



BIJLAGE 10

Stuurgroep Operatie BRP

DGBK

gedelegeerd opdrachtgever
Operatie BRP

Contactpersoon

Datum

21 oktober 2014

memo

Verblijfstitel in de BRP

1. Inleiding

Operatie BRP bouwt aan de voorzieningen voor de nieuwe Basisregistratie Personen. Bij het voorbereiden/ontwerpen van de voorzieningen voor de initiële vulling van de BRP-data base is vastgesteld dat een probleem zal ontstaan rond het correct vullen van de gegevens over de historie van het verblijfsrecht van vreemdelingen.

Dit probleem, een nadere analyse ervan en de voorgestelde oplossing komen aan de orde in deze notitie.

2. Status en gevraagd besluit

Een eerste notitie over dit onderwerp is in juli 2014 besproken in de Programmabegeleidingsgroep van Operatie BRP. Daarna is de problematiek nader geanalyseerd en hebben medewerkers van het Agentschap BPR, B&I en van het programma overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van afnemers in de stuurgroep Operatie BRP, te weten de Belastingdienst en de SVB. In dat overleg is de in deze notitie beschreven oplossingsrichting besproken.

De vertegenwoordigers van Belastingdienst en SVB zijn het eens met de voorgestelde oplossing. Zij gaven daarbij aan dat het van belang is om deze oplossingsrichting ook te toetsen bij een bredere vertegenwoordiging van afnemers. Om die reden wordt de voorliggende notitie aangeboden aan de Werkgroep Kwaliteit van het Gebruikersoverleg BRP.

Het verzoek aan de Werkgroep is deze notitie te bespreken en, al dan niet voorzien van opmerkingen, door te geleiden naar het Gebruikersoverleg BRP van 4 december 2014. Na bespreking in het Gebruikersoverleg BRP zal de oplossing worden voorgelegd aan de Stuurgroep Operatie BRP.

3. Samenvatting van de voorgestelde oplossing

Het voorstel is:

- in de BRP uitsluitend de actuele gegevens over de verblijfstitel bij te houden;
- bij de initiële vulling van de BRP vanuit de GBA uitsluitend de actuele gegevens over de verblijfstitel te converteren;
- dat raadpleging van materiële historie van verblijfsrecht straks altijd bij de IND, de bronhouder van het verblijfsrecht, plaatsvindt. (Nu gebeurt dat alleen als de in de GBA aanwezige historie in probleemgevallen onvoldoende uitsluitsel geeft.

4. Probleemanalyse

In de voorbereiding van de initiële vulling van de BRP is bij het analyseren van de uitkomsten van de testen met productiedata (door Operatie BRP en Agentschap BPR) gebleken dat het niet mogelijk is om de historie van de verblijfstitel juist te converteren. Dat heeft een aantal oorzaken:

- het is niet mogelijk op basis van de opeenvolgende mededelingen van de IND vanuit de GBA in de BRP een correcte materiële historie op te bouwen. Informeel overleg tussen Operatie BRP en de IND over deze problematiek levert als uitkomst op dat de hoofdoorzaak daarvoor lijkt te zijn dat de IND bij een wijziging in de verblijfstitel binnen het in de GBA-gehanteerde uitwisselingsmechanisme soms niet kan meegeven wat de consequenties van die wijziging zijn voor eerdere mededelingen over de verblijfstitel en die gevolgen dus ook niet in de GBA verwerkt worden (feitelijk hanteert de IND een andere werkwijze rond historie dan GBA-V en BRP doen). De IND doet nog nader onderzoek naar deze problematiek. De verwachting van Operatie BRP is dat het oplossen van dit probleem lastig zal blijken.
- met het oog op het vorige punt worden in de GBA de verblijfstitelgegevens op basis van de mededelingen van de IND zodanig vastgelegd dat een opeenvolging van categorieën ontstaat die aan de GBA-regels voldoet. Echter, de vastgelegde gegevens geven bij raadpleging in bedoelde gevallen geen overzicht van de materiële historie zoals die feitelijk is. In die gevallen moet de raadplegende partij die zelf (re)construeren (voor zover dat mogelijk is met de beschikbare gegevens) dan wel daarvoor de IND raadplegen.

De feitelijke werkwijze rond het opnemen van meldingen van de IND in de GBA-V en de interpretatie van die gegevens is in detail beschreven in de bijlage bij deze notitie. De in het licht van het voorliggende vraagstuk belangrijkste constatering is de volgende:

- de verblijfstitelhistorie op de PL van een persoon geeft niet noodzakelijkerwijs de materiële historie van de verblijfstitel van die persoon weer zoals die bij de IND bekend is. De verblijfstitelgegevens op de PL van een persoon in de GBA zijn niet meer en niet minder dan een serie opeenvolgende mededelingen van de IND over het verblijfsrecht van die persoon;
 - de datum ingang geldigheid zoals die gebruikt wordt bij de gegevens over het verblijfsrecht op een PL is de datum die aangeeft wanneer de betrokken mededeling over het verblijfsrecht geldig geworden is en zegt dus niets over de datum waarop de betrokken gegevens over het verblijfsrecht geldig geworden zijn;
 - de geldigheidstermijnen van verblijfstitels in de verschillende mededelingen kunnen elkaar overlappen.
- bij naturalisatie neemt de gemeente een lege regel op in de categorie verblijfstitel. Die regel bevat alleen de datum ingang geldigheid. Dat is de datum waarop de persoon Nederlander is geworden en daarmee tevens de datum dat eerdere verblijfstitels van deze persoon zijn beëindigd. De lege regel is bedoeld om aan te geven dat deze beëindiging een feit is.

De hiervoor beschreven situatie maakt het interpreteren van de gegevens in de mededelingen over het verblijfsrecht, en met name het samenstellen van de materiële historie van verblijfstitels zoals dat in de BRP voorzien is, in een behoorlijk aantal gevallen in ieder geval zeer complex en waarschijnlijk onmogelijk. De reden daarvoor is dat het niet mogelijk is de vastgelegde gegevens ondubbelzinnig te interpreteren. In feite heeft de BRP daarvoor dan de

materiële historie nodig zoals die bij de IND bekend is.

Datum
21 oktober 2014

Dit heeft consequenties voor de werkwijze van afnemers met betrekking tot gegevens over de verblijfstitel:

- burgers kunnen tot vijf jaar terug aanvragen doen voor voorzieningen (toeslagen, AOW e.d.). De betreffende afnemers mogen (ingevolge de Koppelingswet) geen voorzieningen toekennen indien er geen sprake is van rechtmatig verblijf.

Voor het vaststellen van rechtmatig verblijf toetst de afnemer de nationaliteit en, indien betrokkene niet de Nederlandse of een EU-nationaliteit heeft, de verblijfsstatus. Voor het toetsen van de nationaliteit raadpleegt de afnemer de GBA, straks de BRP.

Diezelfde raadpleging voldoet voor de toets op de verblijfsstatus alleen waar het gaat om het raadplegen van de actuele verblijfsstatus. Het lastige is nu dat uit het voorgaande blijkt dat een afnemer uit de in de GBA opgenomen historie niet met zekerheid de materiële historie van de verblijfstitel kan afleiden.

- de Belastingdienst en de SVB bouwen zelf historie van het verblijfsrecht op aan de hand van de uit de GBA ontvangen actuele gegevens. Als klanten aangeven dat de aldus opgebouwde historie onjuist is nemen deze partijen contact op met (een speciaal loket van) de IND.
- gemeenten vragen bij de voorbereiding van verkiezingen altijd de gegevens over de verblijfsstatus op bij de IND.

5. Oplossingsrichting

De analyse van het probleem leidt tot de volgende constatering:

- het is voor Operatie BRP niet mogelijk om de materiële historie van verblijfstitelgegevens goed te converteren, die conversie brengt grote risico's op fouten met zich mee.
- de ultieme oplossing voor dit probleem zou zijn dat het Agentschap BPR, voorafgaand aan de initiële vulling van de BRP, de gegevens over verblijfstitels van alle persoonslijsten verwijdert en de IND vraagt de gegevens opnieuw aan te leveren, en wel op een zodanige wijze dat de GBA-V de juiste actuele status en de correcte materiële historie weergeeft. Om dat te bewerkstelligen moeten er zowel aan de kant van de GBA als aan de kant van de IND grote aanpassingen gedaan worden. De IND moet zijn werkwijze rond het doen van mededelingen over de verblijfstitel wijzigen, in die zin dat de wijze van doorgeven dusdanig wijzigt dat er geen nieuwe onduidelijkheid of dubbelzinnigheid kan ontstaan.

Dit is, gezien de bestaande werkwijze van de IND, de doorlooptijd die voor een aanpassing daarin nodig is, de benodigde afstemming tussen IND Agentschap BPR en Operatie BRP, de noodzakelijke wijziging in het LO GBA en de aanpassing van de gemeentelijke systemen geen begaanbare weg.

In aanvulling daarop zou de IND ook zijn werkwijze en de wijze van aanleveren van gegevens aan de BRP moeten aanpassen, en wel zo dat de BRP de materiële historie van verblijfstitels goed kan bijhouden.

Wij achten beide zaken – in elk geval op afzienbare termijn – onhaalbaar.

- de optie die dan resteert is dat het programma bij de initiële vulling van de BRP uitsluitend die gegevens converteert die tot een correcte weergave van de verblijfstitel in de BRP leiden. Dit betreft de actuele gegevens over de verblijfstitel zoals die zijn opgenomen in de GBA.

Als we de initiële vulling van de BRP op deze manier inrichten roept dat nog wel de vraag op of schoning van de historische gegevens over verblijfstitels in de GBA aan de orde is. De beantwoording van deze vraag is aan het Gebruikersoverleg BRP.

- uit de probleemanalyse blijkt tenslotte dat het, uitgaande van de werkwijze van de IND, niet mogelijk is om een correct en sluitend beeld van de materiële historie in de BRP vast te leggen, net zomin als dat nu in de GBA mogelijk is. Dat leidt tot de conclusie dat –in aanvulling op het oplossingsvoorstel om alleen de actuele gegevens over de verblijfstitel te converteren- in de BRP geen materiële historie van de gegevens over de verblijfstitel wordt vastgelegd. Het gevolg daarvan is dat afnemers zich tot de IND moeten wenden voor een juist beeld van de materiële historie van de verblijfstitel van een persoon.

Samenvattend: op basis van het voorgaande is het voorstel:

- in de BRP uitsluitend de actuele gegevens over de verblijfstitel bij te houden;
- bij de initiële vulling van de BRP vanuit de GBA uitsluitend de actuele gegevens over de verblijfstitel te converteren;
- dat raadpleging van materiële historie van verblijfsrecht straks altijd bij de IND (de bronhouder van het verblijfsrecht) plaatsvindt.

6. Afstemming van dit oplossingsvoorstel met afnemers

De afstemming van dit voorstel met afnemers vindt als volgt plaats:

- dit voorstel wordt op 28 oktober 2014 voorgelegd aan de Werkgroep Kwaliteit van het Gebruikersoverleg;
- na bespreking in deze werkgroep en na verwerking van eventuele opmerkingen wordt dit voorstel geagendeerd voor bespreking in het Gebruikersoverleg BRP op 4 december 2014;
- na bespreking in het Gebruikersoverleg BRP en verwerking van eventuele opmerkingen wordt dit voorstel voor besluitvorming voorgelegd aan de stuurgroep Operatie BRP op 18 december 2014.

7. Andere aandachtspunten

Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming gaat Operatie BRP uit van de in deze notitie beschreven oplossing. Dat betekent dat Operatie BRP alleen de actuele gegevens over de verblijfstitel converteert en binnen de BRP alleen voorzieningen treft voor het vastleggen van de actuele status van de verblijfstitel.

Datum

21 oktober 2014

Verder zal nader overleg met IND nodig zijn over de situaties waarin een afnemer inzicht nodig heeft in de materiële historie van de verblijfstitel. Onderwerp van het overleg zal zijn wat de IND kan betekenen indien er vragen zijn over de historie van de verblijfstitel.

Als voorbereiding op dit overleg voert Operatie BRP een analyse uit naar de vraag van hoeveel mensen op basis van de actuele verblijfstitel tot vijf jaar geleden (in stapjes van een jaar) bepaald kan worden of ze rechtmatig in Nederland verbleven. Op basis van deze analyse kunnen afnemers een inschatting maken hoe vaak zij zich voor een aanvulling op de gegevens over de actuele verblijfstitel die zij uit de BRP verkrijgen tot de IND moeten wenden.

Vanuit de afnemers is er, tenslotte, behoefte aan een bredere discussie/uitspraak over het al dan niet authentiek zijn van materiële historie. Deze discussie voert verder dan het voorliggende voorstel en zal door de afnemers en B&I separaat worden behandeld.

Vanuit de afnemers is in de aanloop naar de uitwerking van de in deze notitie beschreven oplossingsrichting de vraag gesteld of historische verblijfstitelgegevens authentieke gegevens zijn. Het antwoord daarop van BZK/B&I luidt dat de historische verblijfstitelgegevens geen authentieke gegevens zijn.

Verblijfstitelhistorie in GBA en BRP

Voor de komende bijeenkomsten over de historie van verblijfstitels heb ik een en ander op een rij gezet. Hierna volgt:

- een feitenoverzicht m.b.t. verblijfstitels in de GBA;
- een inventarisatie van afnemers die geautoriseerd zijn voor gegevens over de historie van de verblijfstitel (stand van februari 2014).

Feiten

- De verblijfstitelgegevens in de GBA zijn een serie opeenvolgende mededelingen van de IND over het verblijfsrecht van de betrokken persoon.
- De verblijfstitelgegevens bestaan uit de verblijfstitel (element 39.10), de datum ingang verblijfstitel (element 39.30) en optioneel de datum einde verblijfstitel (element 39.20).
- Die mededelingen worden door de IND gedaan met Og11-berichten, waarin als actuele gegevens de nieuwe gegevens over het verblijfsrecht zijn opgenomen en als historische gegevens de gegevens over het verblijfsrecht zoals die door de IND in de laatst verstuurd eerdere mededeling als actueel gegeven zijn verstrekt.
- De IND neemt tevens de datum van verzending van de mededeling en de eerdere mededeling op in het Og11 bericht en gebruikt daarvoor het element 85.10 datum ingang geldigheid.
- Een gemeente verwerkt de mededelingen op de PL van de betrokken persoon en gaat daarbij na of de actueel op de PL aanwezig gegevens over het verblijfsrecht overeenkomen met de historische gegevens over het verblijfsrecht in het Og11-bericht.
- Als die gegevens niet overeenkomen, betekent dat dat de gegevens over het verblijfsrecht bij de IND en op de betrokken PL niet consistent zijn. De gemeente zet de gegevens over het verblijfsrecht, die bij het verwerken van de mededeling historisch geworden zijn, in onderzoek.
- De gemeente neemt bij het verwerken van de nieuwe titelgegevens in element Datum ingang geldigheid (85.10) de verzenddatum over die de IND in rubriek 10.85.10 in het Og11 heeft opgenomen.
- De gemeente neemt bij het verwerken van de nieuwe titelgegevens in element Datum opnemning (86.10) de datum op waarop de gegevens op de PL worden opgenomen. Het kan voorkomen dat een gemeente op een dag meerdere mededelingen van de IND op een PL verwerkt.
- De datum ingang van de nieuwe verblijfstitel in een mededeling kan liggen voor die datum ingang in een eerdere mededeling.
- De IND kan per persoon niet meer dan een mededeling per dag versturen.
- De verzenddatum in een mededeling kan daarom nooit liggen voor de verzenddatum in een eerdere mededeling.
- De datum ingang geldigheid zoals die gebruikt wordt bij de gegevens over het verblijfsrecht op een PL is de datum die aangeeft wanneer de betrokken mededeling over het verblijfsrecht geldig geworden is en zegt niets over de datum waarop de betrokken gegevens over het verblijfsrecht geldig geworden zijn.
- Tot circa begin 2002 was dat anders:
 - Tot dan werd de datum ingang van een verblijfstitel opgenomen in element 85.10.
 - Dat leverde problemen op bij titels die ingingen met terugwerkende kracht, want de GBA eist dat bij de registratie van een nieuw feit de datum ingang recenter moet zijn dan die van eerder geregistreerde feiten.

- De oplossing daarvoor was dat de IND in het Og11 bij de historische gegevens de indicatie onjuist opnam, hoewel die historische gegevens beslist niet onjuist waren.
 - De gemeente verwerkte de betrokken mededeling dan niet als actualisering, maar als correctie waarbij in de bij de correctie ontstane historie de indicatie onjuist werd opgenomen.
 - Door de invoering van element 39.30 Datum ingang verblijfstitel verviel de noodzaak voor de IND om bij de historische gegevens de indicatie onjuist op te nemen.
- De IND neemt sinds begin 2002 nooit meer de indicatie onjuist op bij de historische gegevens over het verblijfsrecht in de mededeling.
- In de GBA ligt sinds begin 2002 de materiële historie vast van de mededelingen over het verblijfsrecht. Daarin komt geen overlap voor.
- In de historie komen sinds begin 2002 op een PL geen gegevens meer voor waarbij de aanduiding dat de gegevens onjuist zijn, is opgenomen op basis van een mededeling van de IND.
- Op het hiervoor beschrevene zijn drie uitzonderingen.
 - De eerste is als een persoon waarvoor de IND een of meer mededelingen over het verblijfsrecht heeft gedaan, de Nederlandse nationaliteit verkrijgt. De gemeente neemt dan een zogenoemde 'lege' set gegevens over het verblijfsrecht op. Die set bevat alleen de datum ingang geldigheid (dat is de datum waarop de persoon Nederlander is geworden) en de datum waarop de 'lege' set gegevens op de PL is vastgelegd.
 - De tweede is als er in de historie van de gegevens over het verblijfsrecht een of meer sets gegevens blijken te ontbreken. De ontbrekende gegevens over het verblijfsrecht worden dan alsnog vastgelegd. Die gegevens worden door de IND aangeleverd, maar niet via de hiervoor beschreven mededelingen.
 - De derde is als een gemeente een correctie moet doorvoeren op de al opgenomen gegevens over het verblijfsrecht. Bij de te corrigeren gegevens wordt de aanduiding opgenomen dat de gegevens onjuist zijn, de al aanwezige gegevens blijven ongewijzigd. Daarnaast worden zo nodig alsnog de juiste gegevens over het verblijfsrecht vastgelegd. Die gegevens worden door de IND aangeleverd, maar niet via de hiervoor beschreven mededelingen.
 Dat alsnog vastleggen is niet aan de orde en ook niet toegestaan als de IND na de datum waarop de persoon Nederlander is geworden, maar voordat dat feit op de PL is verwerkt, een mededeling over het verblijfsrecht stuurt. Als die mededeling op de PL is verwerkt, is dat achteraf gezien ten onrechte gebeurd en moet bij die gegevens over het verblijfsrecht de aanduiding worden opgenomen dat ze onjuist zijn.
 De laatste jaren blijken gemeenten zo'n 1.000 correcties per jaar (sinds 2002 in totaal circa 30.000) door te voeren
- Omdat de gegevens over het verblijfsrecht die in de historie voorkomen, worden aflopend gesorteerd op de datum ingang geldigheid, oftewel de verzenddatum, is uit de inhoud van categorie 10/60 Verblijfstitel sinds begin 2002, naast de materiële historie, ook de formele historie eenduidig af te leiden.
- Als er ten gevolge van doorgevoerde correcties meerdere sets gegevens zijn waarbij de datum ingang geldigheid hetzelfde is (de opgenomen gegevens over het verblijfsrecht waren onjuist, maar niet de datum ingang geldigheid in 85.10), wordt er verder aflopend gesorteerd op de datum opname. Ook dan is de materiële en formele historie af te leiden.

Datum
21 oktober 2014

- Daarbij gelden dan wel de volgende kanttekeningen.
 - Bij het vaststellen van de formele historie moet, net zoals dat geldt voor andere categorieën van de PL, ook de inhoud van Datum opname meegenomen worden om vast te stellen wanneer welke gegevens op de PL zijn opgenomen. Indien meerdere historische voorkomens van gegevens over het verblijfsrecht op dezelfde datum op een PL zijn opgenomen, is de volgorde waarin dat op die dag gebeurt is, niet of niet zonder meer te bepalen.
 - Een gemeente kan bij het vastleggen van gegevens over het verblijfsrecht of bij het doorvoeren van een correctie een niet juiste datum hebben opgenomen bij de datum ingang geldigheid (85.10). De bijbehorende gegevens over het verblijfsrecht komen dan feitelijk gezien op de verkeerde plaats voor in de materiële en formele historie. Totdat de fout op de PL hersteld is, is de materiële en formele historie naar de PL gezien wel juist.

Datum
21 oktober 2014

Inventarisatie

Uit de autorisatietabel zoals die was per eind februari 2014 is gehaald welke afnemers geautoriseerd zijn voor het verkrijgen van gegevens over het verblijfsrecht.

Het gaat om de volgende aantallen.

Soort verstrekking	Aantal met GABA's en eenmalige selectie	Aantal zonder GABA's en eenmalige selectie
ad hoc 10.39.10	498	95
ad hoc 60.39.10	441	38
selectie 10.39.10	2	1
selectie 60.39.10	1	1
spontaan 10.39.10	45	45
spontaan 60.39.10	2	2

10.39.10 Aanduiding verblijfstitel: actueel gegeven

60.39.10 Aanduiding verblijfstitel: historisch gegeven

Aantal GABA's: 403

Aantal eenmalige selecties: 1

Afnemers die geautoriseerd zijn voor rubriek 10/60.39.10 zijn ook geautoriseerd voor rubrieken 10/60.39.20 60 Datum einde verblijfstitel en 10/60.39.30 Datum ingang verblijfstitel.

Voor wat betreft de autorisatie voor historische gegevens over het verblijfsrecht gaat het om de volgende afnemers.

Soort verstrekking	Indicatie	Afnemernaam
Selectie	400101	CBS1: Structuurtelling (selectie)
Spontaan en ad hoc	852018	UWV
	852102	SVB/VVA/AOW-ANW
Ad hoc	200001	Inspectie SZW/Handhaving
	250001	Belastingdienst - Centrum voor

Datum

21 oktober 2014

Soort verstrekking	Indicatie	Datum 21 oktober 2014	Afnemersnaam
	300003		Afnemer Registratie Ingezetenen
	300801		MvVWS/IGZ Opvang
	412601		Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GSD)
	450201		BZK/e-Overheidsdienst
	510001		GABA's (403 streek)
	601101		DSW Zorgverzekering
	602501		Eno Zorgverzekering
	602901		FBTO Zorgverzekering
	603001		De Friesland Zorgverzekering
	603101		CZ Groep Zorgverzekering
	603201		Zorgverzekeraar
	603601		Agis Zorgverzekering
	603801		Zilveren Kruis Zorgverzekering
	603901		Zorg en Zekerheid
	604101		Menzis Zorgverzekering
	604401		ONVZ Zorgverzekering
	605101		Vektis CV
	609801		College voor Zorgverzekering
	616501		ASR Ziektekostenverzekering NV
	700108		MvVenJ/Bureau van de Arbeid / geving OM
	700401		Alg. Inlichtingendienst
	700701		Mvjus/NIFP/ loon Centrum
	701202		MvVenJ/Justitiële Inlichtingendienst/SKDB
	701701		Bureau Financiële Inlichtingendienst
	702301		MvVenJ/Agentschap voor de Arbeid
	710152		Politie (2)
	710153		Politie (3)
	750001		Mil. Inlichtingendienst
	852103		SVB/AKW (verzekeringsinstelling)
	853001		ISWI Uift
	853101		Inspectie SZW/Inspectie van de Arbeid
	890201		Dienst Uitvoering (DUO) (1)
	891401		Ministerie van Landbouw /DPC
	999903		Agentschap BP
	999904		Agentschap BP

Er blijken 39 afnemers te zijn die zijn geautoriseerd voor verblijfstitelhistorie. Een afnemer (CBS structuurtelling) krijgt de historie in selectieberichten, 2 afnemers (UWV en SVB/VVA/AOW-ANW) krijgen de historie in vulberichten en in antwoorden op ad hoc vragen. 36 afnemers kunnen de historie ad hoc opvragen. Daarnaast kunnen ook 403 GABA's titelhistorie opvragen en kunnen de 403 gemeenten en de RNI titelhistorie opvragen van PL-en waarvan zij de bijhouder zijn.

Datum

21 oktober 2014