Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Slagvaardige Overheid
De heer E. van der Burg
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/JT/ATR4417/2026-U047

Uw referentie

Datum
2 april 2026

Onderwerp
Besluit tot wijziging derdenaanwijzing BRP

Geachte heer Van der Burg,

Op 26 januari 2026 is het Besluit tot wijziging van het *Besluit basisregistratie personen in verband met het aanwijzen van cliëntonderzoek door banken als werkzaamheid met gewichtig maatschappelijk belang* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit besluit ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 23 maart 2026. De adviestermijn van ATR verloopt op 3 april 2026.

Context

Banken vervullen een poortwachtersrol bij het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering met behulp van het bancaire systeem. Banken zijn hiertoe verplicht op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Vanaf juli 2027 zal er ook nieuwe Europese anti-witwasregelgeving in werking treden (het AML-pakket). Het AML-pakket verplicht banken (en andere poortwachters) om uitgebreider cliëntonderzoek te doen; dit omvat het vaststellen en verifiëren van diverse persoonsgegevens zoals naam, geboortedatum, nationaliteit en woonadres. Ook introduceert het AML-pakket een grondslag voor poortwachters om het Burgerservicenummer (BSN) te verwerken bij klantonderzoek. Het voorliggende besluit wijst ‘cliëntonderzoek’ tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering aan als werkzaamheid met een gewichtig maatschappelijk belang. Ten behoeve van dit gewichtige maatschappelijke belang, kunnen gegevens uit de basisregistratie personen (BRP) worden verstrekt. Daarbij worden bepaalde banken aangemerkt als ‘derden’ categorie die voor deze verstrekking in aanmerking komt.

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

Inhoud van het voorstel

Het besluit introduceert kaders waarbinnen bepaalde banken systematisch gegevens uit het BRP mogen ontvangen voor de identificatie en verificatie van de identiteit van particuliere klanten of hun gemachtigden binnen het cliëntonderzoek. Verstrekking van gegevens uit de BRP aan niet overheidsorganen (derden) is alleen mogelijk als er sprake is van werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang. Het besluit wijst cliëntonderzoek tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering aan als werkzaamheid met een gewichtig maatschappelijk belang.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Dit besluit omvat een vertaalslag van een gewijzigde Europese Verordening, ook wel het AML-pakket genoemd. Onder de nieuwe 'anti-money laundering' wetgeving worden banken en andere poortwachters verplicht uitgebreider cliëntonderzoek te doen. Momenteel maken banken en andere poortwachters onder andere nog gebruik van handmatige bevraging aan bankklanten voor hun cliëntonderzoek. Dit betekent dat klanten zelf identiteitsdocumenten en andere vergelijkbare officiële documenten verstrekken. Het niet tijdig of correct aanleveren van deze documenten betekent dat klanten mogelijk ten onrechte worden uitgesloten van het betalingsverkeer. Volgens de toelichting is daarom een aansluiting van banken op de BRP ten behoeve van het cliëntonderzoek ook een maatschappelijk belang. Dit is vooral wenselijk voor mensen met beperkte digitale vaardigheden of laaggeletterden.[1] Daarbij borgt de BRP-aansluiting betrouwbaarheid en eenduidigheid in het cliëntonderzoek en garandeert dit veilige gegevensuitwisseling. Ook voorkomt het onnodige lasten en regeldruk voor banken en hun klanten. Verder beoogt een BRP-aansluiting het risico op ervaren discriminatie te verlagen: sommige burgers hebben het idee dat zij vaker onderwerp van onderzoek zijn vanwege hun persoonlijke gegevens. Met een BRP-aansluiting spelen subjectieve factoren minder een rol bij het cliëntonderzoek.

Het BRP bevat gevoelige en persoonlijke informatie die in beginsel bedoeld is voor overheidsgebruik. Door meer commerciële partijen meer toegang te geven wordt de deur naar verder gebruik van de informatie verder opengezet. Ook neemt het risico op datalekken toe.[2] Het college constateert dat in de internetconsultatie veel reacties zijn gegeven op met name het privacy-aspect van het voorstel. Het merkt op dat dit aspect buiten de taakopdracht van ATR valt.

---

[1] Volgens DNB-onderzoek heeft ruim één op de zes volwassenen moeite met het zelfstandig regelen van bankzaken. Zie www.dnb.nl/algemeen-nieuws/nieuws-2023/miljoenen-nederlanders-vinden-lastig-hun-weg-in-de-digitale-betaalwereld/

[2] Zie bijvoorbeeld www.bevolkingsonderzoeknederland.nl/nieuws/datalek-met-ruim-485000-deelnemers-bevolkingsonderzoek-baarmoederhalskanker-na-hack-bij-extern-laboratorium/ en www.rvig.nl/nieuws/26-02-2026-datalek-odido-veroorzaakt-ongerustheid-cmi-geeft-advies

Volgens het voorstel mogen banken de BRP alleen bevragen op specifieke momenten, namelijk eenmalig na inwerkingtreding van de verordening, eenmalig bij het aangaan van een nieuwe klantrelatie en periodiek op basis van het risicoprofiel van de klant. De vraag rijst of en in hoeverre de gegevens in de BRP volstaan voor het doel van het cliëntonderzoek. Zo zullen bij het aangaan van een nieuwe klantrelatie de gegevens uit het BRP niet volstaan om de identiteit van de nieuwe klant te verifiëren en identiteitsfraude op te sporen. Dergelijke fraude kan alleen worden ontdekt als de nieuwe klant toch zelf hun gegevens verifiëren. Verder lijken de gegevens uit de BRP evenmin geschikt voor de periodieke beoordeling van het risicoprofiel van bestaande klanten. Het type gegevens dat banken in de BRP zouden kunnen raadplegen, kan mogelijk zelfs leiden tot 'false negatives', bijvoorbeeld als banken de nationaliteit of geboorteplaats van klanten of hun (eerdere) partners gebruiken bij het opstellen van het profiel. Daarmee is niet duidelijk of raadpleging van de BRP wel bijdraagt aan het doel van het cliëntonderzoek.

1.1 Het college adviseert om inhoudelijk te onderbouwen of en in hoeverre de BRP-gegevens waartoe banken toegang krijgen, het cliëntonderzoek ondersteunen.

Het besluit kwalificeert de uitvoering van cliëntenonderzoek als bedoeld in artikel 22 van Verordening (EU) 2024/1624 (hierna: antiwitwasverordening) tot werkzaamheid met een gewichtig maatschappelijk belang. Bijlage 4 van het Besluit basisregistratie personen specificeert welke gegevens uit de BRP gebruikt mogen worden.[3] Deze lijst met gegevens gaat verder dan wat artikel 22 van de antiwitwasverordening vereist. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom banken toegang tot meer gegevens moeten krijgen dan nodig is op grond van die verordening.

1.2 Het college adviseert om een eventuele BRP-toegang voor banken te beperken tot de informatie die artikel 22 van de Verordening voorschrijft.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel besteedt aandacht aan verschillende alternatieven op het besluit. Zo is gedacht aan een hit/no-hit-mechanisme waarbij banken gereguleerde toegang krijgen tot de BRP waarbij uitsluitend wordt teruggekoppeld of de door de klanten opgegeven gegevens overeenkomen met de registratie (hit) of niet (no hit). De toelichting benoemt dat een dergelijke functie binnen de BRP nu niet bestaat. Zij stelt dat een dergelijk mechanisme een risico met zich meebrengt op onnodige uitsluiting, namelijk in het geval de gegevens van een klant in de BRP tot onterechte no-hits leiden of leiden tot 'false negatives'. Dit is volgens de toelichting niet een wenselijk alternatief.

[3] Dit zijn 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 die 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.

