

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van [datum]
tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen in verband met het
aanwijzen van cliëntenonderzoek door banken als werkzaamheid met
gewichtig maatschappelijk belang**

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

enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van

[datum], nr. [...];

Gelet op artikel 3.3, eerste lid, van de Wet basisregistratie personen;

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

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

van [datum], nr. [...];

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Aan bijlage 4 van het Besluit basisregistratie personen wordt een rij toegevoegd, luidende:

Het uitvoeren van cliëntenonderzoek als bedoeld in artikel 22, eerste lid, onderdeel a), van Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, op	Een rechtspersoon waaraan de in artikel 2:11, eerste lid, van de Wet op het Financieel Toezicht bedoelde vergunning voor het	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 als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015	Nee
--	--	---	-----

grond van de cliëntenonderzoeksmaatregelen als bedoeld in artikel 20 eerste lid onderdeel a) en i) van deze verordening.	uitoefenen van het bedrijf van bank is verleend.	betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG. 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 geregistreerde partner of de eerdere geregistreerde 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.	
--	--	--	--

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevel 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 deel

Het algemeen deel van deze nota van toelichting heeft de volgende opbouw.

- **Hoofdstuk 1:** Inleiding
- **Hoofdstuk 2:** Hoofdpijnen van dit besluit
- **Hoofdstuk 3:** Inhoud
 - o Paragraaf 3.1: Aanleiding voor dit besluit
 - o Paragraaf 3.2: Onderbouwing van het gewichtig maatschappelijk belang
 - o Paragraaf 3.3: Noodzaak van systematische verstrekking van BRP-gegevens
 - o Paragraaf 3.4: Afbakening van banken die toegang krijgen tot de BRP
 - o Paragraaf 3.5: Technische en organisatorische inrichting
 - o Paragraaf 3.6: Waarborgen, toezicht en handhaving
- **Hoofdstuk 4:** Privacyaspecten
- **Hoofdstuk 5:** Regeldrukeffecten en kosten
- **Hoofdstuk 6:** Consultatie en advies
- **Hoofdstuk 7:** Voorhang en inwerkingtreding

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit basisregistratie personen (hierna: Besluit BRP). Deze wijziging betreft het aanwijzen van cliëntenonderzoek, zoals bedoeld in artikel 22, eerste lid, onderdeel a), van Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (hierna: de antiwitwasverordening), als werkzaamheid met een gewichtig maatschappelijk belang ten behoeve waarvan systematisch gegevens uit de basisregistratie personen (hierna: BRP) kunnen worden verstrekt. Dit besluit wijst daarnaast bepaalde banken aan als categorie van “derden” die voor deze verstrekking in aanmerking komt en wanneer. Ook bevat dit besluit waarborgen om misbruik tegen te gaan.

2. Hoofdpijnen van dit besluit

Dit besluit bevat de kaders waarbinnen bepaalde banken systematisch gegevens uit de BRP mogen ontvangen voor de identificatie en verificatie van de identiteit van (potentiële) particuliere klanten of hun gemachtigde(n) binnen het cliëntenonderzoek (hierna: cliëntenonderzoek), dat zij moeten uitvoeren op basis van de antiwitwasverordening. In het besluit is gedetailleerd opgenomen om welke categorieën van gegevens, over welke personen dit gaat en voor welke werkzaamheden zij die mogen gebruiken. Dit betreft de gegevens die noodzakelijk zijn voor de identificatie en verificatie van de identiteit van (potentiële) particuliere klanten of hun gemachtigde(n) binnen het cliëntenonderzoek overeenkomstig de verplichtingen uit de antiwitwasverordening.

Een dergelijke systematische verstrekking van gegevens uit de BRP aan niet-overheidsorganen (derden), zoals banken, is slechts mogelijk voor zover zij werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang, waarvoor BRP-gegevens noodzakelijk zijn. Dit belang zit in de cruciale rol die banken vervullen in het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering vanwege de onderzoeken die zij moeten verrichten voor het openen van een betaalrekening. Een belangrijk onderdeel daarvan is het uitvoeren van cliëntenonderzoek, waarbij banken verplicht zijn om

persoonsgegevens zoals naam, geboortedatum, burgerservicenummer (hierna: BSN) nationaliteit en woonadres vast te stellen en te verifiëren.

Dit besluit beoogt cliëntenonderzoek betrouwbaarder te maken door te borgen dat banken toegang hebben tot gegevens van hun (potentiële) particuliere klanten die zij verplicht moeten verifiëren op basis van de antiwitwasverordening. Op dit moment vindt cliëntenonderzoek namelijk handmatig plaats. Dit betekent dat burgers vaak (dezelfde) documenten moeten aanleveren en banken die vervolgens herhaald moeten verwerken. Door banken aan te sluiten op de BRP, kunnen zij deze gegevens en stukken op basis waarvan die gegeven geverifieerd kunnen worden in veel gevallen efficiënter, betrouwbaarder en veiliger verkrijgen. Voor burgers betekent dit minder administratieve lasten, omdat zij in veel gevallen minder gegevens en documenten handmatig hoeven aan te leveren en verkleint deze wijziging het risico op onbedoelde schendingen van privacy omdat dit veiliger en betrouwbaar wordt. De informatie wordt via een beveiligd kanaal rechtstreeks aan banken verstrekt. Middels deze geautoriseerde verstrekking beoogt dit besluit ook dat burgers onbedoeld van het betalingsverkeer worden uitgesloten wanneer zij niet tijdig of niet goed op informatieverzoeken van hun bank reageren.¹ Tot slot beoogt dit besluit het risico op (ervaren) discriminatie tijdens cliëntenonderzoek te verminderen.

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).

Voordat een individuele bank daadwerkelijk gegevens uit de BRP mag en kan ontvangen, is aanvullend een autorisatiebesluit nodig. Dit besluit wordt genomen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin wordt besloten welke gegevens, van welke personen, op welk moment, en op welke wijze verstrekt mogen worden aan geautoriseerde banken.²

3. Inhoud

3.1 Aanleiding voor dit besluit

De directe aanleiding voor dit besluit is de inwerkingtreding van de antiwitwasverordening, die vanaf 10 juli 2027 van toepassing is.³ De antiwitwasverordening introduceert een grondslag voor poortwachters om bij cliëntenonderzoek het 'nationale

¹ Zie over onnodige uitsluiting van het betalingsverkeer en risico's op (ervaren) discriminatie door burgers in contacten met banken en andere betaalinstanties onder meer: KPMG en I&O Research, 'Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties' van 19 april 2024, te raadplegen via: < <https://open.overheid.nl/documenten/3c2996be-9fa9-463f-9a39-7f1aa3d40c99/file> (hierna: Onderzoek KPMG en I&O Research uit 2024; en De Nederlandsche Bank, 'Tegengaan van discriminatie door banken bij de naleving van de Wwft', te raadplegen via: https://www.dnb.nl/media/ozsdxex4/78730-2400217-dnb-brochure-tegengaan-van-discriminatie_tg-pdf.pdf (hierna: DNB-onderzoek Tegengaan van discriminatie door banken).

² Artikel 3.3, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 3.2, vierde lid, van de Wet BRP.

³ De antiwitwasverordening maakt deel uit van het nieuwe Europese pakket ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (hierna: het AML-pakket). Het AML-pakket bestaat verder uit een richtlijn en de oprichtingsverordening voor de nieuwe Europese Antiwitwasautoriteit (AMLA). Het AML-pakket harmoniseert de regelgeving ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme op Europees niveau en stelt nieuwe regels op dat terrein.

identificatienummer' te verwerken.⁴ In Nederland betreft dit het BSN.⁵ Daarmee wordt voldaan aan een essentiële voorwaarde voor een doelmatige en proportionele aansluiting van banken op de basisregistratie personen (BRP). Zonder mogelijkheid om het BSN van klanten te gebruiken, zouden BRP-bevragingen namelijk foutgevoelig zijn. Omdat het BSN uniek is, worden dergelijke fouten voorkomen. Door het BSN als unieke 'code' te gebruiken, weet de bevragende bank zeker dat zij gegevens van de juiste persoon opvraagt en ontvangt.⁶

Eerder is reeds overwogen om banken toegang te geven tot de BRP ten behoeve van het uitvoeren van de verplichting om cliëntenonderzoek te doen. Daar is toen van afgezien omdat, kort samengevat, een effectieve aansluiting op de BRP niet mogelijk bleek vanwege het ontbreken van een grondslag om het BSN te gebruiken.⁷ Omdat het nu wel mogelijk wordt voor banken om het BSN van (potentiële) bankklanten te verwerken is de belangrijkste praktische belemmering weggenomen. Daarom heeft de minister van Financiën verzocht om deze aanwijzing te realiseren.⁸

3.2 Gewichtig maatschappelijk belang en noodzaak gegevensverstrekking

3.2.1 Maatschappelijk belang cliëntenonderzoek bij bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering

Op grond van artikel 3.3, tweede lid, van de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) worden alleen werkzaamheden aangewezen die samenhangen met een overheidstaak, strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoeienis met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de BRP gerechtvaardigd is. Werkzaamheden die als zodanig zijn aangewezen – als werkzaamheid van gewichtig maatschappelijk belang – worden opgenomen in bijlage 4 bij het Besluit BRP (hierna: bijlage 4). Het cliëntenonderzoek dat banken en andere meldingsplichtige entiteiten (hierna: poortwachters) moeten uitvoeren op basis van artikel 22, eerste lid, onderdeel a) van de antiwitwasverordening valt onder deze categorie.

Cliëntenonderzoek op basis van de antiwitwasverordening

De antiwitwasverordening, die vanaf 10 juli 2027 van toepassing is, vervangt de huidige Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Artikel 22, eerste lid, onderdeel a) van de antiwitwasverordening verplicht banken en andere poortwachters tot het uitvoeren van uitgebreider cliëntenonderzoek dan momenteel het geval is onder de Wwft. Meer specifiek verplicht deze bepaling poortwachters om, behoudens specifieke uitzonderingen,⁹ voor cliëntenonderzoek van natuurlijke personen in ieder geval de volgende gegevens verkrijgen en verifiëren:

⁴ Zie: artikel 22, eerste lid, onderdeel a), subonderdeel iii) van de antiwitwasverordening.

⁵ [Van 4 juli 2025 t/m 29 augustus 2025 is een ontwerpvoorstel van de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering openbaar geconsulteerd. Zie: Overheid.nl | Consultatie Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. In dat ontwerpvoorstel wordt geëxpliciteerd dat dit voor Nederland het BSN betreft.]

⁶ Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3 van deze nota van toelichting.

⁷ Zie: Nota van toelichting van het Besluit van 10 juli 2023 tot wijziging van het Besluit basisregistratie personen (Stb. 2023, 257).

⁸ Zie hierover ook: *Kamerstukken II 2024/25*, 31 477, nr. 113.

⁹ Dit zijn gevallen met een lager risico waarop maatregelen uit hoofde van afdeling 3 van de antiwitwasverordening van toepassing zijn en ongeacht de toepassing van aanvullende maatregelen in gevallen met een hoger risico uit hoofde van afdeling 4 van de antiwitwasverordening.

- i) alle voor- en achternamen;
- ii) geboorteplaats en volledige geboortedatum;
- iii) nationaliteiten, staatloosheid of vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus, in voorkomend geval, en het nationale identificatienummer, in voorkomend geval;
- iv) 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.

Deze verplichting houdt meer specifiek in dat poortwachters eenmalig en vervolgens periodiek de gegevens van haar bestaande en potentiële klanten verifiëren. Dit geldt ook voor personen die als gemachtigde van een cliënt optreden. Omdat de antiwitwasverordening verplicht tot verificatie van meer gegevens dan de Wwft, zullen banken ook voor bestaande klanten aanvullende gegevens moeten opvragen en verifiëren. Hoe vaak poortwachters veranderlijke klantgegevens periodiek moeten verifiëren, hangt af van het risicoprofiel van een klant.¹⁰

Cliëntenonderzoek is essentieel voor het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering en daarmee een maatschappelijke taak. Banken en andere poortwachters vervullen hierin een belangrijke rol. Zij staan dicht bij hun klanten en kunnen daardoor het beste beoordelen of transacties passen bij de normale gang van zaken of dat mogelijk sprake is van pogingen om wit te wassen. Poortwachters zijn daarom verplicht cliëntenonderzoek uit te voeren, transacties te monitoren en verdachte transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland. Deze meldingen kunnen vervolgens gebruikt worden voor de opsporing. Deze informatie is van groot belang voor een juiste risico-inschatting, het vaststellen van de aard en het doel van zakelijke relaties en het signaleren van witwasconstructies waarbij bijvoorbeeld stromannen of legale infrastructuur worden ingezet.

Banken hebben in het bijzonder een centrale rol in deze aanpak omdat het merendeel van alle transacties, ook die waar andere poortwachters bij betrokken zijn, via een bankrekening lopen. Daarnaast hebben banken doorgaans een duurzame en voortdurende relatie met hun klanten, die ze daardoor goed kennen. Deze poortwachtersrol heeft geen commercieel oogmerk.

Een goed functionerende poortwachtersrol is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve antiwitwasaanpak. Tegelijkertijd is het van belang dat de lasten die het cliëntenonderzoek met zich brengt voor bonafide burgers en bedrijven (waaronder poortwachters) proportioneel blijven. Dit besluit draag hier aan bij door banken onder strikte voorwaarden toegang te geven tot BRP-gegevens die zij nodig hebben voor een goede uitvoering van hun taak op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel a) van de antiwitwasverordening. Het hierboven beschreven gewichtig maatschappelijk belang blijkt ook uit de Kamerbrief van 14 mei 2025 met daarin het nieuwe antiwitwasbeleid van de Ministers van Justitie en Veiligheid en de Minister van Financiën. In die brief worden

¹⁰ Zie: artikel 26, tweede lid, onderdeel b) van de antiwitwasverordening. Hoofdstuk II van de antiwitwasverordening schrijft voor dat poortwachters haar klantonderzoek risicogebaseerd moeten vormgeven. Hiervoor schrijft de antiwitwasverordening voor dat meldingsplichtige entiteiten een bedrijfsbrede risicobeoordeling moeten maken. Dat houdt in dat zij de inherente risico's van witwassen en terrorismefinanciering waarmee zij in het kader van hun bedrijfsactiviteiten te maken krijgen identificeren, teneinde die risico's doeltreffend te beperken en hun gedragslijnen, procedures en interne controles af te stemmen op het aanpakken ervan. Daarbij moeten meldingsplichtige entiteiten rekening houden met de kenmerken van hun cliënten, de aangeboden producten, diensten of transacties. Een dergelijke risicobeoordeling moet periodiek risicogebaseerd worden herzien in het licht van de veranderlijke aard van de risico's.

verschillende maatregelen gepresenteerd om de poortwachtersrol effectiever in te vullen, maatschappelijke lasten en risico's te verlichten en barrières voor criminelen te verhogen.¹¹

Borgen van toegang voor burgers tot het betalingsverkeer

Daarnaast beoogt dit besluit te voorkomen dat burgers onnodig worden uitgesloten van het betalingsverkeer. Ook daarmee wordt een gewichtig maatschappelijk belang gediend. Voor burgers is een betaalrekening namelijk noodzakelijk voor effectieve deelname aan het economisch en maatschappelijk verkeer.¹² Burgers (consumenten) hebben dan ook wettelijk recht op een betaalrekening.¹³ Op het moment dat burgers echter niet voldoen aan wettelijke eisen voor klantonderzoek, komt dat recht onder druk te staan. Deze situaties kunnen ook ontstaan op het moment dat klanten (herhaald) door banken gevraagde informatie niet (tijdig) verstrekken en op die manier niet aan wettelijke eisen voldoen. Door banken voor cliëntenonderzoek aan te sluiten op de BRP wordt dit risico aanzienlijk verminderd aangezien burgers voor cliëntenonderzoek niet meer zelf (handmatig) hoeven te voldoen aan (periodieke) informatieverzoeken van banken, waardoor er ook geen risico is dat zij deze niet tijdig of volledig beantwoorden. Dat hiermee belangen van een grote groep burgers gediend worden, is nader toegelicht onder paragraaf 3.2.2.

3.2.2 Noodzaak gegevensverstrekking

Aansluiting van banken op de BRP is nodig omdat dit de meest betrouwbare, efficiënte, veilige en minst belastende manier is om invulling te geven aan het cliëntenonderzoek op grond van de antiwitwasverordening.¹⁴ Hieronder wordt toegelicht waarom dit zo is. Daarbij wordt ingegaan op nadelen en disproportionele neveneffecten van alternatieven. Eerst wordt het meest voor de hand liggende alternatief besproken – handmatige bevraging van klanten – en op welke wijze toegang tot de BRP de nadelen daarvan wegneemt. Vervolgens wordt besproken waarom ook een zogeheten *hit/no-hit-voorziening* en het gebruik van elektronische identificatiemiddelen (hierna: eID-middelen) geen geschikte alternatieven zijn. Daarmee wordt ook toegelicht waarom een aansluiting van banken op de BRP conform de voorwaarden van dit besluit proportioneel en subsidiair is.

Handmatige bevraging van bankklanten zorgt voor disproportionele maatschappelijke lasten, risico's op (ervaren) discriminatie en onnodige uitsluiting van het betalingsverkeer

Als banken geen toegang krijgen tot de BRP, moeten zij klantgegevens handmatig controleren aan de hand van identiteitsdocumenten en andere (vergelijkbare) officiële documenten. Deze werkwijze brengt verschillende nadelen met zich. Voor burgers leidt het tot herhaalde verzoeken en onnodige administratieve lasten. Voor banken betekent dit een grote inzet van tijd, personeel en middelen. Daarbij komt dat niet alle vereiste gegevens – zoals woonadres – altijd terug te vinden zijn op identiteitsbewijzen. Ook staan

¹¹ Zie: *Kamerstukken II* 2024/25, 31 477, nr. 113.

¹² Toegang tot basale bankdiensten zoals een bankrekening kan gezien worden als een "nutsvoorziening" die voor alle burgers beschikbaar zou moeten zijn. De minister van Financiën onderneemt uiteenlopende initiatieven om deze toegang duurzaam te borgen en verbeteren (zie o.a. de Visie op de financiële sector 2025), waaronder het ontwikkelen van standaarden voor het opzeggen van rekeningen en nieuwe wetgeving die o.a. als doel heeft om een landelijk dekkend netwerk van pinautomaten in stand te houden, zie: voorstel voor de Wet chartaal betalingsverkeer (*Kamerstukken II* 2024/25, 36 711, nr. 2).

¹³ Zie: artikel 4:71f van de Wet op het Financieel toezicht.

¹⁴ Zie: artikel 22, lid 6 en 7, van de antiwitwasverordening. Verificatie kan, kort samengevat, plaatsvinden op de volgende manieren: (1) een identiteitsdocument of gelijkwaardig document van de (potentiële) klant; (2) informatie uit betrouwbare en onafhankelijke bronnen; en (3) eID-middelen en gekwalificeerde vertrouwensdiensten.

bijvoorbeeld op sommige rijbewijzen of buitenlandse identiteitsbewijzen niet altijd alle voornamen vermeld. Daarnaast bestaat bij handmatige bevragingen het risico dat burgers onnodig worden uitgesloten van het betalingsverkeer, zoals toegelicht onder paragraaf 3.2.1.

Hieronder worden de voordelen toegelicht van BRP-toegang ten opzichte van handmatige bevragingen door banken.

- BRP-aansluiting borgt betrouwbaarheid cliëntonderzoek

De BRP is een betrouwbare en actuele bron van persoonsgegevens.¹⁵ Hierdoor kunnen gebruikers vertrouwen op de juistheid en actualiteit van de gegevens die zij uit de BRP ontvangen. De gegevens in de BRP zijn mede afkomstig van gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het vastleggen en bijhouden van onder meer naam, geboortedatum, adres, nationaliteit en burgerlijke staat. Omdat wijzigingen (zoals verhuizing, huwelijk of overlijden) door de burger verplicht moeten worden doorgegeven en door de gemeente worden geverifieerd, is de BRP doorgaans actueler en betrouwbaarder dan gegevens die rechtstreeks bij klanten worden opgevraagd. Ook andere instanties, zoals de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en de politie, maken gebruik van BRP-gegevens. Wanneer een instantie een gegeven tegenkomt dat niet klopt of niet meer actueel is, zijn zij verplicht dit terug te melden aan de gemeente. Op die manier wordt de BRP continu gecontroleerd en zo actueel mogelijk gehouden. Een aansluiting op de BRP waarborgt dat cliëntenonderzoek gebaseerd is op betrouwbare informatie. Dit draagt bij aan gerichtere meldingen en versterkt de opsporing en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

- BRP-aansluiting borgt veilige gegevensuitwisseling

Op het moment dat klanten handmatig gegevens verstrekken aan banken, is niet geborgd dat dit op een technisch veilige manier verloopt. Door gebruik van de BRP is dit wel het geval. De verstrekking van gegevens uit de BRP aan geautoriseerde gebruikers verloopt via een beveiligde digitale infrastructuur.

- Zonder BRP-aansluiting worden burgers onnodig uitgesloten van het financieel stelsel

Aan handmatige bevragingen kleeft daarnaast het risico dat burgers onnodig geweigerd worden als bankklant of hun rekening opgezegd zien worden, als zij voor cliëntenonderzoek verplichte documenten of informatie niet tijdig of volledig aanleveren. Dit wordt in het vervolg van deze toelichting aangeduid als onnodige uitsluiting van het betalingsverkeer.¹⁶ Banken zijn namelijk verplicht om een rekening te weigeren of op te zeggen indien een cliënt niet de juiste documenten aanlevert, ongeacht of een integriteitsrisico is geconstateerd en de reden dat gegevens niet tijdig of volledig worden aangeleverd. Het risico op dergelijke onnodige uitsluitingen van het betalingsverkeer treft vooral minder taalvaardige en minder digitaal vaardige burgers. Ook treft het burgers die terughoudend zijn om (bij herhaling) hun gegevens te delen.

¹⁵ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties publiceert jaarlijks een overzicht van de kwaliteit van gegevens in o.a. de BRP. Zie meest recent: Kwaliteit Stelsel Basisregistraties 2024 gepubliceerd - Digitale Overheid.

¹⁶ Zie voor voorbeelden van banken die diensten weigeren of (tijdelijk) stopzetten als gevolg van antiwitwasregelgeving bijvoorbeeld: Onderzoek KPMG en I&O Research uit 2024, par. 5.4.2.

Dat dit een grote groep betreft, volgt onder meer uit onderzoek van De Nederlandsche Bank (DNB). Zo publiceerde DNB in 2023 dat 2,6 miljoen Nederlanders niet geheel zelfstandig hun bankzaken uitvoeren en dat beperkte digitale vaardigheid en dat taal en technische barrières daarbij een significante rol spelen.¹⁷ DNB schrijft hierover onder meer het volgende:

*"De groep die moeite heeft zelfstandig bankzaken te regelen is groot en heel divers. Het gaat om ruim 1 op de 6 volwassenen [...]. Er zitten veel ouderen en laagopgeleiden in deze groep, maar bijvoorbeeld ook mensen met lage digitale vaardigheden of een lichamelijke of licht verstandelijke beperking. De meesten krijgen hulp van hun partner."*¹⁸

*"Mensen die voor bankzaken afhankelijk zijn van anderen ondervinden veel hinder van de betaaldrempels. Deze afhankelijkheid leidt tot bijvoorbeeld schaamte, stress, frustratie of een gevoel van minderwaardigheid. Sommigen vinden het moeilijk dat ze op anderen moeten vertrouwen. Er is ook een kleinere groep die berust in de onzelfstandigheid."*¹⁹

- BRP-aansluiting voorkomt onnodige lasten en regeldruk voor banken en haar klanten (burgers en bedrijven)

Cliëntonderzoek door banken aan de hand van rechtstreekse bevestigingen van klanten levert disproportionele lasten op voor banken en hun klanten. Bij deze methode, waar banken op aangewezen zijn zonder aansluiting op de BRP, moeten zij al haar klanten periodiek benaderen om hun gegevens opnieuw te controleren, bijvoorbeeld door een kopie van een identiteitsbewijs op te vragen. Dit leidt tot miljoenen handmatige uitvragen waarbij klanten bij het openen van een rekening – en daarna periodiek – dezelfde informatie moeten aanleveren of moeten actualiseren.²⁰

Zonder BRP-aansluiting zijn bankklanten dus zelf verantwoordelijk voor het verzamelen en verstrekken van de benodigde documenten, wat foutgevoelig is en kan resulteren in een toename van ervaren regeldruk bij klanten. Dit kan voorkomen worden met aansluiting op de BRP. Daar staan immers benodigde gegevens in en die kunnen worden verstrekt zonder dat klanten iets hoeven te doen.

- BRP-aansluiting beoogt risico op (ervaren) discriminatie te verlagen

Verschillende onderzoeken wijzen uit dat burgers in verschillende vormen discriminatie ervaren in de interactie met banken en betaalinstellingen.²¹ Een voorbeeld daarvan is dat burgers overmatige controle door banken ervaren.²² Doordat banken op grond van de

¹⁷ DNB, 'Miljoenen Nederlanders vinden lastig hun weg in de digitale betaalwereld', van 30 januari 2023, te raadplegen via: <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2023/miljoenen-nederlanders-vinden-lastig-hun-weg-in-de-digitale-betaalwereld/>.

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

²⁰ Onderzoek van DNB wijst uit dat jaarlijks ~2% van de Nederlandse overstapt naar een andere bank voor een betaalrekening (en dus opnieuw ge-onboard moet worden). Dit zelfde onderzoek vermeldt daarnaast dat 52% van Nederlandse consumenten bij meerdere banken bankiert (en dus meerdere rekeningen heeft). Zie: DNB, 'Verlaging van overstapdrempels in het Nederlandse betalingsverkeer: geen nummerbehoud, maar aliasgebruik?' uit 2020, te raadplegen via: <https://www.dnb.nl/media/o0hdow0d/aliasgebruik.pdf>.

²¹ Onderzoek KPMG en I&O Research uit 2024, DNB-onderzoek Tegengaan van discriminatie door banken; en DNB, 'Discriminatie Bewust Tegengaan - De beheersing van het risico op discriminatie bij de naleving van de Wwft en de Sw' van september 2025, te raadplegen via: https://www.dnb.nl/media/q42iaxvb/84352_2500248_dnb_bra4_tegengaan-discriminatie_tg_pdfa-1.pdf (hierna: Vervolgonderzoek van DNB uit 2025). Zie daarnaast bijvoorbeeld: NOS 'Racismecoördinator: 'Structurele discriminatie van moslims bij banken'.

²² Zie bijvoorbeeld: Onderzoek KPMG en I&O Research uit 2024; en Aanbiedingsbrief bij onderzoek naar ervaren discriminatie bij burgers door banken en betaalinstellingen.

antiwitwasverordening o.a. de geboorteplaats en nationaliteit van klanten moeten verifiëren bij cliëntenonderzoek (wat momenteel niet het geval is), is voorstelbaar dat ervaren discriminatie kan toenemen bij handmatige bevestigingen. Mensen zouden dan bijvoorbeeld een brief van hun bank krijgen met de vraag of zij documenten kunnen opsturen om o.a. hun geboorteplaats en nationaliteit aan te tonen.

DNB schrijft hierover onder meer dat zij signalen ontvangt dat: *"burgers in hun interacties met banken discriminatie ervaren. Vaak heeft deze ervaren discriminatie betrekking op klant- en transactieonderzoek, waartoe banken verplicht zijn [...]"*²³

In een vervolgonderzoek uit 2025 schrijft DNB daarnaast: *"Er zijn al geruime tijd signalen dat bepaalde groepen burgers – in het bijzonder mensen met een migratie- en/of islamitische achtergrond – discriminatie ervaren door banken en betaaldienstverleners, waarbij deze instellingen zich beroepen op de naleving van de Wwft en de Sw. Deze signalen zijn op verschillende plaatsen binnengekomen, waaronder bij de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie & Racisme. Naar aanleiding hiervan heeft het Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstellingen van het Ministerie van Financiën, uitgevoerd door KPMG. Ministerie van Financiën een onderzoek laten uitvoeren naar de ervaringen van burgers met discriminatie in de dienstverlening van banken en betaaldienstverleners.⁴ De uitkomsten bevestigen dat bepaalde groepen daadwerkelijk discriminatie ervaren binnen deze sector."*²⁴

Met de aansluiting op de BRP, kan de benodigde verificatie geautomatiseerd plaatsvinden. Ervan uitgaande dat banken gebruik gaan maken van de mogelijkheid om de BRP te bevestigen voor cliëntenonderzoek, is duidelijk dat voor alle klanten gegevens in beginsel automatisch worden opgevraagd en verstrekt. Dit is niet alleen transparant, maar borgt ook gelijke behandeling. Op die manier wordt ook beoogd dat bankklanten niet onbedoeld het idee krijgen dat zij vanwege bijvoorbeeld hun geboorteplaats of naam door een bank worden bevestigd.

Ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) noemt het aansluiten van banken op de BRP als voorbeeld van "verbeterde gegevensdeling" en als "positief element" in het huidige antiwitwasbeleid dat het risico op uitsluiting kan voorkomen, mits het zorgvuldig en met aandacht voor mensenrechten wordt geïmplementeerd.²⁵

Overwogen alternatieven zijn niet toereikend of ineffectief

Zoals toegelicht in paragraaf 3.1 is eerder, na consultatie van een concept-besluit, afgezien van aansluiting van banken op de BRP. Dit gebeurde mede naar aanleiding van het advies van de AP, die concludeerde dat de noodzaak voor een bredere gegevensverstrekking dan een hit/no-hit-mechanisme onvoldoende was onderbouwd. Een hit/no-hit-voorziening zou betekenen dat banken gereguleerde toegang krijgen tot de BRP, waarbij uitsluitend wordt teruggekoppeld of de door een klant opgegeven gegevens overeenkomen met de registratie (hit) of niet (no hit). Op dit moment bestaat een dergelijke voorziening echter technisch niet binnen de BRP. Het is bovendien onzeker of

²³ DNB-onderzoek Tegengaan van discriminatie door banken.

²⁴ Zie: Vervolgonderzoek van DNB uit 2025.

²⁵ Zie: NCDR, 'Nieuwe anti-witwasaanpak: noodzakelijke koerswijziging, maar risico's op discriminatie blijven bestaan' van 10 juli 2025, te raadplegen via: <https://www.bureauuncdr.nl/actueel/nieuws/2025/07/10/nieuwe-anti-witwasaanpak-noodzakelijke-koerswijziging-maar-risico's-op-discriminatie-blijven-bestaan> (hierna: Bericht NCDR over nieuwe antiwitwasaanpak van juli 2025).

deze functionaliteit vóór 2027 ontwikkeld kan worden, en dit kan op dit moment niet worden gegarandeerd.

Daarnaast blijft, ook bij een eventuele toekomstige voorziening, het risico bestaan dat kleine verschillen in persoonsgegevens tot onterechte no-hits leiden. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij anders gespelde of afwijkend geregistreerde namen. Hierdoor kan het risico op onnodige uitsluiting voor de klant blijven bestaan en moeten banken in zulke gevallen alsnog handmatige verificaties uitvoeren. Ook kan dit leiden tot een risico op *false negatives* (een negatieve terugkoppeling terwijl de gegevens feitelijk wél overeenkomen).

Een ander alternatief is verificatie van klantgegevens met behulp van eID-middelen. Dit is momenteel echter niet uitvoerbaar. Het zou vereisen dat een zogenoemde 'digitale wallet' wordt ontwikkeld die door zowel de sector als burgers breed wordt gebruikt en die alle onder de antiwitwasverordening vereiste klantgegevens kan bevatten. Een dergelijke voorziening bestaat op dit moment niet, en het is onzeker of deze vóór 2027 beschikbaar zal zijn; de ontwikkeling en invoering kunnen op dit moment niet worden gegarandeerd.

Daarnaast is een eID niet het juiste middel om de belangen die dit besluit beoogt de bevorderen te realiseren. Omdat burgers bij het gebruik van een digitale wallet verplicht zijn zelf op dit moment nog niet bestaande technologie te adopteren bestaat het risico dat met name niet-digitaalvaardige burgers en andere moeilijk bereikbare groepen worden uitgesloten wanneer zij geen gebruik kunnen of willen maken van een digitale wallet.

3.3 Clausulering van de werkzaamheden en de beperking van gegevens die kunnen worden verstrekt

De clausulering van dit besluit zorgt ervoor dat banken de BRP alleen mogen bevragen als dat noodzakelijk is voor het goed kunnen uitvoeren van de identificatie- en verificatieverplichting binnen het cliëntenonderzoek ten behoeve van het verstrekken of aanhouden van een betaalrekening als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015²⁶. Concreet betekent dit dat banken alleen gegevens mogen opvragen van haar eigen (potentiële) particuliere klanten of hun gemachtigde(n). De reikwijdte van de doelgroep is daarmee beperkt tot alle cliënten zijnde natuurlijke personen als bedoeld in artikel 22, eerste lid, onder a, van de antiwitwasverordening. Dit omvat tevens personen die namens een cliënt als gemachtigde optreden, als bedoeld in artikel 20, eerste lid onder i, van de antiwitwasverordening. De BRP mag uitdrukkelijk niet voor andere, (commerciële) doeleinden bevestigd worden.

Dit besluit bevat ook een beperking van de categorieën gegevens die vanuit de BRP kunnen worden verstrekt aan banken. Dit betreft alleen gegevens die noodzakelijk zijn voor banken om te voldoen aan cliëntonderzoekverplichtingen op grond van de antiwitwasverordening om cliënten en gemachtigde(n) te identificeren en verifiëren.

Omdat banken de BRP alleen mogen bevragen om te voldoen aan cliëntonderzoekverplichtingen op grond van de antiwitwasverordening is ook geborgd dat banken de BRP niet onnodig vaak mogen raadplegen. De momenten waarop banken de BRP kunnen raadplegen, kunnen als volgt worden onderverdeeld:

²⁶ Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG.

- **Eenmalig** na inwerkingtreding van de antiwitwasverordening voor de uitvoering van de identificatie- en verificatieverplichting.
- Bij het aangaan van een **nieuwe klantrelatie** van een nieuwe klant (ook wel *onboarding genoemd*)
- **Periodiek** op basis van het risicoprofiel van een klant.

Er is gekozen om banken geen toegang te verstrekken tot de BRP voor het vaststellen en verifiëren van uiteindelijk begunstigen (*ultimate beneficial owners*, hierna: UBO's), zoals dat momenteel op grond van de Wwft en in de toekomst op grond van de antiwitwasverordening verplicht is. Voornaamste reden hiervoor is dat momenteel wordt gewerkt aan herziening van het UBO-register.²⁷ Dit register wordt specifiek voor die doeleinden ingericht en is daardoor meer geschikt. Daarnaast zou dit ook niet bijdragen aan de subdoelen van dit besluit om onnodige uitsluiting van burgers van het betalingsverkeer en ervaren discriminatie tegen te gaan.

Er is gekozen geen toegang te verstrekken tot de BRP voor klantonderzoek van zakelijke klanten omdat er geen signalen bekend zijn dat daar problemen van vergelijkbare omvang zijn als bij particuliere klanten. Er is daarom op dit moment te weinig aanleiding om te vooronderstellen dat toegang tot de BRP voor het opvragen van gegevens van UBO's en zakelijke klanten proportioneel is.

3.4 Categorie van derden

De voornaamste reden om dit besluit toe te spitsen op bepaalde banken en niet te laten gelden voor alle poortwachters – is dat het verwachte effect van toegang tot de BRP voor banken op het financiële stelsel het grootst. Daarnaast is het maatschappelijk belang het grootst, daar een bankrekening noodzakelijk is voor deelname aan het economisch verkeer.²⁸ Zoals hierboven toegelicht, hebben banken een centrale rol in het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Banken zijn betrokken bij het grote merendeel van alle transacties in Nederland, ook die waar andere poortwachters een rol spelen. Daarnaast hebben banken (voor het gros van hun diensten) doorgaans een langdurige en doorlopende relatie met hun klanten. Andere poortwachters, zoals advocaten, notarissen, accountants en andere financiële instellingen, verlenen doorgaans meer incidentele en minder frequente diensten aan klanten. Hierdoor speelt de in paragraaf 2.2 geschetste problematiek bij hen in mindere mate, bijvoorbeeld omdat zij door de meer incidentele manier van dienstverlening minder periodieke verificaties hoeven te verrichten. Banken hebben daarom het meeste belang bij toegang tot de BRP. Bovendien hebben banken zich, via de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), met een nadrukkelijk en onderbouwd verzoek tot aansluiting op de BRP tot de minister van Financiën gewend.

Uit privacyoverwegingen en proportionaliteitsoogpunt, maakt dit besluit het uitsluitend mogelijk om BRP-gegevens te verstrekken aan een rechtspersoon waaraan de in artikel 2:11, eerste lid, van de Wet op het Financieel Toezicht bedoelde vergunning voor het uitoefenen van het bedrijf van bank is verleend. Met die afbakening wordt het alleen mogelijk om toegang tot de BRP te verlenen aan banken met een zetel in Nederland, wat betekent dat zij gecontroleerd worden door Nederlandse toezichthouders, zoals DNB en

²⁷ Zie hierover: *Kamerstukken II 2024/25*, 31 477, nr. 113.

²⁸ Dit laat onverlet dat in de toekomst beoordeeld kan worden of het ook wenselijk en proportioneel is om andere poortwachters aan te sluiten op de BRP.

de AP.²⁹ Daarbij weegt mee dat de AP toezichthouder is op de Wet BRP en het Besluit BRP en op deze manier geen BRP-gegevens verwerkt mogen worden door banken die (mogelijk) buiten haar toezicht vallen.

3.5 Manier van verstrekking

Dit besluit beperkt de manier waarop gegevens uit de BRP verstrekt mogen worden aan banken voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek op grond van de antiwitwasverordening tot een zogeheten ad hoc verstrekking vanuit de BRP. Ad hoc verstrekking houdt in dat banken op hun verzoek gegevens uit de BRP ontvangen. Zoals eerder toegelicht hangt de frequentie waarop dit toegestaan is af van het risicoprofiel van de klant waarvan gegevens worden opgevraagd.

3.6 Waarborgen, toezicht en handhaving

Om ervoor te zorgen dat banken de BRP alleen kunnen bevragen voor in dit besluit afgebakende doelen, zijn meerdere waarborgen ingebouwd.

3.6.1 Juridische waarborgen

Op grond van dit besluit zijn banken uitsluitend bevoegd om de BRP te bevragen voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun verplichtingen met betrekking tot de identificatie -en verificatieverplichtingen binnen het cliëntenonderzoek op grond van de antiwitwasverordening. Daarnaast bevat de antiwitwasverordening een bepaling die specifiek verbiedt dat banken gegevens die zij verkrijgen ten behoeve van cliëntenonderzoek gebruiken voor enig ander (commercieel) doel.³⁰

Naast deze specifieke juridische waarborgen gelden er algemene waarborgen die rechtstreeks voortvloeien uit de Wet BRP. Deze betreffen onder meer de toepassing van een strikte autorisatieprocedure, adequate beveiliging van de gegevens in de BRP en het protocolleren van het gebruik van gegevens uit de BRP. Banken zijn bovendien op grond van de AVG zelfstandig verantwoordelijk voor de verwerking van gegevens. Zij moeten zich houden aan alle daar bijbehorende voorschriften, met inbegrip van beveiliging van alle gegevens die zij uit de BRP ontvangen. De AP houdt toezicht op naleving hiervan en kan bij overtreding handhavend optreden.³¹

3.6.2 Organisatorische waarborgen

Banken moeten een werkproces hebben waarin zij in ieder geval toelichten welke maatregelen worden getroffen om onrechtmatige bevragingen te voorkomen en hoe technisch geborgd wordt dat gegevens uit de BRP conform de AVG worden verwerkt. Hierbij kan worden gedacht aan een vier-ogen principe, logging en monitoring van bevragingen, en rolafhankelijke toegang. Dit werkproces dient vooraf te zijn goedgekeurd

²⁹ Op grond van artikel 55 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is AP de competente toezichthouder voor verwerking in het kader van de activiteiten van een vestiging van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker op het grondgebied van zijn eigen lidstaat. Daarnaast is de AP op grond van artikel 56 van de AVG in beginsel de leidende toezichthoudende autoriteit voor grensoverschrijdende verwerking van banken met een hoofdvestiging in Nederland.

³⁰ Uit artikel 76 van de antiwitwasverordening volgt dat poortwachters persoonsgegevens die zij in het kader van verplichtingen op grond van de antiwitwasverordening verwerken niet mogelijk gebruiken voor commerciële doeleinden.

³¹ De AP werkt nationaal en internationaal samen met andere toezichthouders. Met een aantal partijen heeft zij een samenwerkingsconvenant, waaronder met DNB. Zie: Staatscourant 2022, 28259 (Samenwerkingsprotocol tussen de Autoriteit Persoonsgegevens en De Nederlandsche Bank N.V.).

door de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van de betreffende bank en op voor eenieder toegankelijke wijze beschikbaar zijn (bijvoorbeeld door publicatie op de website van een bank).

3.6.3 Technische waarborgen

Op grond van artikel 3.2 van de Wet BRP worden door de minister van BZK aantekeningen gehouden van de verstrekkingen aan overheidsorganen en derden. Dit is een geautomatiseerd systeem waarbij de op grond van een autorisatiebesluit aan de organisatie verstrekte gegevens worden geprotocolleerd. Burgers kunnen op grond van het recht op inzage een overzicht opvragen van de verstrekte gegevens (protocolleringsoverzicht).

4. Privacyaspecten

4.1 Inleiding

Met het opnemen van nieuwe werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang in bijlage 4 kan de privacy van burgers in het geding zijn. Er wordt immers een nieuwe categorie van derden toegevoegd die toegang krijgt tot de BRP-gegevens van burgers. Hierna wordt ingegaan op de verhouding van het onderhavige besluit tot het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals deze zijn gewaarborgd in 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.

Het uitgangspunt van de BRP is het in stand houden van een doelmatige informatievoorziening met gelijktijdige borging 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.³²

4.2 Inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

Op grond van 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.

De verstrekking van gegevens uit de BRP vormt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Vereist is dat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer voldoet aan de

³² *Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nrs. 1-3.*

eis 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.³³ De regeling van de gegevensverwerking is voor het grootste deel neergelegd in de Wet BRP en het onderhavige besluit zelf. Daarmee zijn deze gegevensverwerkingen volgens de bovengenoemde jurisprudentie voldoende kenbaar en 'bij de wet' voorzien. Voor wat betreft de eis van voorzienbaarheid geldt dat dit besluit, in samenhang gezien met de Wet BRP, een heldere regeling bevat met betrekking tot de doeleinden van de gegevensverwerking, de persoonsgegevens die kunnen worden verstrekt, de instanties die verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van de gegevens en de rechten van betrokkenen.

De inbreuk die dit besluit maakt op het recht in artikel 8 EVRM, dient ook 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.³⁴ 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.

In hoofdstuk 2 van deze toelichting is uitgebreid ingegaan op de noodzaak van de gegevensverstrekkingen met het oog op het uitvoeren van werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang. Er is dan ook sprake van een dringende maatschappelijke behoefte (*pressing social need*) die de inmenging die het besluit maakt op het in artikel 8 EVRM genoemde recht van de burger rechtvaardigt. Uit de toelichting in hoofdstuk 2 volgt ook dat die inmenging voldoet aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

4.3 Algemene verordening gegevensbescherming

De AVG, die rechtstreeks toepasselijk is in Nederland, biedt ruimte om bij nationale wetgeving bepaalde regels nader in te vullen of daarvan af te wijken. Dat is in algemene zin gebeurd in de Uitvoeringswet AVG. De Uitvoeringswet geldt echter niet voor zover de wet BRP op de gegevensverwerking van toepassing is. In de Wet BRP is eigenstandig uitvoering gegeven aan de AVG.

Het onderhavige besluit voorziet niet in de juridische grondslagen voor de derde zelf om bij de uitvoering van haar werkzaamheden persoonsgegevens, al dan niet afkomstig uit de BRP, (verder) te verwerken. Hiervoor geldt dat deze grondslagen zijn gelegen in de AVG, de Uitvoeringswet AVG (UAVG) en de sectorale regelgeving die op deze derden van toepassing is.

4.3.1 Doelbinding en minimale gegevensverwerking

Het doelbindingsbeginsel houdt in dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld en dat zij

³³ Zie bijvoorbeeld EHRM, 26-04-1979, *The Sunday Times t. Verenigd Koninkrijk*, app. nr. 6538/74, para 47.

³⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM, 07/12/1976, *Handyside t. Verenigd Koninkrijk*, app. nr. 5493/72, para. 48.

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. De doelen van de gegevensverstrekking – de werkzaamheden met gewichtig maatschappelijk belang – zijn uitgebreid toegelicht in hoofdstuk 2 van deze toelichting. Daarbij is ook ingegaan op de specifieke waarborgen die daarbij gelden: de clausulering van de werkzaamheden en de beperking van de gegevens die verstrekt kunnen worden op het niveau van deze algemene maatregel van bestuur. Hiermee wordt geborgd dat de verwerking van persoonsgegevens in dit verband toereikend, ter zake dienend en beperkt is tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden van die verwerking.

Daarnaast zal per individuele derde in een autorisatiebesluit worden bepaald voor welke categorieën van personen gegevens worden verstrekt, welke gegevens verstrekt worden en wanneer. In het autorisatiebesluit kunnen verder voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van zorgvuldige en doelmatige gegevensverstrekking.

De NCDR merkte op dat een BRP-aansluiting van banken verder lijkt te gaan dan Europese regels vereisen alsook dat privacywaarborgen en rechtszekerheid van belang zijn.³⁵ In dat verband wordt opgemerkt dat (i) de antiwitwasverordening verificatie via een betrouwbare en onafhankelijke bron expliciet als mogelijkheid aanwijst;³⁶ en (ii) dit besluit voorziet in heldere afbakening van mogelijke bevestigingen met duidelijke juridische en technische waarborgen (zie daarover paragraaf 3.6 van deze nota van toelichting).

4.3.2 Rechten van betrokkenen

De rechten die de betrokkene heeft op grond van de Wet BRP (Hoofdstuk 3, afdeling 2 van de Wet BRP) en de AVG zijn van toepassing op de verstrekking van gegevens aan derden. Zo heeft de betrokkene op grond van artikel 3.22 van de Wet BRP recht op inzage in de verstrekking van diens eigen gegevens uit de BRP aan een derde.

De mogelijkheid voor betrokkenen om verstrekking uit de BRP tegen te gaan verhoudt zich niet tot het doel van de aanwijzing; het tegengaan van het witwassen van crimineel verkregen geld of het financieren van terrorisme. Omdat de aanwijzing is gericht op het tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme, is het van belang dat de aangewezen instanties onbelemmerd toegang hebben tot de benodigde gegevens uit de BRP. De mogelijkheid voor betrokkenen om een verstrekkingbeperking in te stellen, zou dit doel doorkruisen. Om die reden is het niet wenselijk dat personen de verstrekking van hun gegevens aan deze instanties kunnen tegenhouden.

5. Regeldrukeffecten en kosten

Regeldrukeffecten zijn de investeringen en inspanningen die bedrijven,³⁷ burgers of professionals moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Dit besluit creëert geen verplichtingen voor bedrijven. Het biedt geautoriseerde banken slechts de mogelijkheid om gegevens uit de BRP te ontvangen. Het besluit creëert

³⁵ Zie: Bericht NCDR over nieuwe antiwitwas aanpak van juli 2025

³⁶ Zie: artikel 22, zesde lid, van de antiwitwasverordening.

³⁷ Alle beroepsmatige deelnemers aan het economische proces in een bepaalde categorie diensten en/of producten die in principe een winstoogmerk hebben.

geen verplichtingen voor burgers. Daarom is geen sprake van een lastenverzwaring voor burgers.

Door banken de mogelijkheid te bieden om via de BRP de voor het openen en aanhouden van een bankrekening noodzakelijke gegevens te ontvangen en verifiëren, worden administratieve handelingen voor zowel banken als burgers verminderd. Banken kunnen gegevens rechtevrees uit de BRP ontvangen, zonder dat klanten hiervoor iets hoeven te doen. Als banken gebruikmaken van de mogelijkheid die dit besluit biedt, zal dit resulteren in een lastenverlichting voor zowel burgers als bedrijven.

Aan gegevensverstrekking uit de BRP aan derden zijn kosten verbonden. Hiervoor geldt een abonnementsstructuur die de minister van BZK jaarlijks vaststelt.³⁸ De abonnementsstructuur bestaat uit verschillende abonnementsklassen met daarbij behorende bandbreedten van aantallen berichten (gegevensverstrekkingen) en het daarbij behorende tarief in euro's. Voor de autorisatie moet de derde een aanvraag doorlopen. Afhankelijk van de complexiteit kost dit de derde gemiddeld 20 uur. Bij een gemiddeld uurtarief van 50 euro voor het personeel dat aan de zijde van de derde bij de aanvraag betrokken is, bedragen de kosten hiervan ongeveer 1000 euro. Daarnaast maakt de derde kosten voor de technische voorziening voor de autorisatie voor de BRP. Om de BRP-gegevens te kunnen ontvangen, kan de derde zelf een technische voorziening bouwen of hiervoor een leverancier inschakelen. De kosten hiervan kunnen sterk variëren, maar zullen naar verwachting enkele duizenden euro's zijn. Het gaat bij de autorisatieaanvraag en de technische voorziening om eenmalige kosten.

6. Consultatie en advies

[PM]

7. Voorhang en inwerkingtreding

[PM]

Artikelsgewijs

Artikel I

Met dit artikel wordt een wijziging in bijlage 4 van het Besluit BRP doorgevoerd, namelijk het toevoegen van één rij. De eerste kolom bevat de omschrijving van de werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. De tweede kolom noemt de categorieën van derden die, ten behoeve van de betreffende werkzaamheden, voor systematische gegevensverstrekking in aanmerking komen. De derde kolom bevat de clausulering van de aangewezen werkzaamheden en de beperking van de gegevens die uit de BRP kunnen worden verstrekt. Zoals daar vermeld betreft dit enkel gegevens die op grond van de antiwitwasverordening noodzakelijk voor uitvoering van cliëntenonderzoek van particuliere klanten en hun vertegenwoordigers bij het verkrijgen van een betaalrekening. Uit proportionaliteitsoverwegingen worden geen BRP-gegevens verstrekt ten behoeve van klantonderzoek van zakelijke klanten, het verifiëren van UBO-gegevens of bij het verkrijgen van andere financiële producten. Uit de basisregistratie personen worden geen andere gegevens verstrekt dan die de verordening verplicht stelt ter identificatie en verificatie van natuurlijke personen en hun gemachtigden bij het verkrijgen of aanhouden

³⁸ Zie hierover: <https://www.rvig.nl/tarieven-en-abonnementstructuur-brp>.

van een betaalrekening. De in de derde kolom opgesomde gegevens zijn enkel de gegevens die verplicht zijn voor het cliëntenonderzoek onder artikel 20, eerste lid, onderdelen a) en i) in samenhang met artikel 22, eerste lid, onderdeel a), van de antiwitwasverordening. In de vierde kolom is vastgelegd of, bij de verstrekking van gegevens ten behoeve van de aangewezen werkzaamheden, de verstrekkingbeperking uit artikel 3.21 van de Wet BRP van toepassing is. Voor een nadere toelichting over het gewichtig maatschappelijk belang van de hier aangewezen werkzaamheden en de noodzaak tot systematische gegevensverstrekking uit de BRP, wordt korthedshalve verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,