praktijk voorkomt dat mensen tot vier maanden in Nederland verblijven en na een korte terugkeer naar het land van herkomst weer naar Nederland komen, om zo niet aan de inschrijvingsplicht te hoeven voldoen. Zoals toegezegd, ga ik daar bij dezen op in.⁶ Het is niet zo dat een burger zich pas ná een verblijf van vier maanden hoeft te melden bij de gemeente voor inschrijving als ingezetene. De duur van het verblijf in Nederland van ten minste vier maanden gedurende een half jaar waarbij de verplichting tot inschrijving in de basisregistratie ontstaat, is een termijn gelegen in de toekomst. Met andere woorden: als bij aankomst in Nederland wordt verwacht dat langer dan vier maanden gedurende zes maanden in Nederland zal worden verbleven, moet binnen vijf dagen aangifte worden gedaan van verblijf en adres bij de gemeente waar het (woon)adres zich bevindt. Dat geldt ook voor arbeidsmigranten.

Een verblijf in het verleden kan wel een indicatie geven of er sprake is van een redelijke verwachting van het verblijf in de toekomst; als iemand reeds langere tijd in Nederland verblijft kan daaruit de verwachting ontstaan dat hij zich hier permanent gevestigd heeft. Deze redelijke verwachting van het college van B&W wordt gegrond op een geheel van feiten en omstandigheden, daartoe kunnen bijvoorbeeld woongelegenheid en werk behoren. Een persoon die vier maanden in Nederland woont, vervolgens een paar dagen in het buitenland verblijft en daarna weer terugkeert naar Nederland, ontloopt de verplichting tot het doen van aangifte van verblijf en adres niet. Ten eerste niet omdat het eerdere verblijf van vier maanden moet worden meegewogen in de verwachting voor de toekomst, en ten tweede niet omdat het verblijf van vier maanden gedurende zes maanden niet hoeft te gaan om *aaneengesloten* verblijf. Bij verblijf van 175 dagen in Nederland en 9 dagen in het buitenland, geldt nog steeds dat er meer dan vier maanden gedurende zes maanden verblijf wordt gehouden in Nederland. Als de burger ten onrechte geen aangifte doet van verblijf en adres, dan kan de gemeente diegene ook ambtshalve inschrijven als ingezetene. Dat is echter moeilijk uitvoerbaar voor gemeenten vanwege het ontbreken van de daarvoor benodigde gegevens. Op alle personen die zijn ingeschreven als ingezetene rust vervolgens de verplichting tot het doorgeven van adreswijzigingen (waaronder ook verhuizingen naar het buitenland). Daarnaast merk ik op dat ik mij niet in het beeld herken dat mensen afreizen om de inschrijvingsplicht te ontlopen, maar dat in de praktijk mensen vooral niet bekend zijn met deze plicht.

⁵ Kamerstuk 29 861, nr. 80.

⁶ Kamerstuk 29 861, nr. 81.

2. Registratie als niet-ingezetene

De onderzoekers hebben tevens de vraag beantwoord of de registratie als niet-ingezetene kan worden verplicht en of daarbij de opgave van een tijdelijk verblijfsadres verplicht kan worden gesteld, en zo nee, of er alternatieven zijn. Deze vraag is tevens gesteld door het lid El Yassini tijdens het commissiedebat Arbeidsmigratie van 1 juni jl.

Personen die niet in Nederland verblijven en personen die verwachten korter dan vier maanden gedurende zes maanden in Nederland te verblijven, kunnen zich laten registreren als niet-ingezetene in de BRP.⁷ De niet-ingezetene krijgt dan een burgerservicenummer toegekend. De onderzoekers geven aan dat deze inschrijving als niet-ingezetene gelet op artikel 5, vijfde lid, van de Burgerschapsrichtlijn mogelijk wel kan worden aangemerkt als een aanwezigheidsmelding, in tegenstelling tot de inschrijving als ingezetene. Inschrijving als niet-ingezetene is namelijk minder belastend: voor de inschrijving hoeft enkel een geldig identiteitsdocument te worden overgelegd. Bij de aanwezigheidsmelding kan volgens de onderzoekers opgave van een (tijdelijk) verblijfsadres worden verlangd.

3. Registratieverplichtingen voor anderen dan de betrokkene zelf

Het opleggen van registratieverplichtingen aan anderen dan de betrokkenen zelf, zoals aan werkgevers of uitzendbureaus, is volgens de onderzoekers niet in strijd met de Burgerschapsrichtlijn zelf, maar moet wel worden getoetst aan (Europese) wetgeving, waaronder privacyregelgeving.

Vervolg

Het aanmerken van de registratie als niet-ingezetene als aanwezigheidsmelding biedt een interessante mogelijkheid om opgave van een tijdelijk verblijfsadres in Nederland te verplichten. Vanwege het belang om zo goed mogelijk zicht te hebben wie er in Nederland verblijven en waar, en om mensen tijdig te registreren als ingezetene bij langdurig verblijf, wil ik deze mogelijkheid verder uitwerken.

⁷ Ook personen die niet in Nederland verblijven kunnen zich laten registreren als niet-ingezetene. Daarnaast worden personen die aangifte doen van vertrek naar het buitenland automatisch niet-ingezetene.

Ik zal uw Kamer begin volgend jaar informeren over deze uitwerking en vervolgacties. Bij de uitwerking betrek ik gemeenten en het ministerie van SZW.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen