

Vergaderjaar 2010–2011

32 444

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de vereenvoudiging van en de invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 december 2010

1. Inleiding

Met erkentelijkheid hebben wij kennis genomen van de brede steun die het wetsvoorstel bij alle aan het woord zijnde fracties geniet. Wij zien dat als ondersteuning van het door het vorige kabinet gevoerde en door dit kabinet versterkt voortgezette beleid om de administratieve lasten en regeldruk voor professionals en burgers alsmede de interbestuurlijke lasten verder te verminderen en te streven naar een dienstbare overheid. In deze nota wordt uitgebreid ingegaan op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, overeenkomstig de in het verslag gekozen paragraafindeling. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging (kamerstuk 32 444, nr. 6), die een aantal technische verbeteringen van het wetsvoorstel behelst.

2. Vereenvoudiging dienstverlening aan de burger

De leden van de VVD-fractie vragen of de elektronische dienstverlening, waarmee een aantal gemeenten al is begonnen, conform de huidige wettelijke kaders en waarborgen is. Is dit, aldus deze leden, technisch en softwarematig al mogelijk en betrouwbaar?

Enkele gemeenten zijn er inderdaad op bescheiden schaal toe over gegaan om bepaalde zaken rondom de aangifte van een huwelijk of de registratie van een partnerschap via het gebruik van elektronische middelen te vereenvoudigen. Dat loopt van de mogelijkheid tot het digitaal maken van een afspraak tot de verificatie, door de ambtenaar van de burgerlijke stand, van de door de aanstaande partners opgegeven gegevens met behulp van de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA). Zo heeft een aantal gemeenten uit de Regio Haaglanden, waaronder Den Haag, Delft, Lansingerland, Westland en Leidschendam-Voorburg, een gezamenlijke pilot in voorbereiding, om te bezien of van de burger minder stukken kunnen worden gevraagd. Ook in deze gemeenten moeten de aanstaande partners uiteindelijk echter ook formulieren invullen voor de ondertrouw en wordt van de aangifte een akte opge maakt (art. 1:43 leden 3 en 4 BW). Dit initiatief sluit aan bij de door de

toenmalige Minister van Justitie eind 2008 uitgevaardigde circulaire, waarmee de procedures voor de aangifte van een huwelijk en de registratie van een partnerschap zijn vereenvoudigd (Stcrt. 2008, 2554). Uiteraard wordt dit initiatief betrokken bij het door het ministerie van Veiligheid en Justitie in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgezette en door ICT Uitvoeringsorganisatie (hierna: ICTU) uitgevoerde programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand (RmBS), waarvoor door het Rijk uit het Programma implementatie ict-agenda een budget van € 400 000 beschikbaar is gesteld (zgn. Primagelden; Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 7).

3. Nevenschikking

De leden van de VVD-fractie vinden het op zich goed dat het conventionele (papieren) systeem blijft bestaan, maar vragen zich af waarom gemeenten niet, eventueel gefaseerd, moeten worden verplicht om uiteindelijk over te gaan tot elektronische dienstverlening als de technische betrouwbaarheid en de fraudebestendigheid van het systeem zijn bewezen.

Het wetsvoorstel berust in wezen op twee uitgangspunten: de mogelijkheid voor gemeenten om al dan niet tot een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand over te gaan en het keuzerecht van de burger om zich langs digitale weg of op conventionele wijze tot de burgerlijke stand te wenden. Het einddoel is inderdaad, zoals de aan het woord zijnde leden terecht impliceren, om uiteindelijk, en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid voor de burger om zich gewoon bij het loket te vervoegen, in alle gemeenten een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand te hebben. Daarom biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in een latere fase tot een verplichte, eventueel gefaseerde, invoering van de elektronische weg over te gaan om te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin het overgrote deel van de gemeenten is overgegaan tot elektronische dienstverlening, maar een beperkt aantal gemeenten daarvan vooralsnog heeft afgezien (artikel IV). Dat zou tot onnodige hinderpalen in het interbestuurlijke verkeer en daarmee samenhangende inefficiënties en kosten kunnen leiden. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom de gemeentelijke autonomie bij een verplichte invoering onnodig wordt doorkruist en op welke wijze deze autonomie aan de orde is bij de uitvoering van wettelijke taken, zoals de afgifte van akten.

Het beheer van en de dienstverlening bij de burgerlijke stand is een wettelijke taak van gemeenten (art. 1:16 BW). Bij de inrichting van de daarmee gemoeide werkprocessen, de prioriteiten ter zake en de financiering ervan zijn gemeenten echter in beginsel autonoom. Daarbij kan ook een afweging gemaakt worden met andere bij wet aan hen opgedragen beleidsterreinen. Die vrijheid van gemeenten ten aanzien van de inrichting van hun werkprocessen en de bedrijfsvoering, beide onderdeel van de tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid behorende huishouding (artikel 108 lid 1 Gemeentewet), zou onnodig worden doorkruist bij een verplichte invoering van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Kleinere gemeenten, bijvoorbeeld, zouden dan verplicht worden tot een vorm van dienstverlening die men (nog) niet wil, waaraan lokaal geen of minder behoefte bestaat of waarvoor men de faciliteiten of de middelen niet heeft.

Wanneer en onder welke voorwaarden, zo vragen de leden van de VVD-fractie, zijn gemeenten in staat om over te gaan tot elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand en hoe worden gemeenten daartoe gestimuleerd?

Privacybescherming, veiligheid en technische betrouwbaarheid vormen belangrijke randvoorwaarden voor de invoering van elektronische

dienstverlening bij de burgerlijke stand. Pas als de elektronische dienstverlening op technisch verantwoorde en daarmee veilige wijze vorm kan krijgen, kan daartoe worden overgegaan. Daarom kent dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid van een gefaseerde invoering van elektronische dienstverlening bij geboorte, overlijden alsmede bij huwelijk en geregistreerd partnerschap (artikel IV). Gemeenten zijn in eerste instantie gestimuleerd om de invoering van een vorm van elektronische dienstverlening te overwegen door hen uit te nodigen voor deelname aan het in de inleidende paragraaf al genoemde en door ICTU uitgevoerde programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand. Daaraan is breed gehoor gegeven; momenteel nemen hieraan veertig gemeenten deel. Verder vragen de leden van de VVD-fractie hoe ervoor wordt gezorgd dat gemeenten eenheid in techniek hanteren en niet allemaal opnieