

Besluit van [datum], houdende regels waarmee tijdelijk wordt afgeweken van de Wet basisregistratie personen in het kader van een experiment met uitbreiding van de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie personen, alsmede van een experiment met het informeren van ingeschrevenen op het woonadres over de inschrijvingen op dat adres (Besluit experimenten bijhouding basisregistratie personen)

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

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

Gelet op de artikelen 2.65 en 4.16a, eerste lid, aanhef en onderdelen d en f, en zesde lid, van de Wet basisregistratie personen;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [nummer]);

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALING

Artikel 1.1 Begripsbepaling

In dit besluit wordt verstaan onder:

de wet: de Wet basisregistratie personen.

HOOFDSTUK 2 EXPERIMENT UITBREIDING BIJHOUDING GEGEVENS NIET-INGEZETENEN

§1. Algemene bepaling

Artikel 2.1 Begripsbepaling

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

het experiment: het experiment, bedoeld in artikel 2.2.

§ 2. Het experiment

Artikel 2.2 Doel en duur

Met het oogmerk om de bijhouding van gegevens over niet-ingezetenen in de basisregistratie uit te breiden, vindt voor de periode van vier jaar een experiment als bedoeld in artikel 4.16a van de wet plaats.

Artikel 2.3 Afwijken van de wet

1. Onverminderd het tweede lid, vindt het experiment plaats overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de wet is bepaald.

2. In het kader van het experiment wordt afgeweken van de artikelen 2.65, 2.68 en 2.78, eerste en tweede lid, van de wet.

Artikel 2.4 Reikwijdte: college van B&W als aangewezen bestuursorgaan

1. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in het vijfde lid, zijn bevoegd om Onze Minister een opgave als bedoeld in artikel 2.70, derde lid, onderdeel a, van de wet te doen van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres, ook indien zij zelf deze gegevens niet verwerken.

2. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in het vijfde lid, zijn bevoegd om ten behoeve van een opgave als bedoeld in het eerste lid gegevens over het tijdelijk verblijfsadres te verwerken.

3. Indien bij gegevens over het tijdelijk verblijfsadres een aantekening is geplaatst omtrent een onderzoek naar de onjuistheid of strijdigheid met de openbare orde, bevorderen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in het vijfde lid, de goede vaststelling van deze gegevens ook indien zij zelf deze gegevens niet verwerken.

4. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in het vijfde lid, kunnen Onze Minister niet verzoeken om een persoon in te schrijven in de basisregistratie als niet-ingezetene.

5. Gemeenten als bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, zijn:

- a. de gemeente Horst aan de Maas;
- b. de gemeente Peel en Maas.

§ 3. Monitoring en evaluatie

Artikel 2.5 Wijze

1. Het experiment wordt na aanvang gemonitord en voor de afloop ervan geëvalueerd door een onafhankelijke instelling.

2. De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in artikel 2.4, vijfde lid, verstrekken Onze Minister desgevraagd en uit eigen beweging de gegevens en inlichtingen die voor monitoring en evaluatie van het experiment noodzakelijk zijn.

Artikel 2.6 Criteria

Criteria aan de hand waarvan in het kader van monitoring en evaluatie als bedoeld in artikel 2.5 de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald, zijn:

- a. het aantal opgaven van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen die jaarlijks worden gedaan bij Onze Minister door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten, genoemd in artikel 2.4, vijfde lid;
- 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; en
- c. de mate waarin de maatschappelijke baten van de bijhouding van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen opwegen tegen de kosten daarvan.

HOOFDSTUK 3 EXPERIMENT INFORMEREN INGEZETENEN INSCHRIJVINGEN WOONADRES

§1. Algemene bepaling

Artikel 3.1 Begripsbepaling

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

het experiment: het experiment, bedoeld in artikel 3.2.

§ 2. Het experiment

Artikel 3.2 Doel en duur

Met het oogmerk om de ingeschrevene op het woonadres te informeren over de inschrijvingen op het betreffende adres, vindt voor de periode van vier jaar een experiment als bedoeld in artikel 4.16a van de wet plaats.

Artikel 3.3 Afwijken van de wet

1. Onverminderd het tweede lid, vindt het experiment plaats overeenkomstig hetgeen bij en krachtens de wet is bepaald.
2. In het kader van het experiment wordt afgeweken van de artikelen 3.2, eerste tot en met het vierde lid, en 3.20 van de wet.

Artikel 3.4 Reikwijdte: informatieverplichting college van B&W

1. Het college van burgemeester en wethouders van de bijhoudingsgemeente doet mededeling van een inschrijving of adreswijziging, voor zover daarbij een woonadres wordt opgenomen.
2. De mededeling geschiedt per brief na de aangifte van inschrijving of adreswijziging dan wel onverwijld na de datum van inschrijving of adreswijziging. De mededeling bevat ten minste het aantal personen dat is ingeschreven als woonachtig op het betreffende adres.
3. De mededeling wordt gericht aan:
 - a. ten minste een persoon die reeds als woonachtig op het betreffende adres is ingeschreven; of
 - b. degene wiens aangifte leidde tot de inschrijving of adreswijziging op het adres waar de aangifte betrekking op heeft.
4. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet:
 - a. in de gevallen, bedoeld in artikel 2.3 van de wet; of
 - b. indien naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders een mededeling in redelijkheid niet doelmatig is.

Artikel 3.5 Reikwijdte: informatieverplichting Onze Minister

1. Onze Minister geeft aan de ingezetene op diens verzoek elektronisch inzage in het aantal personen dat is ingeschreven als woonachtig op het woonadres van die ingezetene.
2. Onze Minister voldoet niet aan een verzoek als bedoeld in het eerste lid, indien het verzoek betrekking heeft op een minderjarige jonger dan 14 jaar.

§ 3. Monitoring en evaluatie

Artikel 3.6 Wijze

1. Het experiment wordt na aanvang gemonitord en voor de afloop ervan geëvalueerd door een onafhankelijke instelling.
2. Het college van burgemeester en wethouders verstrekt Onze Minister desgevraagd en uit eigen beweging de gegevens en inlichtingen die voor monitoring en evaluatie van het experiment noodzakelijk zijn.
3. De gegevens en inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, hebben ten minste betrekking op het aantal gevallen dat het college van burgemeester en wethouders op grond van artikel 3.4, vierde lid, mededeling achterwege liet en op de aard van die gevallen.

Artikel 3.7 Criteria

- Criteria aan de hand waarvan in het kader van monitoring en evaluatie als bedoeld in artikel 3.6, eerste en tweede lid, de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald, zijn:
- 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 op grond van artikel 3.4, vierde lid, achterwege lieten en de aard van die gevallen;
 - c. in hoeverre de ingezetene beter geïnformeerd is over het aantal personen dat is ingeschreven als woonachtig op diens woonadres; 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.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 Inwerkingtreding en verval

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

2. Dit besluit vervalt voor zover het de artikelen in de hoofdstukken 2 en 3 betreft vier jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van die artikelen, tenzij voor het einde van die termijn een voordracht plaatsvindt van een voorstel van wet waarmee in een onderwerp van die hoofdstukken wordt voorzien en Onze Minister de werkingsduur van dit besluit 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.

Artikel 4.2 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experimenten bijhouding basisregistratie personen.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

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) op gave 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

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; hier: 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.

kan worden afgeweken van de Wet BRP. Er is gekozen voor experimenten met een looptijd van vier jaar, omdat deze tijdsperiode de noodzakelijke ruimte laat voor achtereenvolgens de uitvoering, monitoring, evaluatie en eventuele wettelijke verankering van de experimenten. Voor beide experimenten wordt verwacht dat er vier jaar nodig is om voldoende gegevens te verzamelen omtrent de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het experiment, vooral omdat de experimenten afhankelijk zijn van de inzet en opgave van informatie door andere partijen (met name gemeenten). 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 beide kamers der 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 het coalitieakkoord 2021-2025 is het belang van het uitvoeren van deze aanbevelingen benadrukt.⁸ In de kabinetsreacties van 14 december 2020⁹ op de aanbevelingen van het Aanjaagteam en in de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) van 1 april 2021¹⁰ 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.

⁶ Zie de toelichting bij artikel 4.1, tweede lid.

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

⁸ Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', p. 40 (bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35788, nr. 77).

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 55.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 69.

Aan deze toezeggingen wordt uitvoering gegeven in bepaalde onderdelen van de wijzigingswet:¹¹ vanaf inwerkingtreding van deze onderdelen kunnen tijdelijk verblijfsadressen¹² en contactgegevens van niet-ingezetenen worden opgenomen in de BRP door of namens de minister van BZK.¹³ In 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.¹⁴

Het tijdelijk verblijfsadres heeft een aantal bijzondere kenmerken. Mede in dat licht is het wenselijk om te onderzoeken of gemeenten een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het tijdelijk verblijfsadresgegevens. In de eerste plaats betreft het een vluchtig gegeven; het is per definitie tijdelijk. Hierdoor is een extra kwaliteitswaarborg, naast de inspanningen van aangewezen bestuursorganen (hierna: abo's) en inschrijfforzieningen, 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 hebben of 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 inschrijfforzieningen. Deze inschrijfforzieningen – 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 'als abo 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 als abo aangewezen colleges uitwijzen. De verwachting is dat de opgave van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres door de als abo aangewezen colleges ertoe leidt dat er meer tijdelijk verblijfsadressen zullen worden geregistreerd. Ook is de verwachting dat de kwaliteit van tijdelijk verblijfsadressen verbetert, doordat niet meer actuele tijdelijk verblijfsadressen kunnen worden geactualiseerd door de aangewezen colleges. Het is echter nog niet geheel duidelijk in hoeverre de mogelijkheid tot opgave van deze gegevens door de als abo aangewezen colleges deze doelstellingen ook kan waarmaken. Tevens is nog niet duidelijk in hoeverre het experiment daadwerkelijk zal bijdragen aan de verbetering van de positie van niet-ingezetenen (arbeidsmigranten), dat wil zeggen of zij gemakkelijker gebruik kunnen maken van voorzieningen en beter aanspraak kunnen maken op rechten. 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.

¹¹ 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.

¹² 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).

¹³ Amendement Rajkowski c.s. op de wijzigingswet (Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 12 t.v.v. nr. 10).

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 27859, nr. 153. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 27859, nr. 155.

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 als abo aangewezen colleges van B&W

Ten behoeve van het experiment worden in dit besluit twee colleges van B&W aangewezen als abo in de zin van de Wet BRP (artikel 2.4, vijfde lid, van dit besluit). Het gaat om de colleges van B&W van de gemeenten Horst aan de Maas, en Peel en Maas, twee gemeenten in Noord-Limburg waar relatief veel niet-ingezetenen (met name arbeidsmigranten) tijdelijk verblijven. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe en in welke gevallen de als abo aangewezen colleges opgave kunnen doen van tijdelijk verblijfsadressen (paragraaf 2.4.1). Daarnaast kent de tijdelijke aanwijzing een aantal bijzonderheden. Dit wordt toegelicht in de paragrafen 2.4.1 tot en met 2.4.5.

2.4.1 Bevoegdheid van de als abo aangewezen colleges

De als abo aangewezen colleges zijn bevoegd om de minister van BZK opgave te doen 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. Het doel daarvan is het vergroten van het aantal registraties van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen en het verbeteren van de kwaliteit van die tijdelijk verblijfsadressen.

Een dergelijke 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. Indien het college bij de uitvoering van gemeentelijke taken kennis krijgt van een tijdelijk verblijfsadres van een niet-ingezetene, bijvoorbeeld (niet limitatief) in het kader van een adresonderzoek, registratie in een andere gemeentelijke administratie of een melding, is het college bevoegd om opgave te doen van dat tijdelijk verblijfsadres aan de minister van BZK. Artikel 2.4, tweede lid, bevat een expliciete verwerkingsgrondslag voor de verwerking van tijdelijk verblijfsadressen ten behoeve van de opgave daarvan aan de minister van BZK.

Omdat het experiment moet uitwijzen of het zinvol is om een dergelijke bevoegdheid structureel bij colleges te beleggen, wordt deze bevoegdheid 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 bevoegdheid te geven.

Het is in beginsel aan het betreffende college zelf om te bepalen op welke wijze invulling wordt gegeven aan de hiervoor genoemde bevoegdheid. Met deze bevoegdheid wordt het in ieder geval mogelijk dat colleges die tijdens de uitvoering van gemeentelijke taken constateren dat een niet-ingezetene op een adres in Nederland verblijft, opgave kunnen doen van dat verblijfsadres bij de minister van BZK. Dit is geen verplichting, maar een bevoegdheid. Dat sluit aan bij de huidige systematiek van de Wet BRP,¹⁵ omdat bestuursorganen op grond van de huidige regelgeving bevoegd, maar niet verplicht zijn, om tijdelijk verblijfsadressen op te geven bij de minister van BZK. Voorts bevordert het betreffende college, indien bij gegevens over het tijdelijk verblijfsadres een aantekening is geplaatst omtrent een onderzoek naar de onjuistheid of strijdigheid met de openbare orde, de goede vaststelling van deze gegevens (artikel 2.4, derde lid; zie paragraaf 2.4.5).

2.4.2 Geen territoriale beperking

De bevoegdheid van de als abo 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

¹⁵ Zie artikel 2.65 van de Wet BRP, in samenhang gezien met artikel 31 van het Besluit BRP.

dat als abo aangewezen colleges ook kennis krijgen van verblijfsadressen buiten de gemeentegrenzen. Bijvoorbeeld als een niet-ingezetene in de ene gemeente werkt, maar in een andere gemeente verblijft.

2.4.3 Geen bevoegdheid om personen in te schrijven als niet-ingezetene

In tegenstelling tot andere op grond van artikel 2.65 van de Wet BRP aangewezen bestuursorganen en in afwijking van artikel 2.68 van de Wet BRP, zijn de als abo aangewezen colleges niet bevoegd om de minister van BZK te verzoeken om een persoon in te schrijven in de BRP als niet-ingezetene (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, eerste lid). Dit omdat de doelstelling van het experiment met betrekking tot als abo aangewezen colleges zich beperkt tot de bijhouding van het tijdelijk verblijfsadres. Daarmee verschilt de rol van de als abo aangewezen colleges wezenlijk van die van de inschrijfvoorzieningen (belegd bij gemeenten onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK). Inschrijfvoorzieningen kunnen wel zorgen voor de eerste inschrijving van niet-ingezetenen en zijn niet beperkt tot de registratie van gegevens over het tijdelijk verblijfsadres.

2.4.4 Geen voorwaarde om gegevens zelf te verwerken in verband met de uitvoering van een aangewezen taak

De voorwaarde dat abo's gegevens over betrokkenen ook zelf dienen te verwerken in verband met de uitvoering van een aangewezen sectorale taak (volgens artikel 2.78, eerste lid, van de Wet BRP) geldt in dit geval voor de als abo aangewezen colleges niet (artikel 2.4, eerste lid). Een dergelijke beperking is onwenselijk nu beoogd is dat een college opgave kan doen van alle verblijfsadressen waar hij kennis van krijgt. Hoewel dat goed denkbaar is, is het geen vereiste dat de gemeente reeds gegevens over de betreffende persoon (de niet-ingezetene) verwerkt of gaat verwerken, wanneer het college een opgave doet. Dit maakt ook dat de aanwijzing van colleges niet verbonden is aan de uitvoering van één of meerdere specifieke gemeentelijke taken, zoals dat wel voor andere abo's geldt.

Wanneer gemeenten wel reeds zelf gegevens over het adres van de betreffende persoon registreren of anderszins verwerken, geldt dat bij het doen van een opgave sprake is van een verdere verwerking van persoonsgegevens. De gegevens over het adres zijn dan immers oorspronkelijk verkregen voor een ander doeleinde, bijvoorbeeld in het kader van toezicht op huisvesting. In het onderhavige besluit is voor deze verdere verwerking conform artikel 6, eerste en derde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG)¹⁶ een expliciete grondslag gecreëerd (artikel 2.4, tweede lid). Hiermee wordt in het licht van de experimenteerbepaling van artikel 4.16a van de Wet BRP op amvb-niveau (experimentbesluit) buiten twijfel gesteld dat de aangewezen colleges persoonsgegevens die zij hebben verkregen bij de uitvoering van gemeentelijke taken, verder mogen verwerken ten behoeve van het doen van een opgave aan de minister van BZK.

2.4.5 Bevorderen goede vaststelling van het tijdelijk verblijfsadres

De als abo aangewezen colleges van B&W dragen – conform de Wet BRP – bij aan 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 (artikel 2.4, derde lid).

2.5 Monitoring en evaluatie experiment

2.5.1 Wijze

Het experiment zal vanaf de inwerkingtreding van dit besluit worden gemonitord door een onafhankelijke instelling, bijvoorbeeld een onderzoeksbureau (artikel 2.5, eerste lid). Daarvoor worden gedurende het experiment gegevens verzameld. De als abo 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

¹⁶ 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).

van het experiment. Anderzijds dienen deze gegevens als inbreng voor de evaluatie die tegen het einde van het experiment zal worden uitgevoerd door de onafhankelijke instelling.

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 beide kamers der 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 als abo 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; en
- c. de mate waarin de maatschappelijke baten van de bijhouding van gegevens over tijdelijk verblijfsadressen door de als abo aangewezen colleges opwegen tegen de kosten daarvan.

Van belang bij de evaluatie is dat het experiment onderdeel is van de overkoepelende aanpak voor de verbetering van de positie van arbeidsmigranten in Nederland. Bij de evaluatie van die aanpak en van het experiment zal daarom ook worden geëvalueerd of en hoe het experiment heeft geleid tot het beter gebruik kunnen maken van voorzieningen en het beter aanspraak kunnen maken op rechten door niet-ingezetenen (arbeidsmigranten).

Evaluatiecriterium a heeft als doel om vast te kunnen stellen of de aangewezen colleges opgave doen van tijdelijk verblijfsadressen en zo ja, hoeveel. Met die gegevens kan ook een vergelijking worden gemaakt tussen de verschillende aangewezen colleges en de methoden die zij gebruiken voor de opgave van de tijdelijk verblijfsadressen.

Met het tweede criterium (b) dient te worden beoordeeld of meer niet-ingezetenen worden ingeschreven als ingezetenen. De veronderstelling is dat de registratie van tijdelijk verblijfsadressen leidt tot beter zicht op en contact met niet-ingezetenen, waardoor zij na vier maanden verblijf in Nederland op de verplichting tot inschrijving als ingezetene kunnen worden gewezen.

Aan de hand van evaluatiecriterium c dient ten slotte te worden beoordeeld of de maatschappelijke baten van het aanwijzen van colleges opwegen tegen de kosten daarvan (voor wat betreft technische aansluiting en personele inzet). Bij die beoordeling kunnen de gegevens die zijn vergaard in het kader van de criteria a en b worden betrokken. Onder de kosten, bedoeld in criterium c, vallen ook de uitvoeringslasten.

Er zijn bewust geen 'drempelwaarden' opgenomen in het besluit zelf, omdat op voorhand niet kan worden ingeschat vanaf welke behaalde 'waarde' het experiment geslaagd is. De vaststelling daarvan wordt overgelaten aan de onafhankelijke instelling.

Ten behoeve van de monitoring en evaluatie worden geen persoonsgegevens verwerkt door de minister van BZK.

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 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.¹⁷

¹⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 15 t.v.v. nr. 13 resp. Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 16.

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 of zij daadwerkelijk verblijft.

Gemeenten controleren aan de hand van andere bewijsstukken of de betrokkene die aangifte doet van verblijf en adres of adreswijziging daadwerkelijk op het adres verblijft (of gaat verblijven). Bij een aangifte van een verhuizing controleert de gemeente altijd de identiteit van de aangever. Tevens wordt nagegaan of er nog bewoners op het in de aangifte vermelde adres zijn ingeschreven. De gemeente is bijhouder van de BRP en heeft inzicht in alle gegevens over de eigen inwoners, waaronder het adres. In de BRP kan de gemeente zien of, en zo ja welke, andere personen op het adres zijn ingeschreven. De woonbestemming van het adres kan door de gemeente worden gecontroleerd in de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG).

Hoe de gemeente de controle verder moet uitvoeren, 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.

Afhankelijk van de situatie kan de gemeente, vooraf en achteraf, doen wat nodig is. Met ruim een miljoen verhuizingen per jaar hebben gemeenten veel kennis ontwikkeld en zijn zij goed in staat om hier op een goede manier invulling aan te geven.

Verdergaande algemene preventieve maatregelen, zoals het verplicht vragen van toestemming aan de ingeschrevenen op een adres, ondermijnen het doel van de BRP: de registratie van het woonadres waar een persoon feitelijk verblijft. Zouden zulke maatregelen wel worden geïmplementeerd, dan kan dat onwenselijke gevolgen hebben. Bijvoorbeeld in het geval dat iemand zich niet kan inschrijven op een woonadres, omdat de reeds ingeschrevenen op het adres daar niet mee instemmen. Dat kan negatieve consequenties hebben, bijvoorbeeld doordat bepaalde voorzieningen die zijn gekoppeld aan een inschrijving op een woonadres niet kunnen worden verkregen. Het is daarom van groot belang dat personen die feitelijk op een woonadres verblijven, zich daar ook kunnen laten registreren.

Omdat niet in alle gevallen 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.¹⁸ In het hiernavolgende wordt ingegaan op de omvang van de problematiek en de oorzaken van foutieve adresregistraties.

3.2 Noodzaak tot aanvullende regelgeving

3.2.1 Omvang problematiek

Uit een meting uit 2018 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: 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.¹⁹ In 6,2% van de gevallen is het adresgegeven op adresniveau dus onjuist.

¹⁸ 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.

¹⁹ Hoeveel foutieve adresregistraties ontstaan ten gevolge van een inschrijving in de BRP of ten gevolge van een adreswijziging, wordt niet bijgehouden.

Foutieve adresregistraties kunnen ontstaan doordat (1) een adreswijziging *niet* wordt doorgegeven, (2) het adresgegeven dat bij de aangifte wordt opgegeven onjuist is (degene die aangifte doet verblijft niet daadwerkelijk op het opgegeven adres) of (3) er een fout wordt gemaakt bij de registratie (bijvoorbeeld door degene die het adres registreert). Het experiment ziet enkel op het terugdringen van foutieve adresregistraties die zijn ontstaan door onjuiste aangiftes (de situatie beschreven onder (2)). Het is niet mogelijk om in de systemen te achterhalen hoe vaak foute adresregistraties in de BRP voorkomen als gevolg van onjuiste inschrijvingen of onjuiste adreswijzigingen, omdat dit niet wordt, en ook niet kan worden bijgehouden.

3.2.2 Oorzaken foutieve adresregistraties

De oorzaken van een onjuiste adresregistratie zijn hiervoor beschreven. Bij de correctie van een adresgegeven in de BRP wordt niet vastgesteld of sprake was van het 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.

3.3 Doelstelling experiment

3.3.1 Doel experiment

Het doel van het experiment is om de burger te informeren over nieuwe adresregistraties op zijn of haar woonadres, om zo 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 (in 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 TerugMeldVoorziening (TMV), de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit 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 ingeschreven. In die situatie zijn de potentiële gevolgen, zoals hiervoor omschreven, het grootst: de reeds ingeschrevenen op een adres kunnen hinder ondervinden van de inschrijving.

In paragraaf 3.4.2 wordt toegelicht op welke wijze de meldingen moeten worden verzonden, en welke uitzonderingen er gelden.

3.3.2 Alternatieve maatregelen

De adreskwaliteit van de BRP is met 93,2% correcte registraties relatief hoog. Desalniettemin is het belangrijk om maatregelen te nemen om foutieve adresregistraties tegen te gaan, aangezien het in de 6,8% van de gevallen dat er sprake is van een incorrecte adresregistratie vervelende gevolgen kan hebben voor zowel burgers als de gebruikers van de BRP. Hoewel idealiter überhaupt

geen fouten in de adresregistratie bestaan, is de realiteit dat fouten niet volledig kunnen worden voorkomen.

In plaats van of naast het verzenden van meldingen, kunnen ook andere maatregelen worden ingezet. Hierbij kan worden gedacht aan preventieve maatregelen, zoals het opvragen van extra bewijsstukken die de juistheid van de adresregistratie of -wijziging kunnen bevestigen. Daarbij moet wel worden bedacht dat deze maatregelen een verzwaring van de administratieve lasten en een vertraging van het adreswijzigingsproces voor alle burgers opleveren.²⁰ Dat wil zeggen, ook in de 93,2% van de gevallen waarin de registraties nu zonder verdere preventieve maatregelen correct zijn, zou er om extra informatie worden gevraagd. Zulke maatregelen leveren een regeldrukvermeerdering voor alle burgers op, en dat is disproportioneel.

3.3.3 Noodzaak experimentbesluit

Er wordt gebruikgemaakt van een experimentbesluit, in plaats van een structurele voorziening in de Wet BRP of een pilot, 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 diensgevolge 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 bij 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 3.4.2). 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.

3.4 Inhoud experiment

3.4.1 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

²⁰ Dit naast het feit dat het opvragen van dergelijke bewijsstukken als voorwaarde voor inschrijving in strijd is met de Wet BRP.

de enquête, zodat dit besluit zoveel mogelijk aansluit bij de huidige werkwijze van gemeenten en de vermeerdering van uitvoeringslasten zo beperkt mogelijk blijft.

3.4.2 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 alle 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), op het adres waar de aangifte betrekking op heeft.

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 3.4.1) 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 zonder toestemming van de geadresseerde, gelet op onder andere de geldende privacywetgeving. 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 adreswijziging zo snel mogelijk na de aangifte van inschrijving of adreswijziging 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 3.4; 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 paragraaf 3.4.1) 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 (Algemene wet bestuursrecht).

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

Aan de minister van BZK wordt de verplichting opgelegd om elektronisch aan ingezetenen op hun verzoek inzage te geven in – dat is: te tonen in MijnOverheid – hoeveel mensen als woonachtig staan ingeschreven op het adres waar die ingezetenen als woonachtig zijn 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.

3.5 Monitoring en evaluatie experiment

3.5.1 Wijze

Het experiment zal vanaf de inwerkingtreding van dit besluit worden gemonitord door een onafhankelijke instelling, bijvoorbeeld een 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 de onafhankelijke instelling.

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 beide kamers der 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).

3.5.2 Criteria

Op basis van de enquête, afgenomen onder gemeenten in samenwerking met de NVVB (zie paragraaf 3.4.1), zijn bij het opzetten van het experiment de uitgangspunten gehanteerd als omschreven in de paragrafen 3.4.2 en 3.4.3. 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 op grond van artikel 3.4, vierde lid, achterwege lieten en de aard van die gevallen;
- c. in hoeverre de ingezetene beter geïnformeerd is over het aantal personen dat is ingeschreven als woonachtig op diens woonadres; 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 waarom er wordt gekozen voor ofwel een melding aan de (reeds) ingeschrevene(n), ofwel een melding aan de aangever.

Met evaluatiecriterium a wordt beoogd vast te stellen of de meldingen ertoe leiden dat ingeschrevenen melding doen bij het college over onterechte inschrijvingen, in hoeveel gevallen dat leidt tot adresonderzoek en in hoeveel gevallen dat leidt tot een correctie in de BRP. Onder 'meldingen' vallen zowel actieve als passieve meldingen. De verwachting is dat het verzenden van meldingen ervoor zal zorgen dat er meer adressen zullen worden gecorrigeerd. Aan de hand van de evaluatie zal moeten worden vastgesteld of dat ook daadwerkelijk zo is.

Aan de hand van criterium b dient te worden beoordeeld of gemeenten gebruikmaken van de uitzonderingsgrond en dientengevolge geen melding verzenden en wat daarvoor de reden is. Aan de hand van die informatie kan worden beoordeeld hoe een eventuele structurele wettelijke regeling moet worden vormgegeven voor wat betreft het opleggen van een verplichting aan de colleges van B&W en welke uitzonderingsgronden daarbij dan moeten gelden.

Met criterium c wordt beoogd te achterhalen of ingezetenen zich beter geïnformeerd achten over het aantal ingeschrevenen op het woonadres. Daarvoor zal kwalitatief onderzoek worden ingezet, bijvoorbeeld in de vorm van gebruikersonderzoek of een enquête.

Ten slotte dient evaluatiecriterium d ertoe om beter inzicht te krijgen in de kosten die gemeenten en het Rijk maken met betrekking tot het verzenden van meldingen en welke baten dat oplevert. Bij de beoordeling ter zake kunnen de gegevens die zijn vergaard in het kader van de criteria a tot en met c worden betrokken. Onder de kosten, bedoeld in criterium d, vallen ook de uitvoeringslasten.

Er zijn bewust geen 'drempelwaarden' opgenomen in het besluit zelf, omdat op voorhand niet kan worden ingeschat vanaf welke behaalde 'waarde' het experiment geslaagd is. De vaststelling daarvan wordt overgelaten aan de onafhankelijke instelling.

Ten behoeve van de monitoring en evaluatie worden geen persoonsgegevens verwerkt door de minister van BZK.

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.²¹ 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 wordt het experiment getoetst aan onder andere artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en de AVG. Hierbij wordt ook gereflecteerd op de uitgevoerde gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ook wel: Data Protection Impact Assessment (DPIA)).

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 als abo 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.

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33219, nrs. 1-3.

Daarmee zijn ook deze gegevensverwerkingen volgens de bovengenoemde jurisprudentie 'bij de wet' voorzien.

Daarbij zij opgemerkt dat bij een inbreuk op artikel 10 van de Grondwet in elk geval op hoofdlijnen een belangenafweging dient plaats te vinden op het niveau van de formele wet. Juist wanneer gebruikgemaakt kan worden van de mogelijkheid van delegatie van regelgeving om invulling te geven aan eventuele beperkingen – zoals het geval is voor wat betreft dit besluit – dienen de hoofdelementen in algemene zin in de formele wet te worden neergelegd. Het betreft dan ten minste de reikwijdte en de structurele elementen van de beperkende regeling.

Aan deze voorwaarde is in casu voldaan. In artikel 4.16a, eerste lid, van de Wet BRP zijn limitatief de oogmerken opgenomen waarmee kan worden geëxperimenteerd. Met een uit te voeren experiment, zoals het onderhavige, dient te worden vastgesteld of het oogmerk waarop het experiment betrekking heeft, op een zinvolle wijze via een wijziging van de Wet BRP (en de daarop gebaseerde regelgeving) kan worden geadresseerd. Tevens is in het tweede lid van artikel 4.16a vastgelegd van welke bepalingen van de Wet BRP kan worden afgeweken bij wege van experiment. De belangenafweging heeft aldus reeds plaatsgevonden op het niveau van de formele wet. Het tweede lid van voornoemd artikel bepaalt voorts dat indien wordt afgeweken van geboden waarborgen in de bepalingen van de Wet BRP waarvan in het experimentbesluit wordt afgeweken, in dat besluit een gelijkwaardig alternatief wordt opgenomen waarbij rekenschap wordt gegeven van de wijze waarop ten minste worden gewaarborgd de rechten, bedoeld in de artikelen 13 tot en met 17 van de AVG, van betrokkenen ten aanzien van de verwerking van hun gegevens in de BRP. In dit besluit wordt niet afgeweken van de privacywaarborgen die de Wet BRP en de artikelen 13 tot en met 17 van de AVG bieden en worden bovendien waar mogelijk aanvullende maatregelen vastgelegd (zie paragraaf 4.1.2).

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 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 als abo aangewezen colleges de mogelijkheid te geven tijdelijk verblijfsadressen die zij registreren of waar zij anderszins kennis van krijgen 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 als abo 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 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 kan worden doorgegeven aan de minister

van BZK als het aangewezen college het tijdelijk verblijfsadres reeds in een andere registratie heeft opgenomen of indien het college op andere wijze kennis krijgt van het tijdelijk verblijfsadres.

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 traceer- 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 als abo aangewezen colleges mogelijk te maken, zijn gelet op vorenstaande in overeenstemming met artikel 8 EVRM.

4.1.2 Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG, die als verordening rechtstreeks toepasselijk is in Nederland, biedt ruimte om bij nationale wetgeving bepaalde regels nader in te vullen of daarvan af te wijken. Dat is in algemene zin gebeurd in de Uitvoeringswet AVG. Die wet geldt echter niet voor gegevensverwerkingen in de BRP. In de Wet BRP is eigenstandig uitvoering gegeven aan de AVG. Gezien de aard van dit voorstel is in de fase van beleidsontwikkeling met betrekking tot het registreren van tijdelijk verblijfsadressen door als abo aangewezen colleges in de BRP een DPIA 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. Met betrekking tot de bevoegdheid van aangewezen colleges om tijdelijk verblijfsadressen die zij reeds registreren door te geven aan de minister van BZK, geldt dat sprake is van een verdere verwerking van persoonsgegevens. In dit besluit is hiervoor conform artikel 6, eerste en derde lid, van de AVG een expliciete grondslag gecreëerd (artikel 2.4, tweede lid). Hiermee wordt in het licht van de experimenteerbepaling van artikel 4.16a van de Wet BRP op amvb-niveau (experimentbesluit) buiten twijfel gesteld dat gemeenten persoonsgegevens die zij hebben verkregen bij de uitvoering van gemeentelijke taken, verder mogen verwerken ten behoeve van het doen van een opgave aan de minister van BZK.

Het doel van de gegevensverzameling en (verdere) verwerking door als abo 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 hoeveel niet-ingezetenen in hun 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 als abo 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 bevatten. De betrokkene kan het tijdelijk verblijfsadres wijzigen ingevolge artikel 2.81, derde lid, in samenhang gezien met artikel 2.39 van de Wet BRP. 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 in MijnOverheid. Er is daarom sprake van een verbetering van de rechten van betrokkenen voor wat betreft het kunnen uitoefenen van het recht op inzage.

Voor het kunnen tonen van het aantal ingeschreven in MijnOverheid dient het aantal ingeschrevenen op een woonadres, tezamen met een burgerservicenummer, te worden verzonden aan Logius, dat MijnOverheid beheert. Ook dit levert een verbetering op van het inzagerecht van betrokkenen.

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.²² 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 hun woonadres, komen ingeschrevenen vaak pas achter een foutieve inschrijving doordat een uitkering of toeslag niet (meer) wordt uitgekeerd of deze moet worden terugbetaald.²³ 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, acties als hierboven onder 2 bedoeld, moeten ondernemen.

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

²³ Omdat het aantal inschrijvingen op een adres in sommige gevallen verbonden is aan het recht op een uitkering of toeslag.

Door de colleges van alle gemeenten te verplichten om zo snel mogelijk na de datum van inschrijving of adreswijziging (datum van geldigheid) meldingen te verzenden, wordt verwacht dat vaker kan worden voorkomen dat burgers acties als hierboven onder 2 bedoeld, moeten ondernemen, 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.²⁴ Geschat wordt dat een burger normaliter gemiddeld 18 uur²⁵ 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 het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR) vastgestelde standaardbedrag (€ 15)²⁶ betekent 18 (uur) x 15 (euro) = 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.²⁷ 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)²⁸	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

²⁴ Zie ook <http://www.kafkabrigade.nl/home/publicaties/onderzoeken2/regeldrukvermindering-door-basisregistratie-personen-niet-voor-iedereen>, p. 83.

²⁵ Voor deze berekening is gebruikgemaakt van de tijdsbestedingstabel burgers (https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf).

²⁶ Zie: https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf.

²⁷ 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/maand-en-jaar) (geraadpleegd op 20 oktober 2021).

²⁸ Er wordt van uitgegaan dat één persoon per huishouding actie onderneemt naar aanleiding van de foutieve adresregistratie.

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 als abo aangewezen colleges. De als abo 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. Daarnaast wordt per deelnemende gemeente 1 fte per jaar vergoed.²⁹ De kosten vallen onder de begroting van de doorontwikkeling van de BRP.

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 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 gemeenten ontvangen wel een vergoeding voor de verplichte medewerking aan de evaluatie van € 2.400 per jaar per gemeente. De kosten vallen onder de begroting van de doorontwikkeling van de BRP.

(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 kosten vallen onder de begroting van de doorontwikkeling van de BRP.

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

6.1 Internetconsultatie

Een ontwerp van dit besluit is van 20 december 2021 tot en met 31 januari 2022 aangeboden voor internetconsultatie. In dat kader zijn geen reacties over het ontwerpbesluit ontvangen.

6.2 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) merkte op dat niet bleek of er in het kader van monitoring en evaluatie ook persoonsgegevens worden verwerkt en adviseerde om dit te verduidelijken. Ten behoeve van de monitoring en de evaluatie worden geen persoonsgegevens verwerkt. Naar aanleiding van de opmerking van de AP, is dat expliciet in deze nota van toelichting opgenomen (zie de paragrafen 2.5.2 en 3.5.2).

6.3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) geeft in haar reactie aan verheugd te zijn over het in dit besluit, bij wege van experiment, aanwijzen van een aantal colleges van burgemeester en wethouders die de minister van BZK ondersteunen bij het opnemen of wijzigen

²⁹ Op basis van de integrale loonkosten handleiding overheidsstarieven (HOT) 2021 schaal 8 (per uur).

van tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen in de BRP. De VNG vraagt in haar reactie aandacht voor het maken van goede afspraken over een minimale kostendekkende vergoeding. Hierover wordt overleg gevoerd met de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna: NVVB) en gemeenten.

Ten aanzien van het experiment met de melding wijst de VNG erop dat tegenover de verplichting om de minister te informeren over de uitvoering van het experiment, een financiële vergoeding moet staan, waarmee de kosten voor het experiment worden gedekt. Ook hierover wordt overleg gevoerd met de VNG, de NVVB en gemeenten.

6.4 Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken

De NVVB geeft in haar reactie aan het nemen van kwaliteitsmaatregelen om de betrouwbaarheid van het adresgegeven in de BRP te verhogen, te ondersteunen. De NVVB ondersteunt ook het experiment met de melding van harte.

Op grond van de Wet BRP is de burger niet verplicht om wijzigingen in het tijdelijk verblijfsadres door te geven. De NVVB geeft met betrekking tot dat punt aan dat de registratie van het tijdelijk verblijfsadres van niet-ingezetenen verplicht moet worden gesteld, om zo de adreskwaliteit te verbeteren, dan wel om in Nederland verblijvende niet-ingezetenen aan te merken als ingezetenen. De staatssecretaris van BZK heeft in de brief 28 juni 2021 toegezegd onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de mogelijkheden hiertoe.³⁰ De NVVB, de VNG en een aantal gemeenten zijn bij dit onderzoek betrokken.

6.5 Gebruikersoverleg BRP

Het gebruikersoverleg BRP is conform artikel 1.15 van de Wet BRP geconsulteerd. Vanuit het gebruikersoverleg zijn de volgende reacties ontvangen.

Aangegeven is dat het voor het slagen van het experiment met de registratie van het tijdelijk verblijfsadres door gemeenten van belang is dat er een zorgvuldige keuze wordt gemaakt met betrekking tot de gemeenten die deelnemen. De gemeenten die deelnemen aan het experiment waren in het ontwerp dat was toegestuurd aan het gebruikersoverleg nog niet genoemd. De gemeenten die deelnemen zijn thans opgenomen in artikel 2.4, vijfde lid, van dit besluit: Horst aan de Maas, en Peel en Maas, twee gemeenten in Noord-Limburg waar relatief veel niet-ingezetenen (met name arbeidsmigranten) tijdelijk verblijven.

Gevraagd is daarnaast waarom ervoor is gekozen in dit besluit de namen van de betrokken gemeenten op te nemen en of het voor de flexibiliteit van het experiment niet beter is om de deelnemende gemeenten in een later stadium bij besluit van de minister van BZK aan te wijzen. Een dergelijke aanwijzing is echter niet mogelijk omdat in artikel 4.16a van de Wet BRP niet is voorzien in de daarvoor benodigde delegatiebevoegdheid.

Ook is opgemerkt dat het vreemd voorkomt dat de reeds op het adres ingeschrevenen wel worden geïnformeerd, maar de eigenaar van een pand niet. Dit draagt er immers niet aan bij dat de eigenaar van een pand zicht houdt op wie er in de woning verblijven. Ten aanzien hiervan geldt echter dat het experiment met het informeren van ingeschrevenen op een adres ertoe dient om ingeschrevenen op een adres te informeren over nieuwe inschrijvingen op dat adres, zodat de informatiepositie van de reeds ingeschrevenen verbetert en zodat de reeds ingeschrevenen snel aan de bel kunnen rekken bij de gemeente als zij vermoeden dat de nieuwe inschrijving onjuist is (degene die zich heeft ingeschreven op het woonadres, verblijft niet daadwerkelijk op het woonadres). Gelet op het oogmerk waarop dit experiment is gestoeld, namelijk het informeren van *de ingeschrevene* op het woonadres over de inschrijving op het betreffende woonadres, is het niet mogelijk om te experimenteren met het verzenden van meldingen aan eigenaren van panden, tenzij de eigenaar van het pand ook is ingeschreven op dat woonadres.

6.6 Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het ATR heeft geen advies uitgebracht over het experiment met het verbeteren van het bijhouden van het tijdelijk verblijfsadres van personen die kort in Nederland zijn, omdat dit experiment naar verwachting geen regeldrukeffecten voor de burger heeft.

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 16.

Het ATR heeft advies uitgebracht over het experiment met het versturen van meldingen door gemeenten over adreswijzigingen. Het ATR constateert dat geen sprake is van verwachte vermeerdering van regeldruk voor de burger, maar van een verwachte vermindering. Het ATR heeft de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van zijn toetsingskader beoordeeld en een aantal adviezen gegeven. In de reactie op het advies zal de volgorde van dat toetsingskader en de bijbehorende adviezen worden aangehouden.

6.6.1 Nut een noodzaak

Het ATR adviseert de noodzaak van extra regulering bij adresregistratie of -wijziging nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op hoe vaak foute adresregistraties in de BRP voorkomen als gevolg van onjuiste inschrijvingen of onjuiste adreswijzigingen, wat de omvang is van de negatieve consequenties die ontstaan als gevolg van foute adresregistratie en hoe vaak deze problemen zich voordoen, wat de oorzaken zijn van foute adresregistratie in de BRP, en in hoeverre foute adresregistraties ook voorkomen bij gemeenten die extra maatregelen treffen om de kwaliteit van adresregistratie te waarborgen. Het ATR adviseert tevens het nut van de maatregelen nader te onderbouwen.

Oorzaak en omvang

Foutieve adresregistraties kunnen ontstaan doordat (1) een adreswijziging *niet* wordt doorgegeven, (2) het adresgegeven dat bij de aangifte wordt opgegeven onjuist is (degene die aangifte doet verblijft niet daadwerkelijk op het opgegeven adres) of (3) er een fout wordt gemaakt bij de registratie (bijvoorbeeld door degene die het adres registreert). Het is niet mogelijk om in de systemen te achterhalen hoe vaak foute adresregistraties in de BRP voorkomen als gevolg van onjuiste inschrijvingen of onjuiste adreswijzigingen, omdat dit niet wordt, en ook niet kan worden bijgehouden.

Omvang van negatieve gevolgen

Zoals in de toelichting is aangegeven, is het aantal uur dat een burger kwijt is aan het rechtzetten van een foutieve registratie bij verschillende (overheids)organisaties, 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 negatieve consequenties ondervinden van een foutieve registratie. Het is gelet hierop niet goed mogelijk om de omvang van de negatieve consequenties die ontstaan in te schatten, of om daarvan een gemiddelde te geven.

Nut

Het ATR stelt dat het probleem van fouten bij adresregistraties en -wijzigingen niet wordt opgelost door bewoners pas te informeren *nadat* het adres al is geregistreerd, en dat het doelmatiger lijkt om preventieve maatregelen te nemen, waardoor foutieve adresregistraties worden voorkomen. Naar aanleiding van deze opmerking van het ATR zijn artikel 3.4, tweede lid, van dit besluit en de toelichting aangepast, in die zin dat gemeenten de melding al kunnen verzenden vanaf het moment dat de burger aangifte doet, en niet pas vanaf het moment dat de verhuizing is geregistreerd in de BRP. Daardoor kan een onjuiste adresregistratie in de BRP worden voorkomen. Daarbij is wel van belang dat ingezetenen vanaf maximaal vier werken vóór de verhuizing aangifte kunnen doen, tot maximaal vijf dagen na de verhuizing. Als een ingezetene kort na de aangifte al verhuist, of het gewijzigde woonadres pas vlak na de verhuizing doorgeeft, kan de melding niet al voor het doorvoeren van de verhuizing in de BRP worden verzonden. Het is dus niet in alle gevallen mogelijk om de maatregel preventief in te zetten.

Het ATR merkt op dat bewoners volgens het voorstel een melding ontvangen na een nieuwe inschrijving of actieve wijziging. Het is echter mogelijk dat fouten ontstaan doordat bewoners een adreswijziging niet (actief) of niet tijdig melden. In die situatie wordt geen melding verzonden omdat er geen actieve registratie of wijziging aan de orde is. Het is op zichzelf juist dat het onderdeel van het actief informeren in het experiment geen oplossing kan bieden voor de door het ATR omschreven situaties, omdat er geen melding kan worden verzonden als een burger zijn of haar adreswijziging niet of niet tijdig meldt. Dat betekent niet dat het voorstel geen nut heeft. Voor deze situaties worden andere kwaliteitsmaatregelen ingezet, zoals het uitvoeren van huisbezoeken door gemeenten. Bovendien moet het actief en passief informeren van ingeschrevenen worden gezien als één experiment, dat in zijn geheel moet worden beoordeeld. Het passief informeren van burgers kan wel bijdragen aan signaleren van fouten die ontstaan door bijvoorbeeld het niet of niet tijdig doorgeven van een adreswijziging.

Alternatieven

Het ATR stelt een aantal keer in zijn advies dat het nut en noodzaak van preventieve maatregelen aannemelijker wordt geacht, zoals het vereisen van toestemming van de reeds ingeschrevenen op een woonadres als voorwaarde voor inschrijving op dat woonadres. Het ATR gaat daarmee echter voorbij aan de omstandigheid dat – zoals toegelicht in paragraaf 3 – het gros van eventuele preventieve maatregelen het doel van de BRP ondermijnt: de registratie van het woonadres waar een persoon feitelijk verblijft. Zouden vergaande preventieve maatregelen wel worden geïmplementeerd, dan kan dat onwenselijke gevolgen hebben. Bijvoorbeeld als iemand zich niet kan inschrijven op een woonadres, omdat de reeds ingeschrevenen op het adres daar niet mee instemmen. Dat heeft evengoed (net zoals een onjuiste adresregistratie) negatieve consequenties voor de burger, bijvoorbeeld doordat bepaalde voorzieningen die zijn gekoppeld aan een inschrijving op een woonadres niet kunnen worden verkregen. Het is van groot belang dat personen die feitelijk op een woonadres verblijven, zich daar ook kunnen laten registreren.

Bovendien zouden preventieve maatregelen, zoals het opvragen van extra bewijsstukken die de juistheid van de adresregistratie of -wijziging kunnen bevestigen, een verzwaring van de administratieve lasten en een vertraging van het adreswijzigingsproces voor alle burgers betekenen.³¹ Dat wil zeggen, ook in de 93,2% van de gevallen waarin de registraties nu zonder verdere preventieve maatregelen correct zijn, zou er om extra informatie worden gevraagd. Zulke maatregelen zijn niet proportioneel.

Het ATR adviseert toe te lichten in hoeverre foute adresregistraties ook voorkomen bij gemeenten die extra maatregelen treffen om de kwaliteit van de adresregistratie te waarborgen. Hierover zijn echter geen gegevens bekend, omdat het CBS enkel onderzoek doet naar de adreskwaliteit op landelijk niveau. Het doel van het experiment is – naast het verbeteren van de informatiepositie van de burger en het verbeteren van de algehele adreskwaliteit – om zoveel mogelijk gegevens op te halen in het kader van de evaluatie, onder *alle* gemeenten, zodat een zo goed mogelijk beeld kan worden verkregen van de praktijk.

Ook stelt het ATR dat indien fouten zich bij deze gemeenten niet of nauwelijks voordoen, het nut van het experiment voor die gemeenten gering is. Ten aanzien daarvan wordt opgemerkt dat het nut van het experiment moet worden beoordeeld naar de maatstaf van de verbetering van de informatiepositie van de burger en de vooruitgang van de adreskwaliteit in zijn geheel. Doordat alle gemeenten verplicht zijn een melding te versturen, is de verwachting dat burgers minder geneigd zijn om een foutief adres door te geven. Burgers kunnen dan immers niet gaan 'shoppen' bij gemeenten die nu nog geen meldingen verzenden. Daarmee wordt beoogd de adreskwaliteit in zijn geheel te verbeteren, echter, de effecten van die maatregelen in de praktijk zijn op voorhand niet goed in te schatten.

Het ATR adviseert te kiezen voor structurele wetgeving, omdat daarmee transitielasten zouden worden voorkomen. Van transitielasten is echter waarschijnlijk geen sprake: indien het experiment succesvol is en de verplichting om meldingen te versturen in structurele wetgeving wordt verankerd, zullen gemeenten naar verwachting op grotendeels dezelfde wijze meldingen kunnen blijven versturen. Eventuele aanpassingen zullen zien op de uitzonderingsgronden die gelden, en het moment van verzenden. Als het experiment niet succesvol is, zal simpelweg kunnen worden gestopt met het verzenden van meldingen.

Het ATR stelt dat – mits de effecten van het verzenden van meldingen zonder experiment in kaart kunnen worden gebracht – moet worden gekozen voor structurele wetgeving. Ook met structurele wetgeving kunnen gemeenten keuzeruimte krijgen bij de invulling van de melding, zo vindt het ATR. Het ATR gaat er daarmee echter aan voorbij dat het doel van het experiment (ook) is om zoveel mogelijk informatie over uitzonderingsgronden die gemeenten gebruiken te vergaren, zodat als een structurele regel wordt opgesteld, deze regeling duidelijke kaders kan geven omtrent de uitzonderingsgronden voor het verzenden van meldingen.

Het ATR constateert tevens dat de maatregel om het aantal inschrijvingen op een adres te tonen via Mijnoverheid.nl geen experimenteel karakter kent. Het informeren van ingezetenen op Mijnoverheid kent echter wel degelijk een experimenteel karakter, omdat enerzijds de doelstelling daarvan duidelijk is: het informeren van burgers over (nieuwe) inschrijvingen en het bijgevolg verbeteren van de adreskwaliteit, maar anderzijds de effecten van de maatregelen nog niet

³¹ Dit naast het feit dat het opvragen van dergelijke bewijsstukken als voorwaarde voor inschrijving in strijd is met de Wet BRP.

duidelijk zijn. Het experiment moet dit uitwijzen. Als het tonen van de informatie aan de burger niet de gewenste effecten sorteert, is het niet opportuun om de informatie op MijnOverheid te blijven tonen. Overigens moet het actief en passief informeren van ingeschrevenen worden gezien als één experiment, dat in zijn geheel moet worden beoordeeld.

6.6.2 Werkbaarheid

Werkbaarheid van fouterstel bij registraties

Het ATR merkt op dat het voorstel geen aanvullende maatregelen, of acties gericht op ondersteuning voor burgers die een foute registratie willen herstellen bevat. Gemeenten hebben echter reeds de taak om burgers te ondersteunen als zij in de knel komen, en doen dat ook. Daarnaast kunnen burgers hulp krijgen bij het Meldpunt Fouten in Overheidsregistraties (MFO), als zij er niet uitkomen. Daarvoor bestaan reeds verschillende regelingen; het is daarom niet noodzakelijk om een specifieke regeling te treffen in dit besluit. Er is geen doenvermogenstoets uitgevoerd op dit voorstel, omdat dit voorstel moet bijdragen aan het *vermindere*n van administratieve lasten van burgers, en geen nieuwe verplichtingen voor de burger in het leven roept.

Actualiteit van gegevens

Het ATR adviseert om burgers bij de melding die wordt verstuurd door de colleges te informeren over waar zij het actueel aantal ingeschrevenen op het eigen woonadres kunnen inzien. Mede naar aanleiding van deze opmerking van het ATR zullen de colleges worden geïnstrueerd dat te doen.

Het ATR adviseert om te overwegen om de melding later in de tijd te versturen, omdat een registratie in sommige gevallen met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt (bijvoorbeeld als een adresregistratie onjuist blijkt te zijn). Dat maakt dat de melding op het moment van ontvangst, of kort daarna, mogelijk niet meer actueel is. Allereerst strookt dit advies niet met het eerdere advies van het ATR om de melding juist eerder te verzenden, *voorafgaand* aan de daadwerkelijke registratie van het adres in de BRP, zodat de maatregel preventief kan werken. Zoals hiervoor uiteengezet, is het advies van het ATR om de melding eerder te verzenden overgenomen, zodat de maatregel er ook aan kan bijdragen dat foutieve adresregistraties worden voorkomen. Daarnaast zal de burger voor het meest actuele aantal ingeschrevenen op het woonadres worden verwezen naar MijnOverheid. Het advies om de melding later te verzenden is gelet hierop niet overgenomen.

6.6.3 Gevolgen regeldruk

Het ATR adviseert de beschrijving van de regeldrukeffecten aan te scherpen op basis van de analyse over het aantal onjuiste adresregistraties. Zoals aangegeven, is een gerichtere analyse over het aantal onjuiste adresregistraties echter niet mogelijk, omdat de gegevens die daarvoor nodig zijn ontbreken, en ook niet kunnen worden verkregen. Er wordt en kan niet worden bijgehouden wat de oorzaak is van onjuiste adresregistraties en derhalve kan ook niet worden vastgesteld welk deel van het percentage aan onjuiste adresregistraties in de BRP moet worden toegeschreven aan het laten registreren van onjuiste woonadressen. Gelet hierop is voor het in kaart brengen van de regeldrukvermindering gebruikgemaakt van bandbreedtes. Het experiment moet uitwijzen wat de effecten zijn van de maatregel, en in welke mate sprake is van regeldrukvermindering.

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,³² 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.³³

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.	2.65, tweede zin	2.4, eerste lid	als abo aangewezen colleges van B&W worden niet aangewezen voor een specifieke, in sectorale regelgeving bepaalde taak	2.4.1 en 2.4.4
2.	2.68 jo. 2.65, eerste zin	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 als niet-ingezetene verzoeken	2.4.3
3.	2.78, eerste lid, eerste zin	2.4, eerste lid, laatste zinsdeel	als abo aangewezen colleges van B&W	2.4.4

³² 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.

³³ Zie echter (de toelichting bij) artikel 4.1, tweede lid.

			kunnen ook een opgave doen als zij zelf de betreffende gegevens over tijdelijk verblijfsadres niet verwerken	
4.	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	2.4.5

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 Horst aan de Maas, en Peel en Maas (vijfde lid) – als bestuursorganen als bedoeld in artikel 2.65 van de Wet BRP, vindt haar grondslag in voornoemd artikel uit de Wet BRP. De als abo aangewezen colleges zijn bevoegd de minister van BZK opgave te doen van het tijdelijk verblijfsadres van de betrokkene op grond van dit besluit, in het bijzonder artikel 2.4, eerste 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 in artikel 2.78, eerste lid, eerste zin, van de Wet BRP vervatte voorwaarde dat abo's gegevens over betrokkenen ook zelf dienen te registreren, geldt voor de als abo aangewezen colleges van B&W niet (artikel 2.4, eerste 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.

Artikel 2.4, tweede lid, bevat een expliciete verwerkingsgrondslag voor de verwerking van tijdelijk verblijfsadressen door de colleges van B&W ten behoeve van de opgave daarvan aan de minister van BZK.

Op grond van artikel 2.78, tweede lid, van de Wet BRP, bevorderen de als abo 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 (artikel 2.4, derde lid).

De als abo aangewezen colleges zijn – in tegenstelling tot andere op grond van artikel 2.65 van de Wet BRP aangewezen bestuursorganen 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 als niet-ingezetene (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, eerste

lid). Qua als abo 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 zijn 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 gemonitord en 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, van de Wet BRP). Met 'inschrijvingen' wordt 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). 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.³⁴

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.	3.2, eerste tot en met vierde lid	3.5	de minister van BZK is bevoegd gegevens uit de BRP te bewerken tot een cijfer (aantal ingeschrevenen op een adres)	3.4.3
2.	3.20	3.4 en 3.5	ingezetenen krijgen informatie (actief) over woonadresinschrijvingen op hun woonadres en zij	3.4.2 resp. 3.4.3

³⁴ Zie echter (de toelichting bij) artikel 4.1, tweede lid.

			krijgen via MijnOverheid (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 de onderhavige artikelen is hieraan invulling gegeven, hetgeen in paragraaf 3.4 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 3.4.2 van deze nota van toelichting.

Na de aangifte van inschrijving of adreswijziging dan wel terstond na de datum van inschrijving of adreswijziging, wordt van die inschrijving of adreswijziging mededeling gedaan, en wel per brief (artikel 3.4, tweede lid). Uit de enquête, afgenomen onder gemeenten in samenwerking met de NVVB (zie paragraaf 3.4.1), 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, en wel op het adres waar de aangifte betrekking op heeft (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 3.4.2).

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' (verzorgingshuizen, 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 adreswijzingen 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 (in MijnOverheid) aan ingezetenen op hun verzoek 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 dergelijk verzoek als dat 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 3.5 van deze nota van toelichting zijn die nadere regels verder toegelicht, waarbij in paragraaf 3.5.1 in het bijzonder wordt ingegaan op de wijze waarop en in paragraaf 3.5.2 op de criteria aan de hand waarvan het experiment in hoofdstuk 3 wordt gemonitord en 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 (tweede lid).

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.³⁵

³⁵ Toelichting bij de tweede nota van wijziging op de wijzigingswet (Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 8, p. 2-3).

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.³⁶

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

³⁶ Idem.