Een tweede alternatief is dat verificatie van klantgegevens geschiedt met behulp van eID-middelen. Dit vereist een 'digitale wallet'. Nadeel hiervan is dat deze methode digitale geletterdheid van burgers vereist. Bovendien moeten dan alle bankklanten deze eID-middelen gaan gebruiken. Ook dit wordt niet als een wenselijk alternatief beschouwd.

Het college onderkent dat een hit/no-hit functie binnen de BRP nu niet bestaat. Het voorstel maakt echter niet duidelijk waarom een dergelijk mechanisme niet in de komende maanden (tot juli 2027) kan worden ontwikkeld. Bovendien is niet duidelijk waarom bij een dergelijk mechanisme de kans op 'false negatives' en onterechte uitsluiting groter is dan bij het directe gebruik van informatie uit de BRP.

2.1 Het college adviseert om het alternatief van een hit/no-hit koppeling van banken aan de BRP verder te onderzoeken en aan te geven waarom een dergelijk mechanisme niet binnen afzienbare termijn kan worden ontwikkeld.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid voor banken en burgers is een belangrijke beweegreden voor dit besluit. Het voorstel is in overeenstemming met de sector tot stand gekomen. Het vergemakkelijkt en stroomlijnt het verplichte cliëntonderzoek voor zowel banken, andere poortwachters, als ook burgers. Het college constateert dat het voorstel vooral aandacht heeft voor de situatie waarin gegevens uit de BRP juist zijn en correct worden overgenomen. Het voorstel lijkt niet te voorzien in een mechanisme waarmee foutieve overname van BRP-gegevens of een fout in de BRP gecorrigeerd kunnen worden. De consequenties van herstel van zo een fout kan ingewikkeld en tijdrovend zijn en tot veel ervaren regeldruk leiden.

3.1 Het college adviseert om te voorzien in een mechanisme waarmee onjuiste verwerking van gegevens uit de BRP wordt opgemerkt en hersteld.

Het college geeft in overweging om een mechanisme in te stellen waarmee banken in dergelijke gevallen navraag doen bij hun klanten en/of waarmee die klanten bezwaar kunnen maken tegen een beslissing die hun bank (mede) op grond van gegevens uit de BRP heeft genomen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting geeft aan dat het voorstel zal leiden tot minder regeldruk. Dit is te verwachten aangezien zowel banken als burgers minder individuele handelingen zullen verrichten om te kunnen voldoen aan de wettelijke vereisten van het cliëntonderzoek voor banken en andere poortwachters. Daarbij zijn er kosten verbonden aan gegevensverstrekking uit de BRP aan derden. De toelichting vermeldt in dit verband een abonnementsstructuur die jaarlijks wordt vastgesteld. De toelichting bevat een inschatting van de kosten van het inrichten van een technische voorziening zodat de partijen BRP-gegevens kunnen ontvangen. Het college merkt op dat de kosten van een abonnement, de kennisnamekosten en de genoemde lastenverlichting niet in kaart zijn gebracht.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukberekening overeenkomstig de Rijksbrede methodiek aan te vullen en de regeldrukvermindering in beeld te brengen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college hecht eraan te benadrukken dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het voorstel vormt maar alleen betrekking heeft op de onderbouwing ervan vanuit regeldrukperspectief. Deze onderbouwing vertoont tekortkomingen, in de zin dat het voorstel niet duidelijk maakt of en in hoeverre toegang tot de BRP bijdraagt aan het cliëntonderzoek van banken. De toegang tot de BRP lijkt bovendien ruimer dan strikt noodzakelijk op grond van de antiwitwasverordening. Verder is niet duidelijk waarom niet is gekozen voor een minder belastend alternatief en bestaat nog onduidelijkheid over hoe zal worden omgegaan met situaties waarin mensen ten onrechte worden uitgesloten van bancaire dienstverlening ('false negatives'). De regeldrukberekening behoeft bovendien aanvulling.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Als u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat ATR kan bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris