

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
E. van der Burg
Postbus 2001 I
2500 EA Den Haag

Datum

23 maart 2026

Contactpersoon

J.M.E. Smilde

Onderwerp

Wijziging Besluit basisregistratie personen

Geachte heer van der Burg,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennis genomen van het voorstel tot wijziging van Besluit basisregistratie personen (hierna: voorstel) dat voorziet in de mogelijkheid van een aantal financiële instellingen om systematisch gegevens uit de basisregistratie personen (hierna: BRP) te ontvangen. Het voorstel is ingegeven door de wens om cliëntonderzoeken, ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering, eenvoudiger en efficiënter te laten plaatsvinden. Die wens op zijn beurt berust op (artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van) de EU-Verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (hierna: Verordening).¹ De Verordening verplicht zogenoemde meldingsplichtige entiteiten tot het uitvoeren van cliëntenonderzoek. De identificatie en verificatie van de identiteit van huidige en potentiële particuliere klanten of hun gemachtigden (hierna kortweg: klanten) vormt een belangrijk deel van zo'n onderzoek.

Het voorstel en toelichting hierop (hierna: toelichting) geven de WeCo aanleiding tot een aantal opmerkingen en vragen.

1. Is het voorstel in overeenstemming met de Verordening?

Voor de WeCo staat momenteel niet vast of het voorstel past binnen de grenzen die de Verordening stelt. Daartoe wijst zij op het volgende.

Artikel 22, eerste lid, onder a, van de Verordening noemt voor natuurlijke personen de volgende gegevens waarover banken moeten beschikken (1) alle voor- en achternamen, (2) de volledige geboortedata, (3) nationaliteiten, staatloosheid of vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus, in voorkomend geval, en het nationale identificatienummer, in voorkomend geval, en (4) de normale verblijfplaats of, bij gebrek aan een vast woonadres met rechtmatig verblijf in de Unie, het postadres waar de natuurlijke persoon kan worden bereikt en, indien beschikbaar, het fiscaal identificatienummer.² Die opsomming vormt een

¹ Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024.

² Toelichting, blz. 5-6.

aanwijzing dat banken slechts die gegevens van en over natuurlijke personen hoeven te verzamelen.

Vervolgens constateert de WeCo dat de opsomming in het voorstel beduidend meer gegevens bevat: 'Uit de basisregistratie personen kunnen geen andere gegevens worden verstrekt dan: de algemene gegevens over de naam, *de geslachtsnaam van de echtgenoot, de eerdere echtgenoot, de geregistreeerde partner of de eerdere geregistreeerde partner* en het gebruik door de ingeschrevene van die naam, de geboorteplaats, de geboortedatum, nationaliteit of nationaliteiten, dan wel een aanduiding dat de betrokkene geen nationaliteit bezit, of een aanduiding dat de nationaliteit van de betrokkene niet kan worden vastgesteld, het burgerservicenummer en het adres.'³ Dit onderdeel van het voorstel suggereert dat banken alle zojuist aangeduide gegevens mogen opvragen.

De gecursiveerde gegevens behoren wel tot de opsomming in het voorstel, maar niet tot de opsomming van de Verordening. Aldus bestaat de kans dat het voorstel banken meer ruimte biedt dan de Verordening, en daarmee dat het voorstel zich niet verdraagt met de Verordening. Om twijfel op dit punt te vermijden, adviseert de WeCo om de tekst van artikel 22, eerste lid, onder a, van Verordening letterlijk over te nemen in de extra rij in bijlage 4 van het Besluit basisregistratie personen (hierna: Besluit).

Verder adviseert de WeCo om in de toelichting zo precies mogelijk aan te geven welke gegevens naar voren komen als de BRP wordt geraadpleegd. Als blijkt dat het gaat om meer gegevens dan de Verordening lijkt te verlangen, adviseert de WeCo om te bezien of aanpassing van de BRP mogelijk en wenselijk is. Een – mogelijkterwijs fictief – voorbeeld ter illustratie. Een bank raadpleegt de BRP om de naam, geboortedatum en nationaliteit van een klant te verifiëren, en krijgt vervolgens automatisch niet alleen deze gegevens maar ook informatie over de echtgenote en voormalige echtgenote van de klant. In zo'n geval bestaat een geldige reden om te onderzoeken op welke wijze kan worden gewaarborgd dat de bank slechts inzage krijgt in de gegevens die zij wil verifiëren.

Gezien het vorenstaande weet de WeCo momenteel niet zeker of de beschouwingen over evenredigheid⁴ – geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid – van de mogelijkheid tot raadpleging van de BRP door banken (juridisch) houdbaar zijn. Want als het voorstel banken meer mogelijkheden biedt dan de Verordening verlangt, rust op de wetgever een verzwaarde motiverings- en onderzoeksplicht. In zo'n geval moet de wetgever namelijk aannemelijk maken waarom het noodzakelijk en proportioneel is om banken inzage te geven in gegevens waarover de Verordening zwijgt.

2. *Biedt het voorstel voldoende waarborgen ter voorkoming van misbruik?*

De wetgever wil inzage in BRP-gegevens door banken clausuleren (beperken tot gegevens die strikt nodig zijn voor de uitvoering van cliëntonderzoeken als bedoeld in de Verordening⁵), en misbruik (met name: het gebruik voor commerciële doeleinden⁶) van deze gegevens voorkomen. Clausulering en voorkoming van misbruik hangen met elkaar samen, aangezien de BRP ingevolge art.2.7 Wet BRP veel gegevens bevat die voor het adequaat uitvoeren van cliëntonderzoeken ogenschijnlijk geen relevantie hebben, maar commercieel

³ Voorstel, blz. 2. Zie ook art. 3.3 van het Besluit basisregistratie personen.

⁴ Toelichting, blz. 7-11.

⁵ Toelichting, blz. 13.

⁶ Toelichting, blz. 18.

gezien wel interessant zijn. In dit verband wijst de WeCo, zonder pretentie van volledigheid, op gegevens over de ouders van de geregistreerde persoon (artikel 2.7, eerste lid, onder a, sub 1, van de Wet BRP) en curatele van de geregistreerde persoon (artikel 2.7, eerste lid, onder a, sub 3, van de Wet BRP).

In dit verband ontleent de WeCo aan de toelichting het volgende:

Om mogelijkheden tot misbruik van deze aansluiting zoveel mogelijk te beperken, bevat dit besluit strikte juridische, organisatorische en technische waarborgen. Banken mogen BRP-gegevens alleen opvragen en gebruiken binnen het cliëntenonderzoek ter identificatie en verificatie van natuurlijke personen; en dus niet voor commerciële of andere doeleinden. Bovendien is voor burgers transparant hoe banken met hun gegevens omgaan, doordat achteraf inzichtelijk is welke gegevens banken opvragen en zij hun werkproces voor eenieder kenbaar moeten publiceren. Op overtreding van voorschriften in dit besluit kan worden gehandhaafd door de Autoriteit Persoonsgegevens (AP).⁷

Met enige goede wil kan de eerste zin van de ‘toegevoegde rij’ – ‘De verstrekte gegevens uit de basisregistratie worden niet voor andere doeleinden verwerkt dan noodzakelijk voor uitvoering van cliëntenonderzoek van natuurlijke personen en hun vertegenwoordigers voor het verkrijgen en aanhouden van een betaalrekening (...)’ – worden gelezen als een juridische waarborg.⁸ Het voorstel zwijgt echter over organisatorische en technische waarborgen.

Over organisatorische waarborgen meldt paragraaf 3.6.2 van de toelichting⁹ dat (1) een bank een werkproces moet hebben om onrechtmatige bevraging te voorkomen en om verwerking van gegevens in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming technisch te waarborgen, en (2) de functionaris gegevens van deze bank het werkproces moet goedkeuren en beschikbaar stellen. Het voorstel bepaalt echter niet dat een bank slechts toegang tot gegevens uit de BRP krijgt, als en nadat het zojuist omschreven werkproces is vastgesteld, goedgekeurd en geïmplementeerd. Voor zover de WeCo kan overzien, is er geen ander algemeen wettelijk voorschrift met zo’n regel. Gelet op het vorenstaande adviseert de WeCo om in het voorstel alsnog te regelen dat een bank zonder vastgesteld, (door de AP) goedgekeurd en geïmplementeerd werkproces geen toegang tot gegevens uit de BRP kan verkrijgen.

Onder het kopje ‘technische waarborgen’¹⁰ meldt de toelichting dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aantekening houdt van de verstrekkingen en dat burgers ‘een overzicht van de verstrekte gegevens (protocolleringsoverzicht)’ kunnen opvragen. De WeCo beschouwt dit meer als een hulpmiddel dan als een technische waarborg. Het voorstel noch de toelichting eisen namelijk een systeem dat het een bank onmogelijk maakt om meer gegevens te verkrijgen dan volgens de Verordening nodig is. Overigens is niet helemaal duidelijk wat de burger precies kan zien als hij het protocolleringsoverzicht, desgevraagd, heeft ontvangen. Slechts het feit dat een bank de BRP heeft geraadpleegd? Of ook de gegevens die de bank heeft bekeken? De WeCo adviseert u om in de definitieve toelichting helderheid te verschaffen over de hierboven aangestipte vraagpunten.

⁷ Toelichting, blz. 4.

⁸ Zie in dit verband par. 3.6.1 (blz. 13) van de toelichting.

⁹ Blz. 13-14.

¹⁰ Par. 3.6.3 (blz. 14).

3. Hoe zit het met toezicht op naleving van het voorstel?

De WeCo heeft over het toezicht op de naleving van het voorstel diverse vragen waarop de huidige toelichting geen antwoord geeft. Een overzicht:

1. Bestaat een reële mogelijkheid dat commercieel gebruik van BRP-gegevens banken daadwerkelijk (financieel) voordeel kan opleveren? Met andere woorden: hoe aantrekkelijk is commercieel gebruik van BRP-gegevens voor banken?

2. In welke informatiesystemen kunnen banken nu al kijken? Daarbij denkt de WeCo onder meer aan kredietregistratie (stichting BKR). Op de website van die organisatie staat onder meer het volgende te lezen:

*'Al sinds 1965 draagt BKR bij aan een stabiele basis onder het financiële verkeer in Nederland. Betrouwbare informatie over betaalgedrag werd sinds de jaren zestig noodzakelijk voor kredietverstrekkers om kredietrisico's bij consumenten beter te kunnen inschatten en het lenen van geld betaalbaar en toegankelijk te houden. Later werden ook data over fraude, schuldhulptrajecten en betalingsachterstanden bij nutsbedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties geregistreerd. In elk Europees land bestaat er tegenwoordig een organisatie voor kredietregistratie.'*¹¹

De WeCo is met name benieuwd of het voor banken mogelijk wordt BKR-gegevens te combineren met BRP-gegevens. Dat kan leiden tot inzichten in de (financiële) positie van klanten (en hun partners) die commercieel gezien interessant zijn. Ziet de staatssecretaris dit als een vorm van misbruik van BRP-gegevens? Zo ja, hoe wil de staatssecretaris dit voorkomen?

3. Hoe ziet het toezicht op voorkomen van oneigenlijk (commercieel) gebruik er in de praktijk uit? Gaat de AP naar verwachting actief toezien op naleving van het gewijzigde Besluit BRP? Zo ja, op welke wijze? Heeft de AP voldoende personele capaciteit voor het toezicht dat zij wil gaan uitoefenen?

4. Beschikt de AP over de bevoegdheid tot oplegging van maatregelen die misbruik van inzage in BRP-gegevens adequaat kunnen sanctioneren? In dit kader: behoort intrekking van toestemming – of feitelijke beëindiging van de mogelijkheid – tot inzage in BRP tot de mogelijkheden? Zo nee, voelt u behoefte om deze mogelijkheden wel aan de AP te bieden?

5. Is overwogen om overtreding van het voorstel (met name: misbruik van de bevoegdheid tot inzage in BRP-gegevens) op te nemen als grondslag voor sancties op grond van, bijvoorbeeld, de Wet op het financieel toezicht? In het verlengde hiervan: ziet u reden om (ook) de Nederlandsche Bank en/of de Autoriteit Financiële Markten te belasten met toezicht op naleving van het voorstel?

De WeCo adviseert u om de hiervoor geformuleerde vragen te beantwoorden in de definitieve toelichting op het voorstel.

Uitleiding

U wilt, hiertoe aangespoord door de Verordening, cliëntonderzoeken ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering eenvoudiger en efficiënter laten plaatsvinden, op een wijze die klanten zo min mogelijk belast. Die wens is begrijpelijk en aanvaardbaar. De WeCo heeft dan ook geen moeite met het voorstel als zodanig. De WeCo heeft echter wel zorgen en vragen over (1) de ruime hoeveelheid gegevens die banken door inzage in BRP-gegevens

¹¹ www.bkr.nl/nl/over-bkr/het-verhaal-van-bkr. Webpagina geraadpleegd op 12 februari 2026.

kan verkrijgen, (2) de waarborgen ter voorkoming van misbruik van de inzagebevoegdheid en (3) het toezicht op de naleving van het voorstel. Naar de mening van de WeCo rechtvaardigen die zorgen en vragen aanscherping van het voorstel en een uitgebreidere motivering van de gemaakte keuzes.

De Wetenschappelijke Commissie,

mr.dr. G.K. Schoep
voorzitter

