

Notitie

Ontwerpaspecten BRP

Deel 1

Betreft: Ontwerpaspecten BRP aka kernissues
Van: Programma modernisering GBA
Datum: 10 juli 2012

1. Inleiding

Deze notitie behandelt een aantal vraagstukken die bij de uitwerking van het wettelijk kader in technische voorzieningen die het programma modernisering GBA (programma mGBA) realiseert, aan de orde zijn gekomen. De oplossing van de vraagstukken is van belang voor een nader begrip van hetgeen de wet betekent voor de vormgeving van de technische voorzieningen en de werking daarvan in de praktijk.

In de tekst worden passages over de werking van de wet in praktijksituaties van B&I afgewisseld met nadere uitwerkingen door het programma mGBA. De teksten van het programma geven aan hoe, in aansluiting op de tekst van B&I, invulling gegeven wordt aan de uitvoeringspraktijk met behulp van Burgerzakenmodules en de centrale Basisregistratie Personen (BRP)-voorziening.

De afwisseling van de passages is bedoeld om de juridische, beleidsmatige wereld te verenigen met de uitvoeringspraktijk, zodanig dat de redeneringen en gedachtegang herkenbaar blijven voor lezers uit beide werelden.

De vraagstukken en de bijhorende oplossingen zijn opgebouwd aan de hand van de concrete casus die gezamenlijk door beleid, wetgeving en programma zijn uitgewerkt.

Andere casus/scenario's worden conform de redeneerlijnen van de in deze tekst beschreven casus uitgewerkt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Begrippenlijst	4
3	Samenvatting	6
4	Registratie van een huwelijk	10
	4.1 Standaard situatie met slechts een gemeente	10
	4.2 Uitgebreide situatie met twee gemeenten	12
	4.3 Trouwgemeente en twee woongemeenten	15
	4.4 De situatie bij een buitenlandse huwelijksakte	18
	4.5 Huwelijk tussen een ingezetene en een niet-ingezetene	19
5	Registratie van een nieuw geborene	21
	5.1 Geboorte in de woongemeente van de ouders	21
	5.2 Geboorte in een andere gemeente dan de woongemeente van de ouders	22
	5.3 Geboorte in gemeente A, moeder woont in gemeente B en vader woont in gemeente C	25
6	Speciale onderwerpen	27
	6.1 Registratie ongeboren vrucht, naamskeuze en ontkenning vaderschap	28
	6.2 Samenwerking tussen gemeenten	29
	6.3 Samengestelde bijhouding	30
	6.4 Aanvullende informatie voor afnemers	32

2. Begrippenlijst

Begrip	Afkorting / Synoniem	Toelichting
Ambtenaar Burgerlijke Stand	ABS	De ambtenaar van de burgerlijke stand is enerzijds een medewerker van een gemeente en anderzijds een zelfstandig bestuursorgaan die besluiten kan nemen. Een ABS is een zelfstandig bestuursorgaan. Het Besluit burgerlijke stand en ministeriële regelingen bepalen het handelen van de ABS. Een ABS is rechtspositioneel als persoon een medewerker van de gemeente. Maar voor de uitvoering van zijn taak moet hij onderscheiden worden van het college. Dat is namelijk een ander bestuursorgaan.
College van burgemeester en wethouders	College	Het college van burgemeester en wethouders heeft (onder meer) de verantwoordelijkheid voor de bijhouding van de basisregistratie voor zijn ingezetenen.
Basisregistratie Personen	BRP	De basisregistratie personen bestaande uit een gegevensset, regels voor (onder meer) de bijhouding en verstrekking daarvan en voorzieningen voor de uitvoering van deze regels.
Mededeling		De term mededeling wordt gebruikt om aan te geven dat een bestuursorgaan informatie moet overbrengen aan een ander bestuursorgaan. Het pakketje informatie vormt de mededeling.
Bijhoudingspoging		De term bijhoudingspoging wordt gebruikt om aan te geven dat een college de BRP-voorziening opdracht geeft om bepaalde gegevens aan te passen. De bijhoudingspoging zal veelal resulteren in een (geslaagde) bijhouding. Als de gegevens niet correct zijn, dan resulteert de bijhoudingspoging niet in aanpassing van gegevens.
BRP-gegevens(set)	Persoonslijst	De algemene en administratieve gegevens die worden bijgehouden in de BRP.
BRP-systeem		De regels van de wet die onder meer betrekking hebben op de bijhouding van de gegevens en de verstrekking van de gegevens. Deze regels gaan in op de verplichting tot aangifte, het doen van mededelingen en (soms) op de inhoud van zo'n aangifte of mededeling.
BRP-voorziening (centraal)		De centrale technische voorziening die gebruikt wordt voor de bijhouding van en de verstrekking de Basisregistratie Personen.
BRP-voorziening (gemeentelijk)		Het geheel van voorzieningen waarvan elk deel onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt en waarmee deze gemeente onder meer de bijhouding van en de verstrekking uit de basisregistratie verzorgt.
ABS-voorziening		Een voorziening die de ABS gebruikt bij de uitvoering van zijn taak maar die geen onderdeel uitmaakt van de BRP-voorzieningen.
Burgerzakenmodule	BZM	Voorzieningen waarmee gemeenten taken uitvoeren van hun afdelingen Burgerzaken waaronder de bijhouding van de BRP en taken van de ambtenaar van de burgerlijke stand. De burgerzakenmodules omvatten de gemeentelijke BRP-voorzieningen.

Prevalidatie		Het vooraf controleren van te registreren gegevens, bijvoorbeeld afkomstig uit een concept akte, aan algemeen geldende regels.
Bijhoudingsgegevens		Gegevens die voor de bijhouding van de BRP gebruikt worden maar die geen deel uitmaken van de gegevensset van de BRP.
Verstrekkings-gegevens		Gegevens die voor de verstrekking van gegevens uit de BRP gebruikt worden maar die geen deel uitmaken van de BRP-gegevensset.
Aangehaakte gegevens		Gegevens die niet in de BRP-voorzieningen kunnen staan omdat ze geen deel uitmaken van de gegevensset, de bijhoudingsgegevens of de verstrekkingsgegevens.
Fiattring	Knop	Fiattring is het instemmen van een college verantwoordelijk voor de persoonslijst van een persoon met de gegevens uit een mededeling van een ander bestuursorgaan om zodoende uit de mededeling een bijhoudingspoging te (laten) vervaardigen. Er zijn twee manieren om dit te doen: automatisch en door menselijke tussenkomst. Bij automatisch fiattring zijn de parameters van het systeem door het college zo ingesteld dat een mededeling van bijvoorbeeld een ander college door het systeem automatisch wordt omgezet in een bijhoudingspoging. Bij handmatige fiattring geschiedt de omzetting pas nadat het college een handeling heeft uitgevoerd. Deze handeling bestaat bijvoorbeeld uit het indrukken van de knop voor fiattring. Een college kan de instelling van haar systeem steeds omzetten van automatisch naar handmatig en omgekeerd.

3. Samenvatting

1. Rechtsfeiten, ABS en mededelingen

Gegevens over rechtsfeiten die door een ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) worden vastgelegd in akten, worden op grond van de wet BRP aan het college van de betrokken ABS meegedeeld. Deze mededeling kan een digitale vorm hebben. Het tweemaal invoeren van gegevens is niet nodig. De burgerzakenmodule die de ABS gebruikt kan deze mededeling genereren. De centrale BRP-voorzieningen kunnen voor het overbrengen van deze mededeling gebruikt worden. De omzetting van deze mededeling in een bijhoudingspoging van de BRP valt binnen de verantwoordelijkheid van het college dat de bijhoudingspoging genereert. De verwerking van de mededeling van de ABS door zijn college valt onder de verantwoordelijkheid van dat college. Het BRP-systeem hoeft daar geen nadere (automatisering)regels aan te stellen.

2. Mededelingen en fiattingen

Het gebruik van de gegevens over rechtsfeiten van een ABS door een ander college verloopt als volgt. Eerst doet de ABS mededeling aan zijn eigen college en dat college doet op grond van de wet BRP mededelingen aan andere colleges die de gegevens nodig hebben voor de bijhouding van de basisregistratie. Ook deze mededelingen kunnen een digitale vorm hebben en de centrale BRP-voorzieningen kunnen voor het overbrengen van deze mededelingen gebruikt worden. De ontvangende colleges moeten bij het gebruik van de gegevens vooraf de keuze kunnen maken tussen geautomatiseerde verwerking en handmatige verwerking. Het inbouwen van deze keuzemogelijkheid in de BRP heeft de voorkeur omdat daarmee de afhankelijkheid op dit punt van leveranciers vermindert. Deze keuzemogelijkheid wordt tot uitdrukking gebracht in het bestaan van een 'knop' voor automatisch respectievelijk handmatig fiattingen.

3. Mededelingen en digitale kopieën van akten

De mededeling van een ABS aan een college en de mededeling van een college aan een ander college betreffende feiten die voor de bijhouding van de basisregistratie van belang zijn, kan een digitale kopie van een akte omvatten. Zo'n kopie is echter niet verplicht en ze treedt niet in de plaats van de akte zelf. Zo'n kopie is een voorbeeld van een bijhoudingsgegeven: deze zitten wel in de BRP-voorzieningen maar maken geen deel uit van de BRP-gegevensset en vallen daarmee niet onder het verstrekkingenregime dat de wet BRP kent.

4. Mededelingen en BSN

De mededeling van een ABS aan een college en de mededeling van een college aan een ander college betreffende feiten die voor de bijhouding van de basisregistratie van belang zijn, omvat in ieder geval de burgerservicenummers van de betrokken personen voor zover aan hen een burgerservicenummer is toegekend. Dat draagt bij aan het voorkomen van gebreken bij de identiteitsvaststelling en daarmee aan het verwerken van deze mededelingen tot bijhoudingspogingen.

5. Prevalidatie

De ABS kan bij zijn werkzaamheden gebruik maken van de (geautomatiseerde) faciliteiten die de BRP biedt op het gebied van het raadplegen en overnemen van gegevens en het uitvoeren van verschillende soorten controles.¹ De ABS kan echter niet gedwongen worden tot het gebruik van deze faciliteiten. De reden daarvoor is dat hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat (niet in de wet BRP maar ook niet in het Burgerlijk Wetboek).

6. Symmetrie in een gemeente

Een college dat gegevens van zijn ABS of van een ander college verwerkt voor de bijhouding van persoonslijsten van personen die in zijn gemeente wonen, zorgt ervoor dat de bijhouding van de betrokken persoonslijsten op eenzelfde tijdstip is afgerond. De BRP-voorzieningen kunnen hierbij ondersteuning bieden.

7. Twee gemeenten

In de situatie dat twee partners in verschillende gemeenten wonen, kan het voorkomen dat een van de colleges tot handmatige verwerking besluit en de andere niet. Aangezien de akte van de ABS leidend is voor de bijhouding van de BRP, zal in het merendeel van de gevallen de bijhouding door beide colleges onderling consistent zijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan er sprake zijn van inconsistentie of asymmetrie. Dat kan voortvloeien uit de identiteitsvaststelling en uit een (substantieel) verschil in tijd die beide colleges nodig hebben voor de bijhouding. Een andere oorzaak wordt gevormd door de buitenlandse akte. Deze uitzonderingsgevallen dienen primair door contact tussen de verantwoordelijken opgelost te worden. De BRP gaat uit van symmetrische relaties maar is in staat om genoemde asymmetrie te verwerken.

8. Symmetrie, asymmetrie en gegevensverstrekking

De basisregistratie registreert naast gegevens die betrekking hebben op één persoon ook gegevens die betrekking hebben op relaties tussen personen. Veelal gaat het hierbij om symmetrische relaties tussen twee partners of tussen een kind en zijn ouders. Het is mogelijk dat een relatie al dan niet tijdelijk asymmetrisch is. Hoewel de BRP-voorziening geoptimaliseerd is voor symmetrie in relaties, is asymmetrische opslag en verstrekking wel degelijk mogelijk. Ingeval van asymmetrie kunnen de afnemers daarover worden ingelicht, ook wanneer zij gegevens krijgen over één van de betrokken personen.

9. Ingezetene trouwt niet-ingezetene

In de huidige GBA kunnen sommige gegevens niet verwerkt worden omdat persoonslijsten zijn opgeschort. In de BRP kunnen (nog steeds) bepaalde gegevens niet verwerkt worden bijvoorbeeld omdat ze niet op de persoonslijst van de niet-ingezetene staan. In dat geval wordt een documentindicatie geplaatst bij het desbetreffende deel van de persoonslijst en kunnen de gegevens als (toekomstige) bijhoudingsgegevens in de BRP-voorziening worden opgeslagen. Dit treedt onder meer op bij een huwelijk tussen een ingezetene en een niet-ingezetene.

¹ Dit wordt ook wel prevalidatie genoemd.

10. Andere mededelingen dan die van de ABS

Gegevens die door andere bestuursorganen dan de ABS aan een college worden geleverd met het oog op de bijhouding van de basisregistratie, kunnen op eenzelfde manier behandeld worden als mededelingen van de ABS aan een college. Ook daarvoor geldt dat ze het burgerservicenummer van betrokkenen dienen te bevatten als zo'n nummer aan betrokkene is toegekend en dat de mededeling vergezeld kan gaan van een digitale kopie van een of meerdere brondocumenten.

11. Kopieën van brondocumenten bewaren

Brondocumenten zoals akten kunnen bij het doen van mededelingen aan een college in het kader van de bijhouding van de basisregistratie meegezonden worden. Ze kunnen ook bewaard worden in de BRP-voorzieningen als bijhoudingsgegevens. Ze nemen echter niet de plaats in van de brondocumenten zelf. Ze maken ook geen deel uit van de persoonslijst en ze kunnen niet verstrekt worden in de zin van hoofdstuk 3 van de wet BRP.

12. De geboorte van een kind

Bij de geboorte van een kind wordt eerst door de burger aangifte gedaan bij de ABS. Deze maakt de geboorteakte op en doet een mededeling aan zijn college. Het college kan de BRP-voorziening gebruiken om een burgerservicenummer voor het kind aan te vragen conform het daarover bepaalde in de Wabb. Het college kan de BRP-voorziening tevens gebruiken om een persoonslijst voor het kind aan te leggen, om het burgerservicenummer daarop te plaatsen en om vervolgens de persoonslijsten van de betrokken ouders bij te werken. Genoemde verrichtingen van de BRP-voorziening worden geacht in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van het college plaats te vinden. Ze kunnen automatisch plaatsvinden zodra de mededeling van de ABS wordt ontvangen en als de flatteringsknop automatische verwerking aangeeft.

13. Omgaan met BSN bij geboorte van een kind

Er bestaat geen noodzaak om de minister de bevoegdheid te geven om burgerservicenummers toe te kennen aan pasgeboren kinderen. De hiervoor aangeduide werkwijze, waarbij het college het burgerservicenummer toekent, is afdoende.

14. Complexiteit bij geboorte van een kind

Bij de bijhoudingen die plaats dienen te vinden nadat een kind is geboren, kunnen meerdere gemeenten betrokken zijn. Daardoor is in beginsel de mogelijkheid aanwezig dat de bijhoudingen van de verschillende verantwoordelijke colleges onderling geen consistent geheel vormen. Evenals in de hiervoor beschreven situaties is het zaak dat de verantwoordelijken (colleges, ABS) over deze inconsistenties met elkaar in overleg treden met het oog op het oplossen hiervan. De BRP-voorzieningen kunnen hierbij een signalerende rol vervullen. In die uitzonderingsgevallen dat het oplossen van de inconsistenties niet binnen een bepaalde termijn haalbaar blijkt, bevat de BRP een asymmetrische relatie die aan de afnemers kenbaar kan worden gemaakt ook al ontvangt de afnemer slechts gegevens over een enkele van de betrokken personen.

15. Andere akten van de ABS

De ICT ondersteuning van de ABS voorziet niet in de mogelijkheid dat een akte die in de ene gemeente is opgemaakt, in een andere gemeente wordt geraadpleegd. Dat leidt ertoe dat bijvoorbeeld een akte betreffende de erkenning van een ongeboren kind, niet zonder meer gebruikt wordt bij het opmaken van de geboorteakte van het betrokken kind. Het is niet uitgesloten dat het programma mGBA in deze lacune voorziet en hiervoor een gedeelte van een ABS-voorziening maakt die overigens geen onderdeel is van de BRP-voorzieningen. Een uitgebreidere ondersteuning door ICT van de ABS bijvoorbeeld op het gebied van zaakgericht werken of de ontsluiting van de akten van de burgerlijke stand, overstijgt de reikwijdte van het programma mGBA.

16. Gemeentelijke samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten bij de bijhouding van de BRP kan door de betrokken gemeenten zelf vorm worden gegeven met behulp van de voorzieningen waarmee de autorisatie van personen voor de bijhouding van de BRP plaats vindt. Centrale ondersteuning is hiervoor onnodig.

17. Samengestelde bijhouding

Rechtsfeiten die tot bijhouding van de BRP leiden zoals bijvoorbeeld naamswijziging en overlijden, staan niet op zichzelf maar kunnen andere rechtsfeiten genereren. Het verwerken van zo'n rechtsfeit kan door de BRP-voorzieningen worden ondersteund door verschillende bijhoudingsvoorstellen te genereren op grond van (bijvoorbeeld) de mededeling van de ABS of de mededeling van een ander college over zo'n rechtsfeit.

18. De context van de afnemers

Afnemers hebben in bepaalde gevallen behoefte aan informatie op grond van gegevens in de BRP die aansluit bij hun specifieke situatie. Door formuleren van de vraag in termen van de BRP-gegevens kan aan deze behoefte tegemoet gekomen worden. Een voorbeeld vormt de vraag naar alle personen die in de afgelopen maand gepensioneerd zijn. De nauwkeurige formulering bevat onder meer de precieze leeftijd die als grens voor pensionering wordt gehanteerd en het tijdstip waarop de informatie wordt geleverd.

19. Aanvullende diensten

Afnemers kunnen behoefte hebben aan aanvullende diensten bijvoorbeeld met betrekking tot initialen en afgekorte straatnamen. Die diensten kunnen uit de gegevens in de BRP afgeleid worden door toepassing van algemeen geaccepteerde standaarden. De diensten kunnen geleverd worden voor zover de betreffende afnemer geautoriseerd is voor de gegevens die voor het leveren van de dienst nodig zijn. De levering van deze diensten is geen gegevensverstrekking in de betekenis van hoofdstuk 3 van de Wet BRP.

4. Registratie van een huwelijk

Het verloop van de administratieve handelingen die verbonden zijn aan een huwelijk wordt in kaart gebracht voor zover deze handelingen relevant zijn voor de bijhouding van de basisregistratie en/of de verstrekking uit de basisregistratie. Daarvoor worden vijf situaties onderscheiden:

1. De standaard situatie: er is slechts één gemeente betrokken;
2. De uitgebreide situatie: het huwen gebeurt in een andere gemeente dan de woonplaats van partners;
3. De twee woongemeenten situatie;
4. De situatie bij een buitenlandse huwelijksakte;
5. Huwelijk van een ingezetene met een niet-ingezetene.

4.1 Standaard situatie met slechts één gemeente

De standaard situatie is die waarin het huwelijk plaats vindt in de gemeente waar beide partners wonen. De rechtsgeldige vastlegging van het huwelijk geschiedt door de ambtenaar van de burgerlijke stand (ABS) van de gemeente.² Daartoe legt de ABS een aantal gegevens vast over de partners en een aantal gegevens over de aangegeven relatie. Het resultaat van zijn activiteiten is de huwelijksakte. Met behulp van de huwelijksakte kan het bestaan van het huwelijk worden bewezen.³

In de huidige praktijk maken alle ABS gebruik van het binnen de gemeente aanwezige burgerzakensysteem. Dit burgerzakensysteem wordt, onder andere, gebruikt voor onderzoek en het produceren van de akte. Deze werkwijze blijft ook in de toekomst gehandhaafd.

De BRP-voorziening biedt diverse diensten om de ABS te ondersteunen bij de controle en zorgvuldige vastlegging.⁴

1. Informatievragen: Informatie over de bij het rechtsfeit betrokken burgers, waarbij de BRP-voorziening de context van de vraag (bijvoorbeeld een huwelijk) kent en dus gericht informatie kan verstrekken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan informatie over een reeds bestaand huwelijk of geregistreerd partnerschap. De BRP biedt alleen informatie aan die zij bevat. Een ABS zal zich ervan bewust moeten zijn dat in beginsel ook andere informatie aanwezig kan zijn; hij zal in voorkomende gevallen zelf aanvullend onderzoek uit moeten voeren voordat hij een

² Een ABS is een zelfstandig bestuursorgaan. Het Besluit burgerlijke stand en ministeriële regelingen bepalen het handelen van de ABS. Een ABS is rechtspositioneel als persoon een medewerker van de gemeente. Maar voor de uitvoering van zijn taak moet hij onderscheiden worden van het college. Dat is namelijk een ander bestuursorgaan.

³ Artikel 78 BW Boek 1: Het bestaan van een in Nederland gesloten huwelijk kan niet anders worden bewezen dan door de huwelijksakte dan wel door de akte van omzetting, bedoeld in artikel 80g, behoudens in de gevallen bij de volgende artikelen voorzien.

Merk op dat het enigszins verwarrend is dat de gegevens over het huwelijk die zijn opgeslagen in de BRP als authentiek worden aangemerkt. Het zijn natuurlijk de akten die authentiek (kunnen) zijn. De gegevens in de BRP zijn in voorkomende gevallen ontleend aan akten.

⁴ Een derde dienst is die waarbij een akte kan leiden tot meerdere vervolgacties voor het college. Een casus op dat gebied kan voorkomen in geval van overlijden.

authentieke akte maakt die tot bewijs moet dienen van een rechtsfeit.⁵

2. **Prevalidatie:** Het controleren van gegevens uit een concept akte. Er zijn verschillende soorten regels. Zachte regels hebben betrekking op de waarschijnlijkheid van een bepaald gegeven of van een combinatie van gegevens. Een voorbeeld vormt de leeftijd van de moeder van een pasgeboren kind. De BRP-voorziening zal de ABS erop attenderen als deze leeftijd buiten het 'normale' bereik ligt. De ABS kan dan beslissen of hij leeftijd aan een nadere controle onderwerpt en of hij een aanpassing door gaat voeren.

Een voorbeeld van een harde controle betreft de controle van een datum op feitelijke bestaanbaarheid. Een ABS zou kunnen proberen om 32 januari op te voeren als (onderdeel van) de geboortedatum. Deze datum bestaat niet en rechtvaardigt een harde waarschuwing van de BRP-voorziening. Omdat de ABS zijn eigen beslissingsbevoegdheid heeft, kan de BRP-voorziening de ABS niet dwingen tot het aanpassen van deze 'onmogelijke' datum. Hiervoor is (dus) menselijke interactie nodig. Voor zover deze situatie zich in de praktijk feitelijk voordoet, zal het college middels een GBA-ambtenaar in overleg moeten treden met de betrokken ABS teneinde de anomalie uit de wereld te helpen.

In het geval dat voor de vastlegging van de gegevens door de ABS een geautomatiseerd systeem wordt gebruikt, ligt het in de rede om deze gegevens in te zetten voor de bijhouding van de BRP. Daarbij verdienen twee aspecten nadere aandacht: (i) de akte als brondocument en (ii) de verantwoordelijkheid.

De akte als brondocument

- i. In het eerste lid van artikel 2.27 van het wetsontwerp BRP is bepaald dat de ABS die in een van de onder hem berustende registers melding heeft gemaakt van een feit dat van belang is voor de bijhouding van de basisregistratie, gegevens ter zake terstond ter kennis brengt van zijn college van burgemeester en wethouders. Als de ABS een geautomatiseerd systeem gebruikt voor zijn werkzaamheden, dan ligt het in de rede dat dit systeem wordt gebruikt om de betreffende feiten ter kennis van zijn college te brengen.⁶ Welke gegevens precies ter kennis worden gegeven, hangt af van de gebruikte geautomatiseerde systemen. In ieder geval wordt het BSN van betrokkenen door de ABS aan zijn college gemeld, met het oog op mogelijke kwesties aangaande de vaststelling van de identiteit van betrokkenen. De huwelijksakte zelf kan geen deel uitmaken van deze gegevens omdat deze conform de voorschriften bewaard moet worden en dus niet meegestuurd kan worden. De gegevens van de mededeling van de ABS kunnen wel geacht worden aan de huwelijksakte te zijn ontleend en daarvan een getrouwe afspiegeling te vormen. Ze kunnen ook een (digitale) kopie van de huwelijksakte omvatten.

⁵ Opgeworpen zou kunnen worden dat de ABS door de informatie die de BRP ter beschikking stelt, eenzijdig wordt beïnvloed. Andere informatie is immers moeilijker te verkrijgen. Er wordt hier echter van uitgegaan dat de ABS bij de uitoefening van zijn taak in staat is om het onderzoek nodig voor het opmaken van de betrokken akte, op een verantwoorde wijze kan uitvoeren.

⁶ Anders gezegd: er is geen reden om gegevens over te tikken.

De verantwoordelijkheid

- ii. In de tweede plaats is aandacht nodig voor de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders (verder: college). De ABS is weliswaar een ambtenaar van de gemeente maar in zijn functie als ABS is hij een ander bestuursorgaan. In die hoedanigheid kan hij de BRP niet bijhouden. De gegevens die hij aanlevert, vormen dus geen bijhoudingspoging maar een mededeling. Het college ontvangt deze mededeling en gebruikt hem om een bijhoudingspoging te genereren. Pas nadat dit is gebeurd en er sprake is van een bijhoudingspoging, begint de bijhouding van de BRP.⁷⁸

De mededeling van de ABS aan het college wordt in opdracht van het college door de BRP-voorziening omgezet in een bijhoudingspoging. Er wordt gesproken over een 'poging' omdat harde fouten en eventuele technische storingen de daadwerkelijke bijhouding nog kunnen verhinderen. Deze bijhoudingspoging omvat het aanleggen van een nieuwe relatie tussen beide personen en het, indien nodig, bijwerken van de overige persoonsgegevens (denk hierbij aan een keuze voor naamgebruik). Na het succesvol bijwerken van de persoonsgegevens (de bijhouding) kunnen de geautoriseerde afnemers geïnformeerd worden over het huwelijk.

Het bericht kan vergezeld gaan van een kopie van de getekende huwelijksakte. Deze kopie is een bijhoudingsgegeven (en geen BRP-gegeven) daarmee is de kopie in juridische zin geen onderdeel van het BRP-persoonslijst. De kopie van de akte kan dan ook alleen gebruikt worden door gemeenten in het kader van bijvoorbeeld toekomstig onderzoek of andere aan hun verantwoordelijkheid gerelateerde activiteiten, ook als de betreffende burger verhuisd is. De kopie van de akte speelt ook een rol in die situaties waarbij een rechtsfeit niet in de woongemeente wordt vastgelegd door de ABS. De kopie akte valt, net als andere gegevens die in juridische zin niet tot de BRP-persoonslijst behoren, uitdrukkelijk niet onder het verstrekkingenregime zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de Wet BRP. Deze gegevens worden alleen geleverd in het kader van de bijhouding⁹ van de BRP of op grond van sectorale wetgeving zoals die van politie.

4.2 Uitgebreide situatie met twee gemeenten

In de 'uitgebreide situatie' wonen de (toekomstige) partners in dezelfde gemeente maar wordt het (burgerlijk) huwelijk voltrokken in een andere gemeente. Ook in dit geval worden gegevens vastgelegd in een geautomatiseerd systeem door de ABS, wordt een huwelijksakte opgemaakt, doet de ABS mededeling van de gegevens ter zake aan zijn college en voorts doet het college

⁷ Het college kan in beginsel kiezen tussen een vorm van handmatige verwerking enerzijds en volledig geautomatiseerde verwerking anderzijds van de mededeling tot een bijhoudingspoging. Handmatige verwerking zou nodig kunnen zijn vanwege behoefte aan functiescheiding, divergentie van de regels die aan de ABS zijn opgelegd en de instructies van het college aan de medewerkers van de afdeling Burgerzaken, vanwege onvolkomenheden in het geautomatiseerde systeem van de ABS waardoor het uitvoeren van controles die in de context van de BRP noodzakelijk worden geacht alsnog moeten worden uitgevoerd of vanwege andere redenen.

⁸ De ABS kan bij het uitvoeren van zijn werkzaamheden wel al veel eerder gebruik maken van de BRP maar dat is geen bijhouding. Namen, geboortedata en andere gegevens kunnen worden ontleend aan de BRP. Voorts kunnen controles worden uitgevoerd die door de BRP worden aangeboden, zoals controle op leeftijd. Door het ter beschikking stellen van deze faciliteiten kan worden voorkomen dat achteraf inconsistenties tussen de betrokken registraties en documenten moeten worden verholpen. De acceptatie van een bijhoudingspoging kan versneld verlopen wanneer van deze faciliteiten – ook wel prevalidatie genoemd – gebruik wordt gemaakt.

⁹ Bijhouding omvat hierbij ook activiteiten op het gebied van de handhaving van regels aangaande het wonen en activiteiten die mede zullen leiden tot een toekomstige bijhouding zoals die bijvoorbeeld door de ABS worden uitgevoerd.

van de ABS mededeling van de gegevens ter zake aan het college van de gemeente waar de partners wonen (artikel 2.35, lid 1). Deze laatste mededeling overschrijdt nu niet alleen de grens tussen het bestuursorgaan ABS en college maar ook de grens tussen de twee colleges die bestuursorganen zijn.

We bekijken de twee aspecten die al onder paragraaf 1.1 aan de orde werden gesteld:

- i. De mededeling van de ABS aan zijn college wordt gevolgd door een mededeling van zijn college aan een ander college. De keten wordt logistiek gezien langer en overschrijdt nu twee grenzen: die tussen ABS en zijn college (beide onderdeel van dezelfde gemeentelijke organisatie) en de grens het college van de ABS en het college van de gemeente waar de partners wonen.
- ii. De verwerking van de gegevens door het (uiteindelijk) ontvangende college. Dit is het college dat verantwoordelijk is voor de bijhouding. Ook in dit geval kan het college besluiten tot omzetting van de mededeling in een bijhoudingspoging al dan niet met menselijke tussenkomst. Om dit mogelijk te maken heeft het college de beschikking over een 'knop' die de keuze biedt tussen geautomatiseerde omzetting van mededelingen van andere colleges en omzetting na menselijke tussenkomst.

Het bericht dat bij de BRP-voorziening binnen komt dient in dit geval beschouwd te worden als een mededeling van het college van de gemeente waar de vastlegging van het rechtsfeit heeft plaatsgevonden. Net als in het voorgaande geval kan het bericht vergezeld gaan van een kopie van de huwelijksakte.

De BRP-voorziening controleert of het ontvangende college de mededeling automatisch wenst te fiatteren of niet. Is gekozen voor automatische fiattering dan mag het bericht daarna gezien worden als bijhoudingspoging van het college van de gemeente waar beide betrokken burgers woonachtig zijn. Na het aanmaken van de huwelijksrelatie en het bijwerken van de overige persoonsgegevens kunnen de daartoe geautoriseerde afnemers geïnformeerd worden over het huwelijk.

Merk op dat de betrokken woongemeente via de BRP de kopie van de akte eenvoudig kan inzien als deze door de ABS in digitale vorm is opgenomen als onderdeel van de mededeling. In het huidige GBA beschikken de gemeenten alleen over een aktenummer en hebben zij geen directe toegang tot de akte zelf of een kopie daarvan.

De controle, en dus verantwoordelijkheid, over het al dan niet automatisch fiatteren wordt hiervoor de "knop" genoemd. Zonder expliciete actie van een college staat automatische fiattering in de BRP uit. In die situatie zal de BRP-voorziening geen enkele mededeling van een ander college automatisch fiatteren.

Indien gewenst kan een gemeente expliciet aangeven dat automatische fiattering gewenst is. Hierbij is het mogelijk om uitzonderingen te definiëren waarbij de gemeente de mededeling expliciet wenst te controleren.

Uitzonderingen op de automatische fiatting kunnen gedefinieerd worden door de volgende eigenschappen op te geven:

- Het soort administratieve handeling (soort bericht),
- Het soort brondocument,
- De gemeente waar het bericht vandaan komt.

Het is mogelijk deze eigenschappen te combineren. Hierdoor is het mogelijk om bijvoorbeeld alle Nietigverklaringen van huwelijken van gemeente X expliciet te fiattingen.

Onderscheid tussen twee betrokken persoonslijsten?

De vraag zou zich kunnen voordoen of het college bij de genoemde omzetting onderscheid moet kunnen maken tussen de twee betrokken persoonslijsten. Dat ligt niet voor de hand. Er is òf sprake van een huwelijk òf geen sprake van een huwelijk. Het is immers de beoordeling van de (getrouwe weergave van de) huwelijksakte die leidt tot een aanpassing van de persoonslijsten. Aangezien er slechts één huwelijksakte is en slechts één college kan er slechts één beoordeling zijn. Daartegen spreekt echter dat bij het doorvoeren van de gegevens van het betreffende huwelijk kan blijken dat een van de twee partners al getrouwd is. Stel dat de controles sequentieel doorlopen worden zodat eerst de controles die op de ene partner betrekking hebben worden uitgevoerd en daarna de controles die op de andere partner betrekking hebben en dat ook het doorvoeren van de aanpassingen van de persoonslijsten gebeurt direct nadat de controles voor een persoonslijst zijn afgerond, dan kunnen de partners eindigen met een stel persoonslijsten die niet onderling consistent zijn. Het ligt dus in de rede om van het college te verwachten dat tot aanpassing van de persoonslijsten pas wordt overgegaan nadat alle controles op beide persoonslijsten zijn uitgevoerd.¹⁰

De BRP-voorziening bevordert dit door eerst de benodigde controles uit te voeren op beide persoonslijsten en pas daarna de wijzigingen op de persoonslijsten door te voeren. Wanneer er sprake is van controles waaraan niet wordt voldaan, dan stelt de BRP-voorziening het college dat voor de bijhouding verantwoordelijk is hiervan op de hoogte. Dat college dient dan contact op te nemen met de ABS die de huwelijksakte heeft opgemaakt teneinde de ontstane situatie te bespreken. Uitkomst daarvan kan zijn dat de ABS zijn akte aanpast en een nieuwe mededeling doet of dat het college de gegevens van de mededeling alsnog onverkort overneemt. In dat laatste geval kan het college ervoor kiezen om gegevens op de persoonslijsten in onderzoek te zetten, al naar gelang de uitkomsten van het overleg met de ABS.

Er wordt in de voorgaande passages met enige regelmaat gesproken over persoonslijsten. De persoonslijst is een centraal begrip in de wet BRP. De term refereert naar de totale set van gegevens van een bepaalde persoon die onder de verantwoordelijkheid van een bepaald college vallen.

¹⁰ Zoals eerder aangegeven verdient het aanbeveling om geautomatiseerde controles zoveel mogelijk plaats te laten vinden voordat de huwelijksakte wordt opgesteld.

In het GBA-stelsel wordt de persoonslijst, naar analogie met de voormalige persoonskaart, ook daadwerkelijk gebruikt voor de technische inrichting van het systeem. Het resultaat is een systeem waarin relaties tussen personen niet expliciet maar impliciet worden vastgelegd. Dit gebeurt door op de persoonslijst de identificerende gegevens op te nemen van gerelateerde personen (zoals de huwelijkspartner). In het geval van een huwelijk wordt deze informatie o.a. aangevuld met de huwelijksdatum, de huwelijkslocatie en het nummer van de akte waaraan de informatie ontleend is. Dit model maakt het eenvoudig om eerst vast te leggen dat Piet met Marie gehuwd is en enkele dagen later dat Marie ook met Piet gehuwd is. Dat past goed bij dynamiek van het berichtenverkeer van de GBA-wereld waarin er sprake is van mailboxen en berichtencycli van 24 uur tot enkele dagen. Het past minder goed bij de praktijk waarin Piet en Marie op dezelfde dag, op dezelfde locatie dezelfde akte ondertekend hebben.

In de BRP-voorziening is gekozen voor een model waarin relaties expliciet aanwezig zijn. Er wordt in de BRP-voorziening dus expliciet een huwelijksrelatie gemaakt. Deze relatie bevat informatie over de datum, de locatie, de akte etc. Naast de relatie wordt in de BRP-voorziening geregistreerd welke personen betrokken zijn bij de relatie. Deze registratie wordt uitgevoerd als atomaire transactie. Dat houdt in dat er vóór de transactie niets over het huwelijk bekend is en na de transactie alles bekend is. Tijdens de verwerking van de transactie is er natuurlijk sprake van een 'deelregistratie' deze is echter niet zichtbaar voor andere verwerkingsprocessen in de BRP-voorziening (isolatie principe). Wanneer binnen de BRP de persoonslijst nodig is, dan wordt deze opgebouwd uit de in de BRP-voorziening aanwezige informatie.

Wanneer er in de praktijk daadwerkelijk sprake is van asymmetrie in een relatie (Jan is wel met Marie gehuwd, maar Marie niet met Jan) dan blijkt deze asymmetrie expliciet uit de informatie die het college aan de BRP-voorziening verstuurt. Er dient in dergelijke situaties dus altijd een bewuste keuze door het college gemaakt te worden voor asymmetrische registratie. Hoewel de BRP-voorziening geoptimaliseerd is voor symmetrie in relaties, is asymmetrische opslag en verstrekking wel degelijk mogelijk.

4.3 Trouwgemeente en twee woongemeenten

In deze situatie woont partner A in gemeente A, partner B in gemeente B en wordt het huwelijk voltrokken in een derde gemeente C. Het opmaken van de huwelijksakte gebeurt door de ABS in gemeente C. Deze stuurt een (geautomatiseerde) mededeling naar zijn eigen college op grond van het eerste lid van artikel 2.27. Dat college stuurt twee mededelingen naar respectievelijk het college van gemeente A en het college van gemeente B op grond van het eerste lid van artikel 2.35. Deze mededelingen zijn inhoudelijk volledig consistent. We behandelen weer de twee aspecten uit paragraaf 1.1:

- i. De mededeling van de ABS aan zijn college wordt gevolgd door twee mededelingen van dat college aan twee andere colleges. De keten wordt logistiek iets complexer en er worden nu drie grenzen tussen bestuursorganen overschreden. Er verandert daarmee

overigens niets wezenlijk.

- ii. Het omzetten van de mededelingen door de betrokken colleges in hun respectievelijke bijhoudingspogingen. Het college van gemeente A is verantwoordelijk voor de bijhouding van de persoonslijst van A. Het college van gemeente B voor die van B. Ingeval van geautomatiseerde omzettingen kunnen er technische redenen zijn die ertoe leiden dat de bijhouding van de betrokken persoonslijsten niet pseudo-simultaan plaatsvindt. Ingeval van handmatige omzetting (die gepaard kan gaan met een beoordeling) kunnen de colleges een verschillende termijn nodig hebben voor de beoordeling en het is mogelijk dat de colleges uiteenlopende beoordelingen maken.

Het is dus mogelijk dat persoonslijst A bijgewerkt is terwijl dat niet het geval is voor persoonslijst B zonder dat daarvoor een inhoudelijke reden bestaat. Zo'n tijdelijk verschil vloeit uit de praktijk voort maar dient geen praktisch doel. Er zou gezocht moeten worden naar een manier om de feitelijke situatie aan de afnemer te melden.

Drie mogelijke situaties

Naar aanleiding van bovenstaande zijn er drie situaties denkbaar:

Situatie 1: Alle betrokken gemeenten maken gebruik van automatische fiatting. Deze situatie verschilt in essentie niet van die in paragraaf 1.2. Er worden vanuit het college van de ABS nu alleen twee vergelijkbare mededelingen verzonden naar de beide ontvangende colleges. Beide mededelingen (gerepresenteerd door één bericht) worden vervolgens omgezet in één bijhouding die wordt uitgevoerd door de beide colleges waar de betrokken burgers woonachtig zijn.

Situatie 2: Tenminste één college (A of B) maakt geen gebruik van de mogelijkheid om mededelingen automatisch te fiatting. We gaan er voor het voorbeeld vanuit dat het college A gebruik maakt van automatische fiatting en het college B niet. De verwerking is dan als volgt:

- College C stuurt een bericht aan de BRP-voorziening. In deze situatie betreft het bericht een mededeling die bestemd is voor college A en B.
- De instellingen van de BRP-voorzieningen zijn zodanig dat de mededeling aan college A omgezet zou kunnen worden in een bijhoudingspoging. Omdat dit voor college B niet het geval is, wordt dat echter nog niet gedaan. In plaats daarvan wordt de mededeling van college C doorgestuurd aan college B om deze te fiatting.
- De mededeling wordt ook aan college A verzonden. Daarbij wordt duidelijk gemaakt dat tot bijhouding wordt overgegaan zodra college B gereageerd heeft.

Situatie 2a: De melding wordt tijdig gefiatteerd.

Gaat college B binnen X dagen akkoord, dan wordt de mededeling omgezet in een bijhouding door de colleges A en B (conform eerdere beschrijving van dit proces).

Gemeente A, B en C worden geïnformeerd over de afronding van deze bijhouding. Als alle gegevens zijn verwerkt, kunnen ook de geautoriseerde afnemers worden geïnformeerd.

Situatie 2b: De melding wordt niet tijdig gefiatteerd.

De inrichting van de voorzieningen zal zodanig moeten zijn dat het verstrijken van de reactietermijn op indringende wijze onder de aandacht wordt gebracht van het college. Mocht er desondanks na het verstrijken van een tweede (uiterlijke) termijn nog steeds niet gereageerd zijn, dan zal college A expliciet een uitspraak doen als zij wenst over te gaan tot asymmetrische registratie van het huwelijk. De mededeling van college C wordt dan ook opnieuw verzonden naar college A, Dit keer voorzien van het verzoek deze mededeling handmatig te fiatteren. Daarbij wordt college A uiteraard geattendeerd op het feit dat er door fiatting een asymmetrisch huwelijk wordt vastgelegd.

Na de asymmetrische vastlegging kunnen de betrokken afnemers worden geïnformeerd over het huwelijk. Daarbij ontvangen zij alleen de informatie over de relatie vanuit de persoon woonachtig in gemeente A. Bij deze informatie wordt, indien de afnemer dat wenst, een administratief gegeven verstrekt waaruit blijkt dat er sprake is van asymmetrie in de relatie.

Situatie 3: College B besluit naar aanleiding van de mededeling niet over te gaan tot registratie van de informatie uit de mededeling in de BRP.

In het hieronder beschreven intermezzo over fiatting wordt duidelijk dat het hier gaat om een theoretische situatie die in de praktijk niet voor zou moeten komen. Komt deze echter toch voor dan verloopt de afhandeling zoals verderop beschreven wordt bij het verwerken van de buitenlandse huwelijksakte.

Intermezzo: Fiatting

Op het moment dat een college via een ander college een mededeling ontvangt van een ABS van een andere gemeente dan zijn de volgende situaties en bijbehorende reacties denkbaar (onder de aanname dat er sprake is van een Nederlandse akte):

- De ambtenaar constateert dat de mededeling in overeenstemming is met de realiteit bijvoorbeeld omdat mededeling en akte met elkaar in overeenstemming zijn en gaat over tot bijhouding.
- De ambtenaar heeft gerede twijfels bij de inhoud van de akte/mededeling. De ambtenaar dient in deze situatie toch over te gaan tot bijhouding van de BRP. Wel kan bij de bijhouding direct aangegeven worden dat er sprake is van gerede twijfel bij de inhoud. Hierdoor zal de informatie bij verstrekking aan afnemers direct voorzien zijn van een onderzoeksindicatie.
- De ambtenaar constateert dat hij op grond van de mededeling niet over kan gaan tot bijhouding. Deze situatie kan eigenlijk alleen voorkomen op het moment dat de identiteit van de personen niet eenduidig vastgesteld is of vastgesteld kan worden. Het betreft hier echter een theoretische situatie. De ontlening van gegevens aan een akte is in de praktijk namelijk voor 100% geautomatiseerd. Zeker zoiets cruciaals als een identiteitsverwisseling zou daarbij niet voor mogen komen.

Conclusie bij fiatting zullen in de praktijk veelal slechts twee reacties voorkomen: 'Akkoord' en 'Akkoord' gevolgd door het in onderzoek zetten van het gegeven.

Is er sprake van een buitenlandse akte dan is het denkbaar (maar niet wenselijk) dat gemeenten een afwijkende beoordeling maken en dus besluiten niet te ontlenen aan de akte (zie hiervoor paragraaf 4.4).

4.4 De situatie bij een buitenlandse huwelijksakte

Als een huwelijk in het buitenland is gesloten, is er a priori geen andere akte dan de buitenlandse huwelijksakte beschikbaar. Bij laten registreren van het huwelijk door de partner(s) – verplicht op grond van artikel 2.44 – kunnen twee gevallen onderscheiden worden:

Omzetten van de akte

1. Een partner laat de buitenlandse huwelijksakte ‘omzetten’ in een Nederlandse akte. Daarvoor kan betrokkene terecht bij de gemeente Den Haag (deze gemeente voert meerdere zogenoemde landelijke taken uit). Met deze nieuwe akte wordt hetzelfde proces doorlopen als bij een huwelijk dat in Nederland wordt gesloten.

In deze situatie is er gewoon sprake van een Nederlandse akte. Den Haag zal wel moeten bewaken dat een buitenlands document niet meermalig omgezet wordt in een akte maar dat hoeft geen probleem te zijn.

Bijhouding van de persoonslijst

2. Een partner kan met de buitenlandse akte naar het college van zijn gemeente gaan en verzoeken om bijhouding van zijn persoonslijst. Het college zal dit verzoek in behandeling nemen en – wanneer de akte aan de daaraan te stellen eisen voldoet – een bijhoudingspoging doen. In de situatie dat beide partners in dezelfde gemeente wonen, wikkelt het geheel zich af volgens hetgeen hiervoor is beschreven in paragraaf 4.2. In de situatie dat de beide partners in verschillende gemeenten wonen, zal het college waar het verzoek om bijhouding wordt gedaan het college van de andere gemeente informeren over de gegevens betreffende het huwelijk. Wanneer de andere gemeente de mededeling middels automatische fiattering zonder menselijke tussenkomst omzet in een bijhoudingspoging voor de persoonslijst van de tweede partner, zullen beide persoonslijsten (bijna) gelijktijdig worden aangepast. In het geval dat het tweede college geen automatische fiattering toepast, wordt de BRP nog niet bijgewerkt maar dient overleg plaats te vinden tussen beide colleges. In voorkomende gevallen kan dit overleg geëscaleerd worden naar een zogeheten commissie van wijzen.

In de uitzonderingsgevallen dat het overleg erg veel tijd in beslag neemt dan kan de bijhouding van de BRP geschieden zoals hiervoor in paragraaf 1.3 weergegeven. In het geval dat beide partners in hun respectievelijke gemeente om bijhouding van hun persoonslijsten verzoeken, en gesteld dat zij beiden een akte kunnen overleggen (waarvan een akte een gewaarmerkt afschrift zou moeten zijn), dan dient het systeem in staat te zijn te constateren dat deze situatie zich voordoet en daarvan melding te maken aan de

betrokken ambtenaar van de tweede gemeente. Ook in procedurele zin moet het doen van een dubbele aangifte in de praktijk worden tegengegaan.

Als er sprake is van burgers die in dezelfde gemeente wonen dan is er geen bijzondere situatie. Zelfs als de betrokken burgers de geldigheid van de buitenlandse akte zouden betwisten dan is nog steeds sprake van één college dat daarover een oordeel zal moeten vellen (en evt. terug kan vallen op artikel 2.12 wet BRP bij twijfel).

In de situatie waarbij er twee gemeenten betrokken zijn, zal de buitenlandse akte normaal gesproken aangeboden worden aan een van beiden gemeenten (stel college A). De akte wordt daar beoordeeld en na positieve beoordeling wordt een bericht verzonden aan de BRP-voorziening. Dit scenario verloopt gelijk aan het scenario met een binnenlands huwelijk met twee gemeenten met één verschil: de kans dat een college bij fiatting niet akkoord gaat is niet langer theoretisch.

Gaat college B niet akkoord dan wordt college A geïnformeerd dat de bijhoudingspoging mislukt is. In de uitvoeringsprocedures zou beschreven moeten worden dat de colleges in een dergelijk geval uiteraard met elkaar in contact treden om de kwestie te bespreken (alvorens de fiatting wordt afgekeurd overigens). De nadruk zou er daarbij op moeten liggen dat de colleges zich inspannen om tot een gelijklopend oordeel te komen. Blijkt dat toch niet te lukken dan zal het college dat wel overgaat tot ontlening aan de akte (stel college A) een bericht aan de BRP-voorziening moeten sturen waarin expliciet is vermeld dat dit bericht alleen van toepassing is voor de burger van gemeente A. Het informeren van de afnemers verloopt vervolgens zoals beschreven in paragraaf 1.3 en daarbinnen scenario 1b (asymmetrie door niet tijdig fiattingen).

Het gelijktijdig aanbieden van de akte (dan wel een geldig afschrift daarvan) is in de praktijk niet mogelijk omdat de BRP-voorziening bijhoudingen die over de zelfde personen altijd sequentieel verwerkt. Er zal dus altijd één registratie eerder zijn dan de andere en als gevolg daarvan een melding gegeven worden.

Ter informatie: De BRP-voorziening verwerkt i.v.m. schaalbaarheid en performance bijhoudingen weldegelijk parallel. Tijdens de bijhouding wordt echter gecontroleerd of er niet al een andere bijhouding gestart is waarin (deels) dezelfde personen betrokken zijn.

4.5 Huwelijk tussen een ingezetene en een niet-ingezetene

De situatie kan zich voordoen dat een ingezetene en een niet-ingezetene met elkaar trouwen. Gegevens over het huwelijk behoren niet tot de persoonslijst van de niet-ingezetene. Ze worden daarom niet bijgehouden. De achtergrond hiervan is dat de gegevensset voor niet-ingezetenen zo klein mogelijk is gehouden. De aard van de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen verschilt wezenlijk van die van een 'gewone' registratie. Voor het actualiseren van de gegevens wordt vrijwel geheel teruggevallen op de gegevens die de aangewezen

bestuursorganen bij het uitvoeren van hun taak te weten komen en vervolgens aanleveren aan de basisregistratie. Wanneer ervaring is opgedaan met deze nieuwe manier van registreren, kan uitbreiding van de gegevensset worden overwogen.

Het verwerken van de mededeling van de ABS inzake een huwelijk leidt tot een bijhoudingspoging van het college van de getrouwde ingezetene. Ze leidt echter niet tot een bijhoudingspoging van de gegevens van de getrouwde niet-ingezetene of – in het geval dat deze niet in de basisregistratie is ingeschreven – tot een inschrijving van de niet-ingezetene.¹¹ De betreffende gegevens kunnen wel, met het oog op toekomstige bijhouding, in de BRP-voorzieningen als bijhoudingsgegevens worden opgeslagen. Voorts wordt de persoonslijst van de niet-ingezetene voorzien van een documentindicatie.

In deze situatie ligt het initiatief altijd bij het college en nooit bij de minister. Het college wordt geïnformeerd over een huwelijk tussen de ingezetene en de niet ingezetene en zal hierover een bericht aan de BRP-voorziening verzenden. Dit bericht zal door de BRP-voorziening zodanig verwerkt worden dat het huwelijk alleen vanuit de ingezetene 'bestaat' en dat er voor de niet-ingezetene een z.g.n. documentindicatie wordt opgenomen. In de BRP-voorziening wordt het feit dat de niet-ingezetene gehuwd is wel opgeslagen als bijhoudingsgeven. Omdat het hier geen BRP-gegeven betreft valt dit niet onder het verstrekkingenregime zoals beschreven in hoofdstuk 3 van de wet BRP.

¹¹ De ABS is immers geen aangewezen bestuursorgaan. De ABS heeft voorts slechts een eenmalige taak ten opzichte van de niet-ingezetene. Het ligt dus ook niet in de rede om de ABS aan te wijzen in de zin van afdeling 2 van hoofdstuk 2 van de wet BRP.

5. Registratie van een nieuw geborene

5.1 Geboorte in de woongemeente van de ouders

Na de geboorte van een kind dient een van de ouders aangifte van de geboorte te doen in de gemeente waar de geboorte heeft plaats gevonden. De aangifte vindt plaats bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de geboorte heeft plaatsgevonden. Deze ABS maakt een geboorteakte op (artikel 19 BW) en doet mededeling van de gegevens over de geboorte aan het college van zijn gemeente (artikel 2.27 wet BRP). De verwerking van de mededeling van de ABS door zijn college valt onder de verantwoordelijkheid van dat college. Het BRP-systeem hoeft daar geen nadere (automatiserings)regels aan te stellen.

Drie bijhoudingen

De verwerking van de gegevens over de geboorte vereist drie bijhoudingen. Er moet een nieuwe persoonslijst voor het kind worden aangelegd, voorzien worden van de noodzakelijke gegevens en de twee betrokken persoonslijsten van de ouders moeten worden geactualiseerd. Alhoewel deze handelingen in de praktijk niet volledig gelijktijdig plaats kunnen vinden, worden ze wel geacht gelijktijdig afgerond te worden. Deze fictie wordt gehanteerd omdat:

- (1) alle gegevens digitaal beschikbaar zijn,
- (2) er geen tegenstrijdigheden tussen deze gegevens aanwezig behoeven te zijn en
- (3) de verantwoordelijkheid voor de bijhouding bij een en hetzelfde college berust.

Voorts moet aan het kind een burgerservicenummer worden toegekend. Dat gebeurt onmiddellijk nadat het kind is ingeschreven in de registratie (artikel 8, lid 1 Wabb). Ook deze handeling (i.e. het toekennen van het BSN) wordt geacht gelijktijdig met de drie eerder genoemde handelingen plaats te vinden. De technische vormgeving van deze handelingen dient daarom het karakter van een ondeelbare transactie te hebben.

Met het oog op het vermijden van tegenstrijdigheden in de gegevens afkomstig van de ABS, kan de ABS gebruik maken van voorzieningen van de basisregistratie zoals het geautomatiseerd overnemen van de gegevens van de ouders en het uitvoeren van controles.

Merk op dat in deze situatie de inhoud van de registers die de ABS onder zich heeft niet noodzakelijkerwijs consistent hoeft te zijn met de inhoud van de basisregistratie omdat deze later worden geactualiseerd.

Taken

Er is geen reden om met betrekking tot de toekenning van het BSN een verandering aan te brengen in de verdeling van de taken. Het toekennen kan bij het college blijven. Het volgende dient ter verduidelijking. De bijhoudingspoging bestaat uit vijf stappen die allen door het geautomatiseerde systeem kunnen worden uitgevoerd en die allen door het geautomatiseerde systeem uit het bericht van de ABS kunnen worden geconstrueerd:

1. Het aanmaken van de persoonslijst van het kind en het plaatsen van de gegevens die daarbij horen met uitzondering van het BSN van het kind;
2. Het aanvragen van een BSN uit de beschikbare voorraad van de gemeente. Als deze voorraad tot nul is gekrompen dan wordt de aanvraag ingevuld door een aanvraag van de gemeente aan de minister om een nieuwe voorraad te verkrijgen. De BRP-voorziening kan deze aanvraag uitvoeren. In dat geval kan er voor worden gekozen dat het aantal aan te vragen BSN's gelijk is aan 1.
3. Het BSN wordt op de persoonslijst van het kind geplaatst.
4. Met behulp van de nu aangemaakte persoonslijst van het kind wordt de persoonslijst van de moeder aangepast.
5. Met behulp van de nu aangemaakte persoonslijst van het kind wordt de persoonslijst van de vader aangepast.

Het college verstuurt een bericht aan de BRP dat beschouwd dient te worden als een bijhoudingspoging. Het bericht bevat naast de gegevens die aan de akte ontleend zijn ook de nationaliteit en de adresgevende ouder. Het bericht mag een BSN bevatten omdat het een burger betreft die valt onder de bijhoudings-verantwoordelijkheid van het college. Bevat het bericht geen BSN dan is het bericht een middel om uitvoering te geven aan de beslissing van het college om een BSN toe te kennen aan de nieuwgeborene. In dat geval wordt er een BSN opgehaald bij de BV BSN en wordt het BSN geplaatst op de persoonslijst van het kind en de ouders¹².

N.B. Artikel 2.18 van de wet BRP spreekt over 'Moeder'. De BRP abstraheert van dit begrip door te spreken over de 'adresgevende ouder'. In deze formulering speelt het geslacht niet langer een rol. Hierdoor houden we rekening met eventuele liberalisering rond een kind uit een huwelijk van twee vrouwen of een kind van een moeder waarvan de geslachtsaanduiding na een geslachtswijziging mannelijk geworden is.

5.2 Geboorte in een andere gemeente dan de woongemeente van de ouders

In deze situatie zal het college van de gemeente dat van de ABS in zijn gemeente gegevens heeft ontvangen die van belang zijn voor de bijhouding van de BRP door een andere gemeente (in casu de gemeente waar de ouder wonen), hiervan mededeling doen aan het college van die andere gemeente (artikel 2.35, eerste lid). Het doen van deze mededeling valt geheel binnen het bereik van de basisregistratie personen. Om de verantwoordelijkheid van het college van de gemeente waar de ouders wonen te respecteren, moet deze de mogelijkheid hebben om de gegevens op hun juistheid te beoordelen. Dat impliceert dat er een (software) knop dient te bestaan waarmee het college de geautomatiseerde verwerking aan en uit kan zetten.

Voor wat betreft het toekennen van het BSN aan de nieuw geborene, geldt hier dat dit gebeurt door het college van de woongemeente van de moeder. Dat is in deze casus een andere gemeente dan die van de ABS die de geboortekte heeft opgesteld.

¹² N.B. Het plaatsen van het BSN op de persoonslijsten van de ouders is niet nodig. Ouders en kind zijn in de BRP-voorziening betrokken bij dezelfde afstammingsrelatie. Bij (re)constructie van de persoonslijst verschijnt het BSN van de nieuwgeborene vanzelf op de persoonslijsten van de ouders als gevolg van de afstammingsrelatie.

In de huidige situatie omvat de mededeling van de ABS aan het college geen informatie over de nationaliteit van het kind. De ABS heeft voor de toepassing van het (toepasselijke) IPR bij zijn werk de nationaliteit van het kind nodig. Alhoewel dit niet noodzakelijkerwijs de nationaliteit van het kind is zoals die in de BRP wordt vastgelegd, ligt het in de rede dat in de toekomst het bericht van de ABS deze 'IPR-nationaliteit' wel omvat. Het college dat de persoonslijst van het kind aanlegt, kan daar dan gebruik van maken. Het college staat het overigens wel vrij om van dit gegeven af te wijken.

Beperkte handelingsvrijheid

Deze gegevensoverdracht van 'IPR-nationaliteit' heeft dus een ander karakter dan die van bijvoorbeeld de naam van het kind. In dat laatste geval heeft het college dat de persoonslijst van het kind aanlegt, een beperkte handelingsvrijheid. Deze wordt hieronder in kaart gebracht:

1. Het college stelt in beginsel een bijhoudingspoging op waarvan de gegevens niet afwijken van de naamgegevens die de ABS (door tussenkomst van het college van de gemeente waar het kind is geboren) heeft aangereikt.
2. Wanneer het college vermoedt dat de naamgegevens op de geboorteakte niet overeenstemmen met de werkelijkheid, dan kan het besluiten om hieraan nadere aandacht te besteden. Dat kan door in contact te treden met de betrokken ABS. De uitkomst van dat contact kan tweevoudig zijn: (a) de ABS past de geboorteakte aan of (b) de ABS past de geboorteakte niet aan.
3. Ook als de ABS de geboorteakte aanpast, dan nog dient het college de eerste (incorrecte) akte te verwerken. De gegevens worden dan wel in onderzoek geplaatst. Na aanpassing van de geboorteakte door de ABS doet deze daarvan mededeling aan zijn college dat de betreffende naamgegevens aan het college doet toekomen van de gemeente waar de persoonslijst wordt aangemaakt. De bijhoudingspoging van dat laatste college wordt dan gebaseerd op de laatst ontvangen naamgegevens.
4. Gesteld dat de ABS de geboorteakte niet aanpast, dan zal het college over moeten gaan tot het doen van de bijhoudingspoging conform de mededeling van de ABS (of als deze eerder bleek niet de geboorteakte getrouw weer te geven, conform de geboorteakte). In het geval dat het college vermoedens heeft dat de naamgegevens niet met de werkelijkheid overeenstemmen, zal het college de naamgegevens direct in onderzoek zetten.

Het bovenstaande heeft niet alleen op de naamgegevens betrekking maar op alle gegevens die het college moet ontleen aan de opgave van de ABS, of beter gezegd op alle gegevens die bedoeld worden in onderdeel a van het eerste lid van artikel 2.8. Dat zijn de gegevens over de burgerlijke staat waar het betreft de naam, de geboorte et cetera, zoals vermeld in artikel 2.7, lid 1, onderdeel a1.

Het woonadres van het kind vormt geen onderdeel van de geboorteakte. Het wordt momenteel ook niet doorgegeven door de ABS aan zijn college. Aangezien de mededeling van de ABS door zijn college naar relevante andere colleges gestuurd moet worden, ligt het voor de hand dat de mededeling van de ABS aan zijn college vermeldt wie de moeder van het pasgeboren

kind is. Het college van de ABS gebruikt deze informatie om het college van de gemeente waarin deze moeder woont, de gegevens over het pasgeboren kind te verstrekken. Het college van de ABS zal daarbij vermelden wat de ABS heeft gemeld, namelijk wie de moeder van het pasgeboren kind is.

Hiervoor werd vermeld dat het meesturen van een kopie van de geboorteakte door de ABS en vervolgens door zijn college naar een ander college, het mogelijk maakt dat het college de gegevens sneller kan controleren. Het meesturen van die kopie kan gezien worden als een nadere aanduiding van de mededelingen die bestuursorganen aan colleges doen. Daaraan kunnen op grond van artikel 2.37 regels worden gesteld. Deze regels moeten het (dus) mogelijk maken dat een digitale kopie van de geboorteakte wordt meegestuurd. Een verplichting ligt vooralsnog niet voor de hand gezien de kosten die dit met zich meebrengt. De geboorteakte kan ook worden opgeslagen met behulp van de voorzieningen van de basisregistratie zodat ze naderhand geraadpleegd kan worden in het kader van de bijhouding. Gebruik van de digitale kopie van de geboorteakte om derden te voorzien van gegevens, is hierbij niet aan de orde. Dat wordt niet door het wetsvoorstel beoogd. Wel kan aan bijvoorbeeld inlichtingendiensten op grond van hun wettelijke taak informatie worden verschaft.

Het college van de ABS verstuurt een bericht aan de BRP-voorziening dat gezien dient te worden als een mededeling aan het college waar de ouders wonen. Het bericht bevat naast de gegevens die aan de akte ontleend zijn ook de nationaliteit en de adresgevende ouder. De kopie van de geboorte akte is optioneel. Er kan geen BSN meegegeven worden. Het college dat het bericht stuurt is immers niet bevoegd een BSN toe te kennen aan de nieuwgeborene.

De mededeling kan ofwel op basis van automatische fiattering of na handmatige fiattering worden omgezet in een bijhoudingspoging.

Ten opzichte van de huwelijkskasus zijn er twee essentiële verschillen in de verwerking van het bericht: (1) de toekenning van het BSN en (2) het omgaan met gegevens die niet op de akte staan (nationaliteit, adresgevende ouder).

Ad 1: Toekenning van het BSN

Na fiattering dient het bericht beschouwd te worden als een opdracht om uitvoering te geven aan het besluit van het college van de nieuwgeborene om een BSN toe te kennen aan de nieuwgeborene. Als gevolg daarvan wordt een BSN opgevraagd bij BV BSN, wordt het BSN toegekend aan de nieuwgeborene.

Ad 2: Omgaan met gegevens die niet op de akte staan (nationaliteit, adresgevende ouder)

Het college kan ten aanzien van de nationaliteit en de adresgevende ouder afwijken van de informatie die in de mededeling aangereikt wordt. In de praktijk komt dit slechts sporadisch voor. Er is dan ook geen bijzonder proces voor ingericht. De werkwijze is in een dergelijk geval als volgt:

- Het college accepteert de mededeling maar zet daarbij direct de nationaliteit in onderzoek.
- Direct na de registratie past het college de nationaliteit aan en beëindigt het onderzoek.

5.3 Geboorte in gemeente A, moeder woont in gemeente B en vader woont in gemeente C

In deze situatie zal het college waar de geboorte zich heeft voorgedaan (het feitcollege), twee andere colleges mededeling doen over de geboorte (namelijk de colleges van gemeente A en gemeente B). Elk van die colleges zal een bestaande persoonslijst actualiseren en er wordt een nieuwe persoonslijst aangelegd. Welke additionele zaken kunnen zich hierbij voordoen?

Er zullen twee knoppen aanwezig moeten zijn om het al dan niet geautomatiseerd verwerken van de gegevens over de geboorte te kunnen reguleren. Er kunnen dus nu ook verschillende beslissingen genomen worden:

1. Het college van de moeder van het kind moet een beslissing nemen over het aanleggen van de persoonslijst van het kind. Dat brengt de vraag met zich mee of de gegevens van de ABS ook eenduidig het college van de gemeente waar de moeder woont identificeert of dat hierover ambiguïteit kan bestaan.
2. Elk college moet beslissen over de bijhouding van de persoonslijst van de ouder die in de betrokken gemeente woont. Wanneer de gegevens in een eerdere fase door de ABS met behulp van de voorzieningen van de basisregistratie zijn geverifieerd, dan zal slechts in uitzonderingsgevallen een discrepantie in de besluitvorming door beide gemeenten plaatsvinden.

Aangezien slechts een van de beide colleges de persoonslijst van het kind aanlegt en in dat kader een BSN toekent aan het kind, dient dit BSN meegedeeld te worden aan het 'andere' college. Pas nadat dit is gebeurd, kan de 'andere' gemeente de actualisatie van de persoonslijst onder haar hoede afronden. Het ligt voor de hand om de verschillende handelingen als volgt onderling te positioneren:

- a. Het college van de ABS en/of de ABS bepaalt welk college de nieuwe persoonslijst aanlegt. Aandachtspunt: dit zou bij voorkeur ondubbelzinnig moeten volgen uit de gegevens die de ABS aanlevert.
- b. Toekennen van een BSN aan het kind en het verwerken daarvan op de persoonslijst van het kind, beiden door het college van de gemeente waar het kind wordt/is ingeschreven (verder te noemen: college B).
- c. Mededelen van de gegevens over het kind door college B aan college C. Merk op dat de mededeling van het college van de gemeente waar de geboorte heeft plaatsgevonden, nu niet meer relevant is.
- d. Actualiseren van de persoonslijst van de ouder door college B.
- e. Actualiseren van de persoonslijst van de ouder door college C.

College A stuurt een bericht aan de BRP-voorziening. Dit bericht dient gezien te worden als een mededeling aan college B. Het college van A dient dus voor verzending van het bericht te bepalen in welke gemeente de moeder (adresgevende ouder) van de nieuwgeborene woont. Het meesturen van deze informatie is dus niet optioneel.

De mededeling van college A wordt doorgezonden naar college B. College B maakt door middel van de BRP-voorzieningen een persoonslijst aan, haalt een BSN op en plaatst dat op de persoonslijst. Vervolgens werkt hij de persoonslijst van de moeder bij. Tenslotte stuurt het college een mededeling naar het college C om de persoonslijst van de vader bij te werken. Merk op dat het doorzenden van de eerste mededeling van college A naar college C niet aan de orde is. Op dat moment is er immers nog geen sprake van relevante informatie voor de bijhouding.

Er zijn twee mededelingen die in aanmerking komen voor automatische flattering. Eerst bekijken we de mededeling van college A naar college B. College B kan tot de conclusie komen dat de mededeling zich niet leent voor omzetting in een bijhoudingspoging. De acties houden op dit punt op. College B zal overleg gaan voeren met (het college van) de ABS.

Het kan ook voorkomen dat college B de mededeling wel omzet in de bijhoudingspogingen en andere acties maar dat college C de mededeling niet omzet in een bijhoudingspoging. In dat geval hebben we te maken met de situatie zoals beschreven in paragraaf 1.3.

Tenslotte

De vraag kan gesteld worden of het mogelijk is dat bij een pasgeboren kind vier gemeenten en daarmee vier colleges betrokken zijn: het college waar de geboorte plaats vindt, de gemeenten van de vader, van de moeder en nog een vierde gemeente van het kind. Dat zal zich in de praktijk niet voordoen. Een kind dient eerst te worden ingeschreven in de gemeente van zijn moeder. Pas daarna komt een adreswijziging als gevolg van adoptie, maatregelen van de kinderbeveiliging of andere bijzondere omstandigheden aan de orde.

6.Speciale onderwerpen

In dit hoofdstuk worden enige speciale onderwerpen behandeld. Er bestaat tussen deze onderwerpen geen onderlinge relatie.

6.1 Registratie ongeboren vrucht, naamskeuze en ontkenning vaderschap

Een man kan voor de geboorte van een kind, overgaan tot erkenning van de ongeboren vrucht. Hij kan dit onder meer doen door een akte te laten opmaken door de ABS of bij een notaris. De erkenning heeft in beginsel gevolgen voor de geboorteakte van het kind en in het verlengde daarvan voor de registratie van het kind in de BRP. Wordt de akte van erkenning betrokken bij het opmaken van de geboorteakte dan staat de naam van de (erkennende) vader ook op de geboorteakte en anders niet.

Als geboorte en erkenning in dezelfde gemeente en dus bij dezelfde ABS plaats vindt, dan is de ABS in beginsel in staat om de akte van erkenning te betrekken bij het opmaken van de geboorteakte. Gaat het om twee verschillende gemeenten, dan is dat niet zonder nadere actie van de erkennende vader het geval. Deze moet bij de aangifte van geboorte de akte van erkenning overleggen om te bereiken dat de erkenning mee wordt genomen op de geboorteakte.

Deze kwestie vloeit voort uit onvolledige ondersteuning door ICT van de ABS'en. Er is geen hulpmiddel beschikbaar waarmee de ene ABS kan nagaan of een andere ABS een akte van erkenning heeft opgemaakt. De voor de hand liggende oplossing bestaat erin dat informatie over opgemaakte aktes door ABS'en door henzelf goed en snel beschikbaar is bijvoorbeeld door middel van ICT-voorzieningen. Over het realiseren van deze voorzieningen wordt wel onderzoek verricht maar zijn geen beslissingen op korte termijn te verwachten.

Om in de kwestie te voorzien is het denkbaar dat een tijdelijke voorziening wordt gebouwd ten behoeve van ABS'en waarin de relevante gegevens van akten betreffende erkenning ongeboren vrucht worden opgeslagen. Deze tijdelijke voorziening kan gevuld en geraadpleegd worden vanuit de burgerzakenmodules die ABS'en gebruiken bij het uitvoeren van hun werk. De motivatie om deze taak ter hand te nemen door het programma mGBA bestaat erin dat hiermee niet alleen de aktes van de ABS maar ook de gegevens in de BRP een betere afspiegeling vormen van de situatie die door de burger nastreeft wordt conform de mogelijkheden die de overheid hem daartoe biedt. De tijdelijke voorziening behoort overigens niet tot de BRP-voorzieningen. Hij wordt immers uitsluitend door de ABS van informatie voorzien en door de ABS gebruikt.

Voor 'naamskeuze' en 'ontkenning vaderschap' gelden analoge redeneringen.

6.2 Samenwerking tussen gemeenten

Gemeenten kunnen op verschillende manieren samenwerken. Gedacht kan worden aan een samenwerkingsverbanden onder de WGR maar ook aan andere publieke of zelfs private samenwerkingsverbanden. Samenwerking kan betrekking hebben op de bijhouden van de BRP. De ondersteuning door de BRP hiervan kan als volgt verlopen.

Voor het uitvoeren van bijhoudingsactiviteiten, worden (veelal) ambtenaren van een gemeente door het college geautoriseerd. Dat betekent dat van een ambtenaar wordt vastgelegd dat hij bepaalde functies van bepaalde BZM's kan gebruiken. Wanneer een ambtenaar inlogt op zo'n applicatie, wordt nagegaan of hij geautoriseerd is en zo ja voor welke functionaliteiten. Dat geldt natuurlijk niet alleen voor ambtenaren. Ook uitzendkrachten en andere personen die geen ambtenaar zijn maar wel (tijdelijk) bijhoudingsactiviteiten moeten verrichten, worden geautoriseerd en deze autorisatie wordt gecontroleerd voordat toegang tot de bewuste ICT-voorzieningen wordt verleend. In het geval dat gemeenten een vorm van samenwerking hebben, kan het wenselijk zijn dat ze voor elkaars bevolking bijhoudingen mogen uitvoeren. Hiertoe moeten ze dan geautoriseerd worden. Dat moet geen probleem zijn: wat voor uitzendkrachten kan, moet ook voor ambtenaren van een andere gemeente kunnen. Een verdergaande vorm van ondersteuning, bijvoorbeeld door een 'centrale' registratie van samenwerking en daaruit afgeleide autorisaties is contraproductief. Ze ondergraaft de gemeentelijke verantwoordelijkheid en tendeert naar het bevorderen van bureaucratie.

6.3 Samengestelde bijhouding ¹³

In sommige situaties heeft staat een rechtsfeit niet op zichzelf maar genereert andere rechtsfeiten. Bij de verwerking van zo'n rechtsfeit dient rekening te worden gehouden met de gerelateerde rechtsfeiten. In beginsel dienen hiervoor ook bijhoudingspogingen te worden geïnitieerd. Afzonderlijke opdrachten om deze bijhoudingspogingen te maken, zijn daarom in beginsel niet nodig. Voor de BRP betekent dit dat bepaalde bijhoudingspogingen een samengesteld karakter hebben. Hieronder volgen twee voorbeelden. De eerste betreft naamswijziging: deze leidt ertoe dat een uitgegeven reisdocument (van rechtswege) ongeldig wordt. De tweede betreft het overlijden: deze leidt er toe dat de adreshouding verandert.

1. Naamswijziging

Een naamswijziging start (uiteraard) bij de ABS. Nadat de akte voor de naamswijziging is opgemaakt, doet de ABS daarvan mededeling aan zijn college. Dat college zal nu een bijhoudingspoging doen die uit meerdere onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel – in het geval van een ingezetene – is de naamswijziging zelf. Het tweede onderdeel bestaat uit het aanpassen van de gegevens betreffende het reisdocument. Daarin moet nu de beëindiging van de geldigheid worden opgenomen.

In het geval van een niet-ingezetene ligt de zaak anders. Een gemeente (of de ABS) heeft geen bestendig contact met de betrokken burger en komt daarom in deze kwestie niet in aanmerking voor aanwijzing als aangewezen bestuursorgaan. Er kan dus geen bijhouding plaats vinden van de gegevens louter en alleen op grond van de akte van naamswijziging. De betrokken niet-ingezetene kan hier wel zelf om verzoeken; dat kan bij een inschrijvingsvoorziening. Wat wel kan is dat de ABS zijn college informeert en dat het college de minister van BZK informeert die verantwoordelijk is voor de bijhouding van de gegevens over niet-ingezetenen. De minister is dan in staat om een documentindicatie en een aantekening betreffende onderzoek te plaatsen.

2. Overlijden

Bij overlijden van een persoon verandert ook de zogeheten 'adreshouding', dat is het gegeven waarmee wordt aangeduid dat een persoon vanaf een bepaalde datum dat adres houdt.¹⁴ Een overleden persoon heeft immers geen woonadres. Een bijhoudingspoging die betrekking heeft op het overlijden van een persoon, omvat daarom niet alleen een wijziging van de gegevens omtrent de burgerlijke staat maar ook van de adreshouding.^{15 16}

Daarnaast heeft het overlijden ook consequenties voor de gegevens over een eventueel bestaand huwelijk van betrokkene. Het huwelijk houdt vanwege het overlijden van rechtswege

¹³ Mogelijke kandidaat voor vermelding hier is de beëindiging deelname EU kiesrecht bij emigratie. Een tweede mogelijke kandidaat vormt de beëindiging gezag derde en/of gezag ouderindicator wanneer iemand meerderjarig wordt.

¹⁴ De term adreshouding wordt gebruikt omdat het weliswaar veelal gaat over het wonen op dat adres vanaf een bepaalde datum maar dat de datum in kwestie wel vaak maar niet altijd samenvalt met de verhuisdatum. Dat is bijvoorbeeld zo wanneer de aangifte door de burger te laat is gedaan. In dat geval wordt als datum vastgelegd de datum waarop de aangifte is ingediend.

¹⁵ In dit verband werd besproken hoe om te gaan met een wens betreffende het voorzien in een correspondentieadres bij overlijden. Daarbij werd opgemerkt dat de sectorregelgeving op dit gebied divers is en dat het niet doenlijk is om via de BRP hierin wijziging aan te brengen.

¹⁶ In dit verband werd voorts vastgesteld dat de wens naar de feitelijke verhuisdatum grotendeels gehonoreerd is in de BRP. Het is wel zaak dat de aard van de datum conform artikel 2.20 als administratief gegeven wordt vastgelegd.

op te bestaan. Deze wijziging vormt het derde en vierde onderdeel van de bijhoudingspoging waarmee het overlijden van een persoon in de basisregistratie wordt vastgelegd.

De mededeling van de ABS inzake een overlijden genereert dus vier bijhoudingspogingen (of desgewenst een bijhoudingspoging bestaande uit drie onderdelen). Er is voorshands geen reden om aan te nemen dat afzonderlijke fiatteringen voor de bijhoudingspogingen die betrekking hebben op de adreshouding en het huwelijk wenselijk zijn.

6.4 Aanvullende diensten

Er bestaan wensen met betrekking tot de levering van aanvullende diensten aan afnemers die de verstrekking van gegevens (kunnen) overstijgen. Hieronder worden twee casussen behandeld:

1. Gebruik van andere begrippen

Afnemers hebben in bepaalde gevallen behoefte aan de levering van gegevens waarbij de omschrijving van de gegevens beter aansluit bij hun beleavingswereld. Aan die behoefte kan tegemoet worden gekomen door afnemers een keuze mogelijkheid te bieden die enerzijds de genoemde aansluiting bij hun beleavingswereld beoogd en anderszijds de relatie met de begrippen van de BRP verzekerd en die de ambiguïteit van de vraag elimineert. Als voorbeeld volgen hier twee selectieverzoeken:

- a. Het verzoek kan zijn om gegevens verstrekt te krijgen over alle personen die gepensioneerd zijn in de afgelopen maand. Aangezien gepensioneerd zijn een begrip is waarvan de definitie in de loop van de tijd kan variëren (zie de huidige discussie over de AOW) en mogelijk ook per sector verschillen kent (zie de pensioengerechtigde leeftijd in de sector defensie), is deze vraag niet zonder meer te operationaliseren. Door de vraag te herformuleren naar de huidige en meest breed gebruikte definitie van het begrip gepensioneerd ("alle personen die in de afgelopen maand 65 jaar zijn geworden"), ontstaat een selectie criterium dat aansluit op het begrippenkader van de BRP.
- b. Een ander verzoek kan zijn om alle gegevens betreffende het gezin van een bepaald persoon te verkrijgen. Hierbij is het zaak om het begrip 'gezin' nader in te vullen. Dat kan door bijvoorbeeld alle personen daaronder te vatten die eenzelfde woonadres hebben en in een bepaalde familierechtelijke verhouding tot elkaar staan (bijvoorbeeld de partners en de kinderen). Ook hierbij dient de herformulering ertoe om aansluiting te krijgen bij de begrippen die in de BRP worden gehanteerd.

Deze herformuleringen impliceren overigens niet dat de verplichting tot terugmelding komt te vervallen.

2. Initialen en afgekorte adressen

Afnemers zien als een van de voordelen van de BRP dat ze de gegevens kunnen gebruiken om hun doelgroep via post te benaderen. Voor het adresseren van post is een aantal conventies aanwezig. Twee daarvan betreffen het gebruik van de initialen van personen en het gebruik van afgekorte straatnamen. Voor beide gevallen geldt dat de BRP deze gegevens zelf niet bevat. In het geval van initialen is niet gekozen voor opname op de persoonslijst omdat er geen systeem van brondocumenten hiervoor bestaat. Initialen vormen bijvoorbeeld geen onderdeel van een geboorteakte. Voorts zijn initialen niet eenduidig af te leiden uit de voornamen van een persoon. In het geval van afgekorte adresregels is niet gekozen voor opname op de persoonslijst omdat deze gegevens redundant zijn ten opzichte van het (volledige) adres. Wanneer de BRP deze gegevens wel zou kunnen leveren, dan kan dat voor

een aantal uitvoeringsorganisaties efficiëntiewinst opleveren. Ze kunnen dan volstaan met het overnemen van deze gegevens. Levering van deze gegevens is denkbaar waarbij de volgende randvoorwaarden in acht te nemen zijn:

1. Het betreft geen gegevensverstrekking in de zin van de wet BRP. Het gaat om de levering van aanvullende gegevens. Er is ook geen verplichting tot gebruik of tot terugmelding. Er zijn geen kwaliteitsmaatstaven op de gegevens van toepassing, die betreffen immers de ten grondslag liggende gegevens (voornamen en adressen).
2. De wijze waarop de gegevens worden afgeleid van de voornamen respectievelijk adresgegevens geschiedt volgens standaards die voor Nederland of voor overheidsorganisaties zijn vastgesteld (of waarvan de vaststelling op korte termijn valt te verwachten).