

**Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [DATUM] tot wijziging van de Regeling basisregistratie personen in verband met een tijdelijke regeling voor een onderzoek naar patronen en een proef met een profiel ten behoeve van het verbeteren van de adreskwaliteit en in verband met een aanpassing van de bewaartermijnen van geschriften en andere bescheiden die gebruikt zijn in verband met de verwerking van gegevens in de basisregistratie**

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Gelet op de artikelen 6, vierde lid, 28c, derde lid, en 28e, tweede lid, van het Besluit basisregistratie personen;

Besluit:

**Artikel I**

De Regeling basisregistratie personen wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 4 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Voor zover in de lijst niet anders is bepaald, vangt een bewaartermijn aan op de dag waarop de gegevens die aan geschriften en andere bescheiden zijn ontleend, in de basisregistratie zijn verwerkt.

B

Bijlage 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de tweede kolom van de eerste rij wordt '110 jaar' vervangen door '110 jaar na de geboortedatum van de ingeschrevene'.
2. In de tweede kolom van de tweede rij wordt '110 jaar' vervangen door '110 jaar na de geboortedatum van de ingeschrevene'.
3. In de tweede kolom van de derde rij wordt '110 jaar' vervangen door '110 jaar na de geboortedatum van de ingeschrevene'.
4. In de tweede kolom van de vierde rij wordt '110 jaar' vervangen door '75 jaar na de datum van het aangaan of het ontbinden van huwelijk/geregistreerd partnerschap'.
5. In de tweede kolom van de vijfde rij wordt '110 jaar' vervangen door '50 jaar na de datum van het betreffende overlijden'.
6. Er wordt een rij toegevoegd, luidende:

Bescheiden in verband met een onderzoek naar patronen als bedoeld in artikel 28a van het Besluit BRP	1 jaar
--	--------

C

Aan Bijlage 9b wordt een rij toegevoegd, luidende:

Leegstand	Het ontbreken van actuele inschrijvingen op het adres.	X
-----------	--	---

	De datum van laatste uitschrijving op het adres.  De functie en status van het adres volgens de basisregistratie adressen en gebouwen.	
--	--	--

D

Aan Bijlage 9d wordt een rij toegevoegd, luidende:

Gegevens over de rechtmatigheid van de bewoning op een adres	Gegevens van toegelaten instellingen, bedoeld in artikel 19 van de Woningwet, betreffende de naam en geboortedatum van de voormalige huurder, bedoeld in artikel 1, derde lid, van de Woningwet, de adresgegevens van het gehuurde, de ingangsdatum en de einddatum van de huurovereenkomst, de aard van de tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst en de adresgegevens van de woning in eigendom van de voormalige huurder.
--	--

#### **Artikel II**

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van [PM].
2. Artikel I, onderdelen C en D, vervalt één jaar na het tijdstip van inwerkingtreding.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Zsolt Szabó

## TOELICHTING

### ALGEMEEN DEEL

#### 1. Inleiding

Deze ministeriële regeling wijzigt de Regeling basisregistratie personen (BRP) op twee onderwerpen.

De eerste wijziging hangt samen met het verbeteren van de adresgegevens in de BRP met behulp van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA). Deze regeling maakt het mogelijk om onderzoek te doen naar mogelijke samenhang tussen gevallen van onrechtmatige bewoning en onjuiste BRP-gegevens. Ook voorziet deze regeling in een proef waarbij op kleine schaal adressen worden onderzocht waar geen personen staan ingeschreven, maar waar vermoed wordt dat er wel sprake is van bewoning (risicoprofiel "Leegstand"). Deze regeling is voor wat betreft het onderzoek en de proef tijdelijk van aard en vervalt een jaar na de inwerkingtreding. De tweede wijziging ziet op aanpassing van de bewaartermijnen van geschriften en andere bescheiden die zijn gebruikt voor verwerking van gegevens in de BRP, en op verduidelijking van het moment waarop die bewaartermijnen aanvangen.

#### 2. De inhoud van de regeling

##### 2.1 Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

###### 2.1.1 Inleiding

Voor de BRP geldt dat je als geregistreerde je gegevens en wijzigingen daarin (bijvoorbeeld een verhuizing) maar één keer doorgeeft en dat deze informatie vervolgens binnen de hele overheid gebruikt wordt. Het is dus van groot belang dat de gegevens correct zijn. Juiste registratie is de toegangspoort tot volwaardige deelname aan de maatschappij. De Ombudsman,<sup>1</sup> het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (o.l.v. de heer Roemer)<sup>2</sup> en de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving<sup>3</sup> hebben de afgelopen jaren gewezen op het belang van juiste BRP-inschrijving voor de burger. Het is een voorwaarde om te kunnen stemmen in je gemeente, om aanspraak te maken op tal van overheidsvoorzieningen en om de zorg te krijgen waar je recht op hebt. Een bijstandsuitkering vraag je aan in de gemeente waar je bent ingeschreven. Dat is ook de gemeente die verantwoordelijk is voor het verlenen van jeugdzorg (Jeugdwet) en beschermd wonen (WMO).<sup>4</sup> Ook voor toeslagen en uitkeringen waarvan de hoogte afhankelijk is van het gezamenlijke huishoudinkomen, zoals huurtoeslag, wordt uitgegaan van de BRP (wie staat er als woonachtig ingeschreven op het adres). Ten slotte is het adresgegeven in de BRP nodig voor de correspondentie tussen overheid en burger.

Sinds 15 mei 2023 voorziet de Wet basisregistratie personen in een taak voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: minister van BZK) om gemeenten te ondersteunen bij het onderzoek naar de juistheid van de adresgegevens in de BRP. Daarmee is de werkwijze van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (hierna: LAA) structureel in de wet vastgelegd. De Wet BRP bepaalt dat daartoe aangewezen bestuursorganen en derden een mededeling aan de minister van BZK versturen bij gerede twijfel over de juistheid van een adresgegeven in de BRP

---

<sup>1</sup> *Een mens leeft, een systeem niet*. Rapport van de Nationale ombudsman van 1 november 2016 (2016/110). Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 27859, nr. 98.

<sup>2</sup> *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Tweede advies Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten van 30 oktober 2020. Zie ook Kamerstukken II 2020/21, 29861, nr. 55.

<sup>3</sup> *Herstel begint met een huis. Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Onderzoek van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving van 22 april 2020. Zie ook Kamerstukken II 2019/2020, 29325, nr. 119.

<sup>4</sup> Het nieuwe woonplaatsbeginsel kent als woonplaats van een jeugdige de gemeente waar de jeugdige stond ingeschreven direct voorafgaand aan de zorg met verblijf. Voor ambulante zorg is dat dus de gemeente waar de jeugdige staat ingeschreven in de BRP. Het woonplaatsbeginsel geldt ook voor het verlenen van beschermd wonen onder de WMO.

(een terugmelding).<sup>5</sup> Daarnaast is de minister van BZK bevoegd om de centrale BRP-voorziening<sup>6</sup> te analyseren op mogelijk onjuiste adresgegevens. Deze analyses, met behulp van risicoprofielen, leiden tot signalen voor adresonderzoek. Een signaal is een adresgegeven waarover het vermoeden bestaat dat de registratie van personen op dat adres onjuist is: de registratie komt niet overeen met de feitelijke bewoning. Aan de hand van zo een signaal kan de gemeente adresonderzoek doen. De profielen komen voort uit kennis en statistisch gestaafde praktijkervaringen van gemeenten en bestuursorganen, van gevallen waarin de BRP onjuist blijkt te zijn. Een voorbeeld is het profiel Doorgangadres, waarmee wordt gekeken naar het aantal inschrijvingen met verschillende inschrijfdata op een adres. Gelet op het hoge aantal inschrijvingen bestaat er ten aanzien van deze adressen twijfel of er wel daadwerkelijk verhuizingen hebben plaatsgevonden en daarmee of de adresregistraties in de BRP wel correct zijn.

De werkwijze van LAA – met de inzet van risicoprofielen en centrale gegevensverwerking door BZK – is nodig omdat daarmee gericht, proactief en gestructureerd adresonderzoek gedaan kan worden. Dit is onderzoek op basis van kennis van veelvoorkomende situaties waarin de adresregistratie niet juist is: bepaalde woonsituaties (overbewoning) of bepaalde gedragingen (veel verhuisaangiftes in korte tijd). Omdat bekend is dat bepaalde woonsituaties of gedragingen niet zelden samenvallen met andersoortige problematiek, kan LAA bijdragen aan het oplossen van bijvoorbeeld slechte huisvesting of schuldenproblematiek. Een huisbezoek naar aanleiding van een signaal van LAA brengt zulke problemen namelijk in beeld. Evengoed is de aanpak behulpzaam bij het tegengaan van het onterecht uitkeren van overheids gelden. Het is daarmee een flexibel instrument dat het mogelijk maakt om te sturen op de maatschappelijke opbrengsten van adresonderzoek. Het is voor de effectiviteit van LAA noodzakelijk dat er doorontwikkeling plaatsvindt, waarbij nieuwe risicoprofielen kunnen worden ontwikkeld en beproefd.

Kenmerkend voor LAA is dat een profiel stapsgewijs wordt ontwikkeld en beproefd voordat het landelijk wordt ingezet. Zo is verzekerd dat een risicoprofiel daadwerkelijk bijdraagt aan het vinden van onjuiste adresregistraties in de BRP en het instrument LAA aldus proportioneel ingezet wordt. Het ontwikkelproces kent in beginsel vier stappen:

1. Ideevorming en verkenning van een mogelijk patroon en mogelijke samenwerking met andere organisaties die gegevens kunnen aanleveren.
2. Onderzoek naar patronen: interne gegevensanalyse door de minister van BZK om te onderzoeken of de hypothese uit de eerste stap ook daadwerkelijk tot signalen kan leiden.<sup>7</sup>
3. Proef: een profiel wordt eerst op kleine schaal, voor een klein aantal gemeenten toegepast, om te onderzoeken of er daadwerkelijk onjuiste adressen gevonden worden. Binnen een proef is het mogelijk om op te schalen, naar omstreeks 30 gemeenten, om tot een representatiever beeld te komen.
4. Landelijke uitrol: het profiel wordt na een succesvolle proef voor alle gemeenten toegepast.

Een stap in het ontwikkelproces kan worden overgeslagen als het een profiel betreft dat in het verleden al gebruikt is binnen LAA of als het nieuwe profiel slechts beperkt verschilt van een reeds in de Regeling BRP opgenomen profiel.

Vanaf stap 2 in het ontwikkelproces worden persoonsgegevens verwerkt, binnen de grenzen van de Wet BRP en onderliggende regelgeving. Van belang is dat het ontwikkelproces de nodige waarborgen en toetsingsmomenten kent, mede om te voorkomen dat een risicoprofiel tot ongerechtvaardigd onderscheid tussen mensen leidt. In de eerste plaats is op het niveau van formele regelgeving vastgelegd welke persoonsgegevens en welke selectiefactoren ten hoogste gebruikt mogen worden. Daarmee is onder andere uitgesloten dat onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit of geslacht.<sup>8</sup> Deze vastlegging in regelgeving zorgt tevens voor transparantie over de

<sup>5</sup> Artikel 2.37b, eerste lid, Wet BRP in samenhang met artikel 19a Regeling BRP.

<sup>6</sup> De centrale voorziening van de BRP (BRP-V) die wordt gebruikt voor de systematische verstrekking van gegevens. Deze BRP-V bevat (kopieën van) de persoonslijsten van alle ingeschrevenen in de BRP. Dat zijn alle geregistreerde inwoners van Nederland (ingezetenen) en personen in het buitenland met een relatie met de Nederlandse overheid (niet-ingezetenen).

<sup>7</sup> Dit is een onderzoek naar patronen als bedoeld in artikel 2.37c, tweede lid, van de Wet BRP.

<sup>8</sup> Artikel 28e Besluit BRP in samenhang met bijlage 9c Regeling BRP. Artikel 2.37a, derde lid, Wet BRP bepaalt verder dat de Minister niet bevoegd is om in het kader van LAA gegevens over nationaliteit, geboorteplaats of

inzet van risicoprofielen bij LAA. In de tweede plaats is in het ontwikkelproces menselijke tussenkomst verzekerd voordat persoonsgegevens worden verwerkt: er wordt niet gewerkt met zelflerende algoritmes en er is geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming. Ten derde wordt een voorgenomen profiel eerst getoetst met in achtneming van de Rijksbrede Handreiking Non-discriminatie by design,<sup>9</sup> de Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden<sup>10</sup> en het Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes.

De voorliggende regeling wijzigt de Regeling BRP voor de uitvoering van twee stappen in het ontwikkelproces voor LAA-profielen. Het gaat om het onderzoek naar patronen Rechtmatige Bewoning (stap 2 in het ontwikkelproces) en de proef Leegstand (stap 3 in het ontwikkelproces). Voor het onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning wordt een gegevensbron toegevoegd aan LAA, namelijk gegevens van woningcorporaties. Daarmee kan een mogelijk verband tussen onjuiste adresgegevens in de BRP en situaties van onrechtmatige bewoning onderzocht worden. Met de proef Leegstand worden op kleine schaal adressen onderzocht waar geen personen staan ingeschreven, maar waar vermoed wordt dat er wel sprake is van bewoning.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op het onderzoek 'Rechtmatige bewoning' en de proef 'Leegstand'.

### 2.1.2 Onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning

Het onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning zal naar verwachting ongeveer twee tot drie maanden in beslag nemen en zal als volgt worden uitgevoerd. Het doel van het onderzoek is om een verband tussen onjuiste adresgegevens en situaties van onrechtmatige bewoning, zoals illegale onderhuur, te onderzoeken. De aanname is dat de huidige krapte op de woningmarkt het omzeilen van regels in de hand kan werken, waarbij personen er belang bij kunnen hebben om niet met hun daadwerkelijke (feitelijke) woonadres bij de gemeente (en andere overheidsinstanties) bekend te zijn. Onrechtmatige bewoning, zoals illegale onderhuur, leidt dan mogelijk tot onjuiste adresgegevens in de BRP. Het is belangrijk om die aanname eerst te toetsen, voordat adressen van burgers onderzocht worden.

Voor dit onderzoek is het noodzakelijk om gegevens van woningcorporaties te vergelijken met gegevens in de BRP. Deze vergelijking wordt uitgevoerd door de minister van BZK. Naar verwachting 10 tot 20 woningcorporaties<sup>11</sup> zullen dossiers selecteren waarin de afgelopen twee jaar sprake was van onrechtmatige bewoning van het verhuurde op grond van de huurovereenkomst en waarbij de huurovereenkomst inmiddels ook is beëindigd. Het gaat in de eerste plaats om door de woningcorporatie vastgestelde gevallen van onrechtmatige<sup>12</sup> onderhuur van huurwoningen: de hoofdhuurder liet andere personen in de woning verblijven en woonde zelf ergens anders. Daarnaast betreft het gevallen van verblijf in een koopwoning: de hoofdhuurder van de huurwoning had eveneens een koopwoning, waar hij feitelijk verbleef. In beide situaties was sprake van een door de woningcorporatie geconstateerde schending van de huurovereenkomst door de huurder.

De minister ontvangt voor het onderzoek naar verwachting ongeveer 600 dossiers over huurwoningen.<sup>13</sup> De gegevens van woningcorporaties worden na ontvangst gepseudonimiseerd. De dossiers van woningcorporaties bevatten persoonsgegevens van de voormalige hoofdhuurder, gegevens over het gehuurde en over de eventuele koopwoning en gegevens over de huurovereenkomst en de schending daarvan. In de onderhavige regeling is bepaald dat de naam

---

gegevens die daarvan zijn afgeleid te verwerken, voor zover die verwerking discriminatoire selectie van personen tot gevolg heeft.

<sup>9</sup> *Handreiking Non-discriminatie by design (2021)*, zie ook Kamerstukken II 2020-21, 26643, nr. 765.

<sup>10</sup> *Richtlijnen voor het toepassen van algoritmen door overheden en publieksvoorlichting over data-analyses (2019)*, Kamerstukken II 2019-20, 26643, nr. 641.

<sup>11</sup> De tafelgesprekken zijn gevoerd met gemeente Den Haag/woningcorporatie Staedion, gemeente Amsterdam/woningcorporatie Eigen Haard en gemeente Rotterdam/woningcorporatie Rotterdam.

<sup>12</sup> Het onderhuren van een sociale huurwoning is niet altijd illegaal. Personen die recht hebben op een sociale huurwoning mogen deze onderverhuren als zij bijvoorbeeld in het buitenland gaan studeren of werken, of als ze langere tijd op vakantie gaan. Dit is in alle gevallen voor korter dan een jaar. Huisbewaarderschap moet aangevraagd worden bij de woningcorporatie.

<sup>13</sup> Het betreft woningen in bezit van woningcorporaties die bestaan uit sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en in een enkel geval een vrije sector woning.

en geboortedatum van de voormalige hoofdhuurder, de adresgegevens van het gehuurde en de koopwoning, de ingangsdatum en beëindigingsdatum van de huur en de aard van de schending van de huurovereenkomst (onderhuur of bewoning koopwoning) worden gebruikt. Deze informatie wordt door de minister van BZK vergeleken met de (historische) adresgegevens van de betreffende personen (voormalige huurders) in de BRP en gegevens over het adres, zoals beschikbaar in de BAG. Zo ontstaat een cijfermatige indicatie over patronen van onrechtmatige bewoning en onjuiste BRP-gegevens, bijvoorbeeld doordat blijkt dat de adresgegevens in de dossiers van de woningcorporaties afwijken van de (historische) adresgegevens in de BRP. Het is noodzakelijk om daarbij de aard van de schending van de huurovereenkomst te kennen, zodat per type schending (onderhuur of bewoning koopwoning) een verband (correlatie) met adresfouten in beeld kan komen. Zo wordt het mogelijk om het instrument LAA in een volgend stadium (stap 3, proef met een profiel) gericht in te zetten: alleen bij die specifieke verschijningsvormen van onrechtmatige bewoning waarbij er een verband met adresfouten is.

Het onderzoek naar patronen beperkt zich tot afgeronde dossiers: de huurovereenkomst is inmiddels beëindigd. Het doel is in dit stadium dan ook nog niet om huidige adresfouten te vinden, maar slechts om te onderzoeken of er mogelijk een profiel kan worden ontwikkeld, dat betekent: of er in gevallen van geconstateerde schending van de huurovereenkomst een patroon in de BRP-adresgegevens zichtbaar is. Het doel van het onderzoek is daarbij ook om te bepalen *welke* persoonsgegevens voor de toepassing van een profiel nodig zijn. Dit betekent dat bij het uiteindelijke profiel mogelijk andere (minder) persoonsgegevens verwerkt worden, dan tijdens het voorafgaande onderzoek naar patronen. Het doel is uitdrukkelijk niet om gevallen van onrechtmatige bewoning op te sporen en daarop te handhaven; het onderzoek heeft geen (rechts)gevolgen voor burgers.

Voor een onderzoek naar patronen is de minister van BZK reeds wettelijk bevoegd om persoonsgegevens te verwerken.<sup>14</sup> Dit zijn in de eerste plaats de gegevens uit de centrale voorzieningen van de BRP (BRP-V). Daarnaast kunnen ook andere gegevens, als bedoeld in artikel 2.37c, eerste lid onderdeel c, van de Wet BRP worden verwerkt. Het gaat dan om externe gegevens die niet in de BRP zelf zijn opgenomen, zoals informatie die beschikbaar is in een andere basisregistratie (bijvoorbeeld de Basisregistratie Adressen en Gebouwen of het Kadaster (BAG)), bij een (andere) gebruiker van de BRP of bij derden. In artikel 28e van het Besluit BRP is limitatief vastgelegd welke categorieën gegevens ten hoogste kunnen worden verwerkt door de minister van BZK. Dit betreft onder andere gegevens die zien op de rechtmatigheid van de bewoning op een adres. Artikel 28e is nader uitgewerkt in bijlagen 9c en 9d bij de Regeling BRP. In bijlage 9c is in detail vastgelegd welke gegevens uit de BRP mogen worden verwerkt, in bijlage 9d is bepaald welke gegevens van uit welke externe bronnen, zoals de BAG, worden gebruikt. De onderhavige regeling bevat een wijziging van bijlage 9d om een nieuwe externe bron toe te voegen: gegevens van woningcorporaties. Deze gegevens kwalificeren als 'gegevens over de rechtmatigheid van de bewoning op een adres' (artikel 28e, eerste lid, onderdeel c, onder 3 Besluit BRP).

De opzet van de Regeling BRP zorgt voor een afbakening van de gegevensverwerking in doel en omvang. In dit onderzoek naar patronen zullen naast de genoemde gegevens van woningcorporaties ook gegevens uit de BRP en de BAG verwerkt worden door de minister van BZK. Dit laatste is al mogelijk op grond van artikel 28a Besluit BRP en bijlage 9c en 9d Regeling, waarin is vastgelegd welke BRP-gegevens en BAG-gegevens verwerkt mogen worden door de minister. Uit de opzet van de Regeling BRP volgt verder dat de betreffende gegevens van woningcorporaties alleen gebruikt kunnen worden voor een onderzoek naar patronen. Dit betekent dat de onderhavige regeling op zichzelf niet zal leiden tot het gebruik van een nieuw profiel. Als uit het onderzoek volgt dat er voldoende cijfermatige onderbouwing is voor de toepassing van een nieuw profiel, zal dat profiel eerst opgenomen moeten worden in bijlage 9b van de Regeling BRP voordat het kan worden toegepast. De daadwerkelijke toepassing van een dergelijk profiel vergt aldus een expliciete (nieuwe) beslissing middels ministeriële regeling. Daarbij kan de uitkomst van het onderzoek ook zijn dat er geen profiel verder wordt ontwikkeld. Met deze opzet van de Regeling BRP wordt aldus niet alleen transparantie geboden over welke gegevens worden verwerkt, maar

---

<sup>14</sup> Op grond van artikel 2.37c, eerste en tweede lid, van de Wet BRP.

ook op welke wijze (met welk doel) dat gebeurt: in het kader van een onderzoek naar patronen of voor de toepassing van een profiel.

### 2.1.3 Proef met profiel Leegstand

Naast het onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning, voorziet deze regeling in een grondslag voor een proef met het profiel Leegstand. Hiertoe wordt het profiel Leegstand opgenomen in bijlage 9b bij de Regeling BRP. In de projectfase van LAA is in de periode 2017 tot 2020 reeds een profiel met betrekking tot leegstand toegepast. De kennis uit de projectfase is gebruikt om een nieuw leegstand-profiel op te stellen. Om deze reden heeft voor dit profiel geen onderzoek naar patronen plaatsgevonden en wordt direct gestart met een proef (derde stap).<sup>15</sup> Bij een proef wordt een profiel toegepast voor een beperkt aantal gemeenten. Zo kan in de praktijk op kleine schaal worden getoetst of het profiel daadwerkelijk gevallen van onjuiste adresregistraties vindt. Als dat laatste het geval is, kan overgegaan worden tot de landelijke toepassing van het profiel (voor alle gemeenten).

Het profiel Leegstand gebruikt de volgende selectiefactoren. Er worden uit de centrale BRP-voorziening woonadressen geselecteerd waarop ten minste voor de duur van een jaar geen personen actueel staan ingeschreven, maar waar in het verleden wel personen stonden ingeschreven (selectiefactoren). Daarbij worden slechts adressen geselecteerd die in de BAG de gebruiksfunctie 'wonen' of 'woonfunctie in combinatie met een nevenfunctie' hebben.<sup>16</sup> Het vermoeden is dat deze adressen in de praktijk wel bewoond worden en dat aldus de gegevens (het ontbreken van inschrijvingen op het adres) in de BRP niet correct zijn. Op basis van een signaal uit het profiel Leegstand kan de gemeente het betreffende adres bezoeken om de feitelijke situatie te beoordelen. Indien sprake is van bewoning zal de gemeente – al dan niet ambtshalve – overgaan tot registratie van de betreffende personen op het adres in de BRP. De proef met het profiel Leegstand zal naar verwachting drie tot vier maanden in beslag nemen, waarbij onderzoekssignalen (meldingen over een mogelijk onjuist BRP-adres) maandelijks aan de betreffende gemeenten worden geleverd. De opbrengsten van deze signalen (op basis van onderzoeken door gemeenten) worden tussentijds (maandelijks) geëvalueerd, met een eindexamen in de laatste maand. Aan de proef zullen in eerste instantie zes en na eventuele opschaling maximaal dertig gemeenten deelnemen. Binnen LAA is een minimale trefkans van vijftig procent richtinggevend. Dit betekent dat het profiel Leegstand in beginsel pas landelijk wordt uitgerold als uit de proef blijkt dat bij ten minste vijftig procent van de onderzochte adressen een fout in de BRP is geconstateerd. Deze trefkans is richtinggevend, maar is niet de enige beoordelingsfactor. De waarde van het profiel kan bijvoorbeeld ook zitten in het vroegtijdig signaleren van sociale problematiek, die aan het licht komt met een huisbezoek.

De opschaling (landelijke uitrol) van het profiel Leegstand vraagt daarbij om een expliciete beslissing middels een ministeriële regeling. In de Regeling BRP is namelijk per profiel aangegeven of er sprake is van een "beperking van de toepassing", oftewel: een proef. Het kruisje in de kolom "beperking toepassing" geeft voor het profiel Leegstand aan dat het profiel nu slechts in het kader van een proef op beperkte schaal wordt toegepast. Voor de landelijke toepassing van dit profiel zal middels een wijziging van de Regeling BRP eerst deze indicatie "beperking toepassing" weggenomen moeten worden.<sup>17</sup>

Bij de proef met het profiel Leegstand zullen geen nieuwe gegevensbronnen worden gebruikt: er wordt gebruikgemaakt van beschikbare gegevens uit de BRP en de BAG, zoals vastgelegd in bijlage 9c en 9d van de Regeling BRP.

Het profiel Leegstand zal naar verwachting niet alleen leiden tot verbetering van adreskwaliteit in de BRP maar heeft als neveneffect dat oneigenlijk gebruik van woningen beter kan worden aangepakt door gemeenten. Ook kan het adresonderzoek (huisbezoek) naar aanleiding van een leegstand-signaal inzicht bieden in maatschappelijke problemen, waaronder slechte huisvesting van arbeidsmigranten, schuldenproblematiek en ondermijning. De Wet BRP en deze ministeriële

<sup>15</sup> Zie paragraaf 2.1.1 van deze toelichting.

<sup>16</sup> De nevenfuncties 'celfunctie', 'gezondheidszorgfunctie' en 'onderwijsfunctie' worden uitgesloten van de selectie. In de proef worden geen tijdelijk verblijfsadressen van niet-ingezetenen betrokkenen

<sup>17</sup> Zie Stcrt. 2023, 11361.

regeling stellen geen regels (beperkingen) ten aanzien van het verdere gebruik van de opbrengsten van een BRP-adresonderzoek door de gemeente zelf of over deling van die informatie met derden. Een dergelijke gegevensverwerking betreft de uitvoering van sectorale of lokale regelgeving door gemeente, zoals de huisvestingsverordening. Zo zou de informatie uit het adresonderzoek gebruikt kunnen worden door gemeenten bij de uitvoering van de Leegstandwet.<sup>18</sup> Dit gebeurt vanzelfsprekend binnen de grenzen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

## 2.2 Wijziging bewaartermijnen

### 2.2.1 Bewaartermijn geschriften en andere bescheiden over de burgerlijke staat

In bijlage 6 van de Regeling BRP is bepaald hoe lang geschriften en andere bescheiden die zijn gebruikt voor de verwerking van gegevens in de BRP minimaal<sup>19</sup> moeten worden bewaard door de bijhouder van de gegevens (gemeenten voor ingezetenen, de minister van BZK voor niet-ingezetenen). De bewaring van geschriften en andere bescheiden is nodig om verantwoording over de registratie van gegevens in de BRP te kunnen afleggen en om eventuele fouten in de registratie te kunnen corrigeren. De geschriften en andere bescheiden zijn bovendien van belang voor de jaarlijkse zelfevaluatie.<sup>20</sup> Onderdeel van de zelfevaluatie is een steekproefsgewijze inhoudelijke controle op de juistheid van de in de BRP opgenomen gegevens, aan de hand van geschriften en andere bescheiden die zijn gebruikt voor de verwerking van gegevens in de BRP. De bewaartermijnen voor verschillende categorieën geschriften en andere bescheiden verschillen in duur, afhankelijk van de waarde die aan het geschrift of ander bescheid wordt toegekend. Zo moet een verklaring onder ede of belofte voor onbeperkte tijd bewaard blijven. De daarin opgenomen gegevens zijn niet (of nauwelijks) terug te vinden in andere registers. Het vernietigen van dit bescheid zou de bron doen laten verdwijnen waarop de in de BRP geregistreerde gegevens zijn gebaseerd.

Geschriften en andere bescheiden die zijn gebruikt in verband met de eerste inschrijving in de basisregistratie en het opnemen en het wijzigen dan wel corrigeren van gegevens over de burgerlijke staat, die niet in een Nederlands register zijn opgenomen, moeten 110 jaar worden bewaard. Het gaat dan bijvoorbeeld om afschriften van buitenlandse akten. Gelet op algemene eisen uit de archiefwetgeving is het uitgangspunt ten aanzien van de in bijlage 6 van de Regeling BRP opgenomen bewaartermijnen dat deze aanvangen op de dag waarop de geschriften en andere bescheiden zijn gebruikt voor de verwerking van gegevens in de BRP. Dat blijkt echter niet expliciet uit de Regeling BRP, waardoor er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de aanvang van de bewaartermijn, en daarmee over het einde van de bewaartermijnen. Sommige gemeenten laten de bewaartermijn aanvangen op het moment dat het geschrift of ander bescheid is gebruikt. Andere gemeenten gaan uit van de datum waarop het document is afgegeven door een bevoegde instantie (bijvoorbeeld de geboortedatum die is vermeld op het document). Dat zorgt voor rechtsonzekerheid in de praktijk. Het is bovendien onwaarschijnlijk dat geschriften en andere bescheiden tot 110 jaar na de datum waarop deze zijn gebruikt, nog noodzakelijk zijn voor het afleggen van verantwoording, voor wijziging of correctie van gegevens, of voor de periodieke controle op de juistheid van de in de BRP opgenomen gegevens. Toepassing van een bewaartermijn van 110 jaar die aanvangt op de dag waarop een geschrift of ander bescheid wordt gebruikt door een gemeente of de minister van BZK, leidt ertoe dat een buitenlandse huwelijksakte van iemand die op 50-jarige leeftijd is gehuwd, en op 70-jarige leeftijd is overleden, nog 90 jaar vanaf de dag van overlijden moet worden bewaard. En bij overlijden op 80-jarige leeftijd, dient een overlijdensakte nog minimaal 110 jaar na de datum van overlijden te worden bewaard, aangezien de bewaartermijn aanvangt op de dag waarop het geschrift of ander bescheid is gebruikt voor de

---

<sup>18</sup> Op grond van de Leegstandwet kunnen gemeenten leegstand reguleren door in het uiterste geval zelf een huurder voor te dragen en mogen gemeenten verhuurders van leegstaande bouwwerken een tijdelijke huurovereenkomst aanbieden met minder huurbescherming.

<sup>19</sup> Zie daarover ook de artikelsgewijze toelichting bij art. 4 van de Regeling BRP (Stcrt. 2013, 34313) en de daarin genoemde Regeling bewaring GBA-bescheiden (Stcrt. 2005, 175 p. 19). In de toelichting van laatstgenoemde regeling staat vermeld dat voor de geschriften en bescheiden die staan vermeld in de bij deze regeling behorende bijlage, een minimale bewaartermijn geldt. Dat uitgangspunt is onder de huidige Regeling BRP onveranderd. Zie over de verhouding met de Archiefwet 1995 het onderdeel 'Verhouding bijlage 6 en selectielijst VNG' in de onderhavige toelichting.

<sup>20</sup> Artikel 4.3 van de Wet BRP.



verwerking van gegevens in de BRP (de dag van overlijden of kort daarna).

Het in alle gevallen laten aanvangen van de bewaartermijn op de dag van het gebruik van het geschrift of ander bescheid voor de verwerking van de gegevens in de BRP, leidt aldus tot een minimale bewaartermijn die langer lijkt te zijn dan noodzakelijk.<sup>21</sup> Om aan bovenstaande bezwaren tegemoet te komen wordt de Regeling BRP aangepast. In de eerste plaats wordt het uitgangspunt dat de bewaartermijn aanvangt op de dag waarop een geschrift of ander bescheid is gebruikt voor de verwerking van gegevens in de BRP, opgenomen in artikel 4, derde lid, van de Regeling BRP. Vervolgens wordt in bijlage 6 van de Regeling BRP in afwijking van dit uitgangspunt bepaald dat de bewaartermijn van geschriften en andere bescheiden die zijn gebruikt voor de verwerking van gegevens over de burgerlijke staat in de BRP, aanvangt op de geboortedatum van de ingeschrevene op wie het geschrift of ander bescheid betrekking heeft. Voor gegevens over de burgerlijke staat, met uitzondering van gegevens over (ex-)partners en overlijden, is de bewaartermijn 110 jaar. Voor geschriften en andere bescheiden over (ex-)partners wordt het aanvangstijdstip gesteld op de datum van het aangaan of het ontbinden van huwelijk/geregistreerd partnerschap. De bewaartermijn wordt teruggebracht van 110 jaar naar 75 jaar vanaf deze datum. Voor geschriften en andere bescheiden over overlijden wordt het aanvangstijdstip gesteld op de datum van het betreffende overlijden en wordt de bewaartermijn teruggebracht van 110 jaar tot 50 jaar vanaf deze datum. Deze bewaartermijnen zijn ruim genoeg om de registratie van aan de geschriften en andere bescheiden ontleende gegevens te kunnen verantwoorden.

### 2.2.2 Verhouding bijlage 6 Regeling BRP en selectielijst VNG

De in de lijst genoemde termijnen hebben uitsluitend betrekking op de bewaring van de bescheiden met het oog op het gebruik daarvan bij de uitvoering van de Wet BRP. Het gaat om *minimale* bewaartermijnen. Daarnaast gelden er voor de onderhavige documenten ook bewaartermijnen ingevolge de Archiefwet 1995 (artikel 5, tweede lid, onderdeel b). Deze bewaartermijnen worden vastgesteld in zogenoemde selectielijsten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelt deze selectielijst namens gemeenten op (selectielijst 'gemeenten en intergemeentelijke organen'). Het staat gemeenten vrij om binnen de kaders van de Archiefwet langere bewaartermijnen vast te stellen dan de bewaartermijnen genoemd in bijlage 6 van de Regeling BRP. In de praktijk wordt ervoor gekozen om de Wet BRP en de Archiefwet op elkaar aan te laten sluiten. De selectielijst sluit daartoe aan bij de in bijlage 6 van de Regeling BRP genoemde bewaartermijnen. Om deze aansluiting te waarborgen, zal de selectielijst van de VNG in overeenstemming worden gebracht met de in bijlage 6 van de Regeling BRP opgenomen bewaartermijnen.

## 3. Privacyaspecten

### 3.1 Landelijke Aanpak Adreskwaliteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van het onderzoek Rechtmatige bewoning en de proef Leegstand voor de privacy van de betrokkenen (de personen van wie gegevens worden verwerkt).

Zowel het onderzoek Rechtmatige bewoning als de proef Leegstand leiden tot een nieuwe verwerking van persoonsgegevens door de minister van BZK, passend binnen het daarvoor geldende kader in de Wet BRP (artikel 2.37a en verder) en het Besluit BRP (artikel 28c en verder). De onderhavige regeling geeft precies aan welke persoonsgegevens worden verwerkt en van wie deze gegevens afkomstig zijn. In paragraaf 2.1 van deze toelichting zijn het doel en de noodzaak van de gegevensverwerkingen onderbouwd. De impact op de privacy van betrokkenen is beperkt. Het onderzoek naar patronen betreft een (interne) gegevensverwerking (analyse) door de minister van BZK voor onderzoeksdoeleinden die niet leidt tot het verstrekken van gegevens aan gemeenten (onderzoekssignaal). Er zijn daardoor geen (merkbare) gevolgen voor de individuele burgers van wie gegevens verwerkt worden. Het onderzoek zal bovendien worden uitgevoerd met een gepseudoniseerd gegevensbestand van de BRP. Ook de gegevens van woningcorporaties worden na ontvangst gepseudoniseerd. Verder is van belang dat deze regeling uitdrukkelijk niet

---

<sup>21</sup> Artikel 5, eerste lid, onderdeel c van de Algemene verordening gegevensbescherming bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens beperkt moet zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking").

voorziet in de mogelijkheid tot (systematische) verstrekking van BRP-gegevens aan woningcorporaties. Voor een dergelijke verstrekking is het nodig dat de werkzaamheden van woningcorporaties bij algemene maatregel van bestuur (Besluit BRP) worden aangewezen als werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang.

De proef Leegstand kan wel resulteren in adresonderzoeken, met eventueel een huisbezoek door de gemeente. Dit past binnen de bestaande werkwijze van LAA en is aldus op zichzelf geen noviteit. De regeling voorziet in een proef waardoor ook gevallen van Leegstand door BZK aan een beperkt aantal (vijf) gemeenten gemeld kunnen worden voor onderzoek. Voor een BRP-adresonderzoek geldt in algemene zin dat een woning niet zonder toestemming van de bewoner mag worden betreden. Verder geldt dat bij LAA geen sprake is van geautomatiseerde besluitvorming of zelflerende algoritmes: de start van een adresonderzoek en een eventuele aanpassing van een adresgegevens in de BRP zijn altijd menselijke beslissingen.

Ten slotte is van belang dat in de Regeling BRP, bijlage 6, is bepaald hoe lang de gegevens worden bewaard die de minister van BZK verwerkt in het kader van LAA. Voor de proef Leegstand geldt dat de gegevens 20 jaar worden bewaard, zoals dat ook geldt voor de gegevensverwerking in het kader van andere LAA-profielen. Dit betekent dat voor burgers gedurende 20 jaar de mogelijkheid bestaat om op te vragen of hun gegevens door de minister zijn verwerkt in het kader van de proef Leegstand en als onderzoekssignaal naar gemeenten zijn gestuurd.

De Regeling BRP bevatte tot op heden geen bijzondere bewaartermijn voor een onderzoek naar patronen. Hierdoor zou in beginsel de bovengenoemde generieke termijn van 20 jaar gelden. Mede gelet op de korte doorlooptijd van het onderzoek wordt een dergelijke bewaartermijn onwenselijk geacht. Daarom is in deze regeling een separate bewaartermijn van 1 jaar vastgesteld voor de gegevensverwerking in het kader van een onderzoek naar patronen. Dit betekent in dit geval dat de gegevens (dossiers) die de minister ontvangt van woningcorporaties gedurende 1 jaar worden bewaard met het oog op het kunnen bieden van inzage aan de burger. De (BRP)-gegevens (naam en BSN), die de minister verwerkt in het kader van het onderzoek naar patronen, worden wel gedurende de generieke bewaartermijn voor LAA – 20 jaar – bewaard.

### *3.2 Wijziging bewaartermijnen*

De wijzigingen van de bewaartermijnen hebben geen negatieve gevolgen voor de privacy van burgers. De wijzigingen komen tegemoet aan het AVG-beginsel dat persoonsgegevens niet langer worden verwerkt dan noodzakelijk (artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de AVG). De verkortingen van minimale bewaartermijnen hebben geen negatieve gevolgen voor de rechten van ingeschrevenen die om inzage of correctie verzoeken. De bewaartermijnen zullen doorgaans het verdere leven van de ingeschrevene beslaan, waardoor de geschriften en andere bescheiden kunnen worden gebruikt bij inzage en correctieverzoeken. In een uitzonderlijk geval waarin het geschrift of ander bescheid waarop de registratie van gegevens is gebaseerd reeds is verwijderd, kan het document nogmaals worden overgelegd door de ingeschrevene zelf.

## **4. Gevolgen**

De regeling leidt niet tot administratieve lasten voor burgers.

De Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) wordt belast met de uitvoering van het onderzoek Rechtmatige bewoning en de proef Leegstand. Dit geschiedt in samenwerking met de woningcorporaties (onderzoek Rechtmatige bewoning) en de betrokken gemeenten (proef Leegstand).

Het onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning leidt tot een incidentele administratieve last voor de woningcorporaties die vrijwillig deelnemen aan het onderzoek. Het betreft het eenmalig verzamelen en aanleveren van 600 dossiers aan de Minister van BZK (RvIG).

De wijziging van de bewaartermijnen heeft gevolgen voor gemeenten en de minister van BZK als bijhouders van de BRP. Geschriften en andere bescheiden hoeven in een aantal gevallen minder lang te worden bewaard. Geschriften en andere bescheiden zijn soms in digitale vorm opgeslagen in de gemeentelijke en centrale voorzieningen van de BRP. Om te bewerkstelligen dat geschriften

en andere bescheiden eerder worden vernietigd, moeten deze voorzieningen worden aangepast.

## **5. Evaluatie en horizonbepaling**

Voor zowel het onderzoek naar patronen Rechtmatige bewoning als de proef met het profiel Leegstand geldt dat de onderhavige regeling tijdelijk van aard is. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 zal eerst een interne evaluatie plaatsvinden door RvIG, alvorens de volgende stap in de toepassing van een profiel kan worden gezet.<sup>22</sup> Voor het onderzoek Rechtmatige bewoning ziet de evaluatie op de vraag of er mogelijk een profiel kan worden ontwikkeld, dat betekent: of er in gevallen van geconstateerde schending van de huurovereenkomst een patroon in de BRP-adresgegevens zichtbaar is. Voor de proef Leegstand gaat de evaluatie primair over de vraag of in ten minste vijftig procent van de onderzochte adressen een fout in de BRP is geconstateerd. Binnen LAA is een minimale trefkans van vijftig procent richtinggevend in de beslissing of tot landelijke uitrol wordt overgegaan.

Het tijdelijke karakter van deze regeling voor wat betreft het onderzoek en de proef komt, behalve in het opschrift, ook tot uitdrukking in de horizonbepaling (artikel II). De grondslagen voor het onderzoek Rechtmatige bewoning en de proef Leegstand vervallen één jaar na de inwerkingtreding van deze regeling. De periode van een jaar biedt de ruimte om de proef en het onderzoek uit te voeren, te evalueren en om een ministeriële regeling vast te stellen voor de volgende stap in de ontwikkeling van het profiel (proef respectievelijk landelijke uitrol).

## **6. Advies en consultatie**

Het ontwerp van deze regeling is voor consultatie voorgelegd aan het Gebruikersoverleg BRP. Ter uitvoering van artikel 28d, tweede lid, Besluit BRP is het ontwerp van deze regeling eveneens voorgelegd aan representatieve vertegenwoordigingen van organisaties die deelnemen aan het samenwerkingsverband LAA: gemeenten en signalleveranciers.

Over de ontwerpregeling is advies gevraagd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). **PM**

Over de concept regeling is tevens advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. **PM**

**PM** [internetconsultatie].

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

Met dit onderdeel wordt een derde lid toegevoegd aan artikel 4 van de Regeling BRP. Hiermee wordt het uitgangspunt dat de bewaartermijn aanvangt op de dag waarop een bescheid of ander geschrift is gebruikt voor de verwerking van gegevens in de BRP, opgenomen in de Regeling BRP. Met de zinsnede "Voor zover in de lijst niet anders is bepaald" wordt tot uitdrukking gebracht dat de lijst in bijlage 9b bij de Regeling BRP specifieke aanvangstijdstippen kan bevatten die voorrang hebben op dit uitgangspunt.

#### *Onderdeel B*

Dit onderdeel wijzigt bijlage 6 bij de Regeling BRP. Voor een nadere toelichting op het eerste tot en met vijfde lid wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van deze toelichting. Het zesde lid regelt de bewaartermijn voor de gegevensverwerkingen die plaatsvinden in het kader van een onderzoek naar patronen. De termijn is gesteld op één jaar. Voor een nadere toelichting wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 3.1 van deze toelichting.

#### *Onderdeel C*

Dit onderdeel regelt de proef met het profiel Leegstand. Daartoe wordt dit profiel op grond van artikel 28c, derde lid, Besluit BRP opgenomen in de daarvoor bestemde bijlage 9b van de Regeling BRP. In deze bijlage zijn alle profielen opgenomen die de minister van BZK gebruikt in het kader

---

<sup>22</sup> Een proef respectievelijk landelijke uitrol.

van LAA. Daarbij is per profiel aangegeven welke selectiefactoren worden gebruikt (tweede kolom). In de derde kolom is aangegeven dat voor het profiel Leegstand sprake is van “beperking toepassing”. Daarmee is kenbaar dat het hier gaat om een proef. Voor een nadere toelichting over de te gebruiken selectiefactoren wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 2.1.3 van deze toelichting.

#### *Onderdeel D*

Dit onderdeel voorziet in een juridische grondslag voor de verwerking door de minister van BZK van persoonsgegevens afkomstig van toegelaten instellingen, bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Woningwet (‘woningcorporaties’). De grondslag voor deze ministeriële regeling is gelegen in artikel 28e, tweede lid, Besluit BRP.

Voor de definitie van “huurder” is aansluiting gezocht bij de Woningwet en het Burgerlijk Wetboek. Onder huurder wordt verstaan: de medehuurder in de zin van de artikelen 266 en 267 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de persoon, bedoeld in artikel 268 lid 2 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, en degene die de woongelegenheden met toestemming van de toegelaten instelling huurt van een huurder die haar huurt van die toegelaten instelling. Onder ‘huur’ wordt verstaan: de overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie (artikel 7:201 BW). Onder ‘de tekortkoming in de nakoming van de huurovereenkomst’ wordt verstaan: iedere tekortkoming in de nakoming van de verbintenis (‘wanprestatie’, artikel 6:74 BW), in dit geval de huurovereenkomst die wordt geschonden door de huurder, door onderverhuur of bewoning van een koopwoning.

#### **Artikel II**

Beoogd wordt deze regeling zo snel mogelijk in werking te laten treden. Daarmee wordt afgeweken van de minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding. Dit is in dit geval niet bezwaarlijk, omdat deze regeling enkel ziet op een gegevensverwerking door de minister van BZK en gemeenten en geen verandering brengt in rechten of plichten van burgers en bedrijven. In verband met het tijdelijke karakter van het onderzoek Rechtmatige bewoning en de proef Leegstand vervallen de hierop betrekking hebbende wijzigingen in de onderdelen C en D één jaar na de inwerkingtreding van deze regeling.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Zsolt Szabó