

Kenmerk	W04.20.0204/I
Datum aanhangig	26 juni 2020
Datum vastgesteld	23 september 2020
Datum advies	23 september 2020
Datum publicatie	25 november 2020
Vindplaats	Kamerstukken II 2020/21, 35648, nr. 4

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2020, no.2020001272, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet basisregistratie personen 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 basisadministraties persoonsgegevens BES in verband met het opnemen van gegevens over kinderen die op het moment van de 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt een aantal onderdelen in de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) en in de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES (Wbp BES). Het introduceert daartoe onder meer een experimenteerbepaling in de Wet BRP. Daarnaast wordt voorgesteld de gegevensverstrekking aan autoriteiten in het Caribische deel van het Koninkrijk uit te breiden.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt over de experimenteerbepaling op dat het doel van de bepaling nauwkeuriger en concreter dient te worden vastgelegd, en dat de bepaling moet worden voorzien van criteria voor evaluatie en concrete waarborgen. Ook maakt zij een opmerking over het toelichten van waarborgen in relatie tot gegevensuitwisseling naar derde landen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Experimenteerbepaling

Het voorstel introduceert een experimenteerbepaling in de Wet BRP op grond waarvan tijdelijk kan worden afgeweken van bepalingen in die wet. (zie noot 1) De toelichting wijst als reden hiervoor op een aantal beleidsvoornemens die van invloed zijn op de vormgeving van de BRP. (zie noot 2) Ook wijst de toelichting op het belang dat de doorlooptijd van een technisch realisatieproces zoveel mogelijk wordt beperkt, zodat meebewogen kan worden met veranderende politiek-bestuurlijke wensen en vereisten. (zie noot 3)

Het wetsvoorstel kent een algemeen geformuleerd doel dat meerdere experimenten mogelijk moet maken. In de toelichting wordt gesteld dat nadere wettelijke inperking niet mogelijk is, vanwege dit algemeen geformuleerde doel van de afwijkingsmogelijkheid en de samenhang van de onderdelen van het stelsel van de BRP zoals dit wettelijk is vormgegeven. (zie noot 4) Wel wijst de toelichting erop dat het doel bij amvb dient te worden geconcretiseerd, mede met het oog op de evaluatie. (zie noot 5) Dit geldt eveneens voor de specifieke bepalingen waarvan wordt afgeweken bij amvb, en het bereik en de geldingsduur van het experiment. (zie noot 6) Daarnaast is voorzien in parlementaire betrokkenheid, (zie noot 7) een evaluatiebepaling, (zie noot 8) en moet een gelijkwaardig alternatief worden opgenomen als wordt afgeweken van door de Wet BRP geboden waarborgen. (zie noot 9)

De Afdeling benadrukt ten eerste dat het van belang is onderscheid te maken tussen experimenten enerzijds en flexibele normstelling anderzijds. (zie noot 10) Bij een experiment dient het te gaan om een tijdelijk afwijken van een wet om proefondervindelijk vast te stellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. (zie noot 11) Gelet op de zeer ruime afwijkingsbevoegdheid en de verschillende wensen die daar blijkens de toelichting aan grondslag liggen rijst de vraag of hier wel sprake is van experimenteren en niet eerder van een behoefte aan flexibele normstelling.

In dit licht adviseert de Afdeling de bepaling zo aan te passen dat zij, zoals beoogd, daadwerkelijk ziet op experimenten. Daartoe doet zij hierna enkele concrete voorstellen.

Gelet op het voorgaande dient in de eerste plaats het doel van de bepaling nauwkeuriger en concreter op het niveau van de wet te worden vastgelegd. (zie noot 12) Dit vereist in ieder geval dat het oogmerk, het bereik, van welke specifieke onderdelen kan worden afgeweken en de maximale geldingsduur van de afwijking worden opgenomen in de grondslag, (zie noot 13) zeker ook met het oog op de gedetailleerde regelgeving in de Wet BRP. Ook dient te worden bepaald op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd. (zie noot 14) De Afdeling acht het daarbij wenselijk de afzonderlijke experimenten, zoals beschreven in de toelichting, in één of meer specifieke experimentenbepalingen uit te werken. (zie noot 15)

De Afdeling wees eerder op de noodzaak experimenten met voldoende waarborgen te omgeven. (zie noot 16) In een nauwkeurige en concrete experimenteergrondslag dient met het oog daarop specifiek te worden aangegeven welke gelijkwaardige alternatieven worden opgenomen als wordt afgeweken van (privacy)waarborgen. Dit is mede van belang met het oog op de grondwettelijk vereiste specifieke grondslag voor de beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer. (zie noot 17) Het is immers juist de Basisregistratie Personen (BRP) waaraan door andere bestuursorganen in bepaalde gevallen persoonsgegevens worden ontleend, die verstrekking gevolgen kunnen hebben voor de burger. (zie noot 18)

De Afdeling adviseert de huidige experimenteerbepaling in die zin te herzien.

2. Doorgifte gegevens aan de openbare lichamen en landen binnen het Koninkrijk

Het wetsvoorstel regelt de doorgifte van gegevens aan de openbare lichamen, Aruba Curaçao of Sint Maarten. Op grond van de huidige bepaling van de Wet BRP is in het Besluit basisregistratie personen geregeld in welke gevallen gegevens uit de BRP voor dit doel kunnen worden gebruikt. (zie noot 19) Volgens de toelichting is verstrekking van gegevens echter ook noodzakelijk voor andere doeleinden. (zie noot 20) Dit betreft de gegevensverstrekking aan autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van Rijkswetgeving, (zie noot 21) en in het kader van de goede uitvoering van andere taken waarmee de

betrokken autoriteiten zijn belast. (zie noot 22) Het voorstel regelt beide verstrekkingen door hiervoor in de Wet BRP een grondslag op te nemen. Volgens de toelichting kan, gelet op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de vraag naar passende waarborgen niet in algemene zin beantwoord worden, maar wordt een passend beschermingsniveau gewaarborgd door de Wbp BES en de relevante Landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. (zie noot 23)

De Afdeling acht deze toelichting ontoereikend. De AVG is alleen van toepassing op Europees Nederland en niet op de openbare lichamen en in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit betekent dat op de gegevensverstrekking die in het kader van het wetsvoorstel aan de orde is, het regime uit de AVG ten aanzien van doorgifte van gegevens met derde landen van toepassing is. (zie noot 24) Zonder een adequaatheidsbesluit van de Commissie kan niet zonder meer worden uitgegaan van een 'passend beschermingsniveau' en ontbreekt daarmee de grondslag voor doorgifte van gegevens op basis van de toepasselijke wetgeving in het Caribische deel van het Koninkrijk op grond van artikel 45 AVG. (zie noot 25) Dit wordt bevestigd door de brief van de regering aan de Tweede Kamer van 13 maart j.l. Daarin werd aangegeven dat uit onderzoek blijkt dat niet zonder meer kan worden verondersteld dat het beschermingsniveau van de genoemde wetgeving een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor uitwisseling van gegevens. (zie noot 26) Daardoor dient de grondslag voor een zodanige uitwisseling gevonden te worden in artikel 46 AVG, zoals ook de CBP BES al heeft opgemerkt. (zie noot 27)

Uit het voorgaande volgt dat de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker zelf passende waarborgen moet bieden, waarbij betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende middelen dienen te beschikken. (zie noot 28) Gelet hierop ligt het in de rede dat de verwerkingsverantwoordelijke in dit geval de passende waarborgen in acht neemt die gelet op de AVG specifiek voor overheidsinstanties gelden. (zie noot 29) Uit de toelichting blijkt echter niet in hoeverre deze passende waarborgen, toegesneden op deze specifieke gegevensuitwisseling en gelet op de vereisten (zie noot 30) en opties (zie noot 31) van artikel 46 AVG, worden geboden. Ook volgt uit de toelichting niet in hoeverre hieraan tegemoet wordt gekomen door in de Wet BRP of in andere wetgeving opgenomen waarborgen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 19 november 2020

1. Experimenteerbepaling

De Afdeling heeft geadviseerd de voorgestelde experimenteerbepaling te herzien. Daarbij brengt de Afdeling naar voren op welke wijze nadere inkadering van de experimenteerbepaling kan plaatsvinden. Hieraan is gevolg gegeven. De striktere normering van experimenten die hiervan het gevolg is, is passend gelet op de aard en het belang van de BRP, die - zoals is aangegeven in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting bij het voorstel - een cruciale rol vervult in de persoonsinformatievoorziening van de overheid en onmisbaar is voor een betrouwbare dienstverlening aan burgers in het publieke en semipublieke domein. Ook speelt de omstandigheid een rol dat de Wet BRP wordt gekenmerkt door regelgeving op

detailniveau. Mede in het licht van de door de Grondwet vereiste specifieke formeelwettelijke grondslag voor beperking van het recht op de persoonlijke levenssfeer in relatie tot gelijkwaardige alternatieven wanneer bij wege van experiment wordt afgeweken van (privacy)waarborgen, is de experimenteerbepaling - het voorgestelde artikel 4.16a - op verschillende onderdelen aangepast. Hiermee wordt de experimenteergrondslag zowel inhoudelijk als procedureel nader ingekaderd.

Het advies om het doel van de bepaling nauwkeuriger en concreter op het niveau van de wet vast te leggen, is op drie wijzen opgevolgd.

Ten eerste is in het voorgestelde artikel 4.16a, eerste lid, onderdelen a tot en met e, een limitatieve opsomming opgenomen van de mogelijke oogmerken van experimenten. Een uit te voeren experiment dient ten minste een van deze oogmerken te hebben. Bij de keuze voor de oogmerken is aangesloten bij de actuele beleidsvoornemens met betrekking tot de doorontwikkeling van de BRP. (zie noot 32) In de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de achtergronden hiervan en worden per oogmerk voorbeelden van mogelijke experimenten genoemd.

Ten tweede wordt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de Wet BRP, inhoudelijk nader afgebakend met een limitatieve opsomming van de onderdelen van de Wet BRP waarvan bij wege van experiment kan worden afgeweken (voorgestelde artikel 4.16a, tweede lid, eerste zin). Door de hoofdstukken 1 en 4 van de Wet BRP uit te sluiten van het toepassingsbereik van de bepaling, wordt geborgd dat in het kader van een experiment niet kan worden afgeweken van de algemene uitgangspunten van het BRP-stelsel en de bepalingen inzake het toezicht door de Autoriteit Persoonsgegevens op de gegevensverwerking in de BRP.

Ten derde is de maximale duur van een experiment vastgelegd in de experimenteerbepaling zelf (voorgestelde artikel 4.16a, eerste lid, aanhef). De maximale duur van vier jaar borgt het tijdelijke karakter van de afwijkingsmogelijkheid en laat tegelijkertijd de noodzakelijke ruimte voor achtereenvolgens de uitvoering, evaluatie en eventuele wettelijke verankering van een experiment.

Ook met betrekking tot de verplichte evaluatie van het experiment zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling nadere regels opgenomen in de experimenteerbepaling zelf. Zo dient uit het verslag van de evaluatie ten minste te blijken in hoeverre het experiment heeft bijgedragen aan het betreffende oogmerk waarmee het uitgevoerd is (voorgestelde artikel 4.16a, vierde lid, tweede zin). Voor wat betreft de wijze waarop de evaluatie wordt uitgevoerd, is in de bepaling opgenomen dat bij een evaluatie in ieder geval het Gebruikersoverleg BRP geraadpleegd dient te worden (voorgestelde artikel 4.16a, vierde lid, derde zin). In aanvulling hierop dient - krachtens het voorgestelde zesde lid van artikel 4.16a - de betreffende algemene maatregel van bestuur nadere regels te bevatten over de wijze waarop en de criteria aan de hand waarvan de doeltreffendheid en de effecten van het experiment worden bepaald. Hiermee wordt geborgd dat voorafgaand aan het experiment duidelijk is op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd.

Ten slotte heeft het advies geleid tot herziening van het voorgestelde artikel 4.16a, tweede lid, door daarin nadere invulling te geven aan de gelijkwaardige alternatieven die worden opgenomen als bij wege van experiment wordt afgeweken van (privacy)waarborgen. Indien in het kader van het experiment wordt afgeweken van de bij de betreffende bepaling geboden waarborgen, wordt in de algemene maatregel van bestuur daarvoor een

gelijkwaardig alternatief opgenomen waarbij rekenschap wordt gegeven van de wijze waarop ten minste de rechten, bedoeld in de artikelen 13 tot en met 17 van de Algemene verordening gegevensbescherming, van betrokkene ten aanzien van de verwerking van hem betreffende gegevens worden gewaarborgd. Het gaat hier om fundamentele privacyrechten, zoals het recht van inzage in de gegevensverwerking en het recht op rectificatie van onjuiste persoonsgegevens. Daarnaast dient in het kader van het alternatief in ieder geval rekenschap te worden gegeven van de wijze waarop de rechten van betrokkenen onder de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van beslissingen als bedoeld in de artikelen 2.60, 3.18 en 3.24 van de Wet BRP worden gewaarborgd.

2. Doorgifte gegevens aan de openbare lichamen en landen binnen het Koninkrijk

Op aangegeven van de Afdeling is in de memorie van toelichting bij het voorstel nader ingegaan op de waarborgen die worden geboden bij de (systematische) verstrekking van gegevens uit de BRP aan autoriteiten in het Caribische deel van het Koninkrijk. Hierbij is in het bijzonder ingegaan op de waarborgen die in de Wet BRP en onderliggende regelgeving zijn opgenomen. Deze waarborgen zien op de rechten van de betrokkene wiens gegevens worden verstrekt, (zie noot 33) de nadere inkadering van de gegevensverstrekking bij algemene maatregel bestuur (zie noot 34) en de technische voorgeschreven met betrekking tot de systemen van de ontvangers van BRP-gegevens. (zie noot 35)

Bij gelegenheid van het nader rapport zijn ook overigens enige inhoudelijke en technische wijzigingen aangebracht. Naast redactionele verbeteringen en verduidelijking van de memorie van toelichting op enkele plekken, betreft dat met name het herstel van enige verschrijvingen in de Wet BRP en de Wet bap BES.

Voorts wordt voorgesteld om ingeschrevenen op een centrale plek, zoals in MijnOverheid, digitaal inzage te bieden in de systematische verstrekkingen vanuit de BRP. Op grond van het voorgestelde artikel 3.22a kan de ingeschrevene zich voortaan voor inzage in de gegevensverstrekking behalve tot het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W) of een inschrijfvoorziening, ook rechtstreeks - dus zonder tussenkomst van een inschrijfvoorziening - wenden tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). Daarmee wordt de uitoefening van het recht van inzage vergemakkelijkt en de toegankelijkheid verbeterd. Voorts wordt hiermee invulling gegeven aan de toezegging van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer bij brief van 20 december 2019. (zie noot 36) Bovenstaande laat onverlet dat een verzoek tot inzage als hier bedoeld ook nog altijd aan een college van B&W of inschrijfvoorziening gericht kan worden; het betreft hier louter een aanvulling op de bestaande mogelijkheden. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de reikwijdte van de nieuwe regeling en de wijze waarop bij deze inzage langs elektronische weg een deugdelijke vaststelling van de identiteit verzekerd wordt.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voetnoten

(1) Voorgestelde afdeling 2a van de Wet BRP.

(2) Memorie van toelichting, paragraaf 2.6. De toelichting wijst hier op het beperken van onnodige geslachtsregistratie, de versleutelde opslag van persoonsgegevens in

basisadministraties, het registreren van e-mailadressen en het vergroten van de dienstverlening aan de burger door meer regie op eigen persoonsgegevens.

(3) Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.

(4) Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, Onderdeel Q.

(5) Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Onderdeel Q.

(6) Voorgesteld artikel 4.16a, tweede lid, Wet BRP.

(7) Voorgesteld artikel 4.16a, derde lid, Wet BRP.

(8) Voorgesteld artikel 4.16a, vierde lid, Wet BRP.

(9) Voorgesteld artikel 4.16a, eerste lid, Wet BRP.

(10) Advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 6 maart 2019, W16.18.0315/II, inzake het Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging; en advies van de Raad van State van 6 december 2019, W01.19.0146/I, inzake de elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(11) Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 december 2019, W01.19.0146/I, inzake de elfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(12) Aanwijzing 2.41, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

(13) Aanwijzing 2.41, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

(14) Aanwijzing 2.42 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 februari 2020, no. W18.19.0145/IV, inzake het Besluit experimenten Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.

(15) Zie hiervoor de eerder door de Afdeling eerder gedane Handreiking voor de opzet en evaluatie van een experimentadvies, bijlage bij advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 maart 2019, no.W16.18.0315/II, inzake het Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging.

(16) Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 6 maart 2019, no.W16.18.0315/II, inzake het Voorstel van wet inzake Regels betreffende experimenten in de rechtspleging.

(17) Artikel 10, tweede lid, Grondwet.

(18) Zie het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 31 augustus 2018, no.W04.18.0230/I, paragraaf 3.3.

(19) Artikel 3.12 Wet BRP en artikel 43 Besluit BRP.

(20) Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

(21) Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

(22) Memorie van toelichting, paragraaf 2.5.

(23) Memorie van toelichting, paragraaf 4.2 en 7.3. Zie ook de opmerking van het College Bescherming Persoonsgegevens BES in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting.

(24) Hoofdstuk V AVG.

(25) Artikel 45, eerste en derde lid, AVG.

(26) Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 13 maart 2020, Kamerstukken II 2019/20, 32761, 161, blz. 2. Zie Pro Facto, Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES, WODC 2019, paragraaf 6.2.4.

(27) Zie memorie van toelichting, paragraaf 7.3.

(28) Artikel 46, eerste lid, AVG. Zie ook HvJ van 16 juli 2020 in Schrems II, C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559, punten 92, 95-96.

(29) Dit zijn enerzijds de juridisch bindende en afdwingbare instrumenten tussen overheidsinstanties of -organen (artikel 46, tweede lid, onder a, AVG). Anderzijds ziet dit op bepalingen die moeten worden opgenomen in administratieve regelingen tussen overheidsinstanties of -organen, zoals een memorandum van overeenstemming met afdwingbare en effectieve rechten van betrokkenen (overweging 108 en artikel 46, derde lid,

onder b, AVG). Hierbij zullen in ieder geval minimumwaarborgen in acht dienen te worden genomen, zoals beschreven in de richtsnoeren van het Europees Comité voor gegevensbescherming (Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB), 'Guidelines 02/2020 on articles 46 (2) (a) and 46 (3) (b) of Regulation 2016/679 for transfers of personal data between EEA and non-EEA public authorities and bodies', 18 januari 2020).

(30) Artikel 46, eerste lid, AVG.

(31) Artikel 46, tweede en derde lid, AVG. De in het tweede lid genoemde instrumenten kunnen zonder toestemming van de Autoriteit Persoonsgegevens worden gebruikt, terwijl de in het derde lid genoemde instrumenten wel toestemming behoeven.

(32) Zie hierover met name de Ontwikkelagenda BRP (Kamerstukken II 2020/21, 27859, nr. 146) en de Agenda Digitale Overheid 'NL Digibeter' (Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 549 en 621).

(33) Hoofdstuk 3, afdeling 2, van de Wet BRP.

(34) Artikel 43 van het Besluit BRP, in samenhang bezien met bijlage 6 bij het Besluit BRP.

(35) Artikel 5 van het Besluit BRP, in samenhang bezien met de systeembeschrijving BRP.

(36) Kamerstukken II 2019/20, 32761, nr. 157.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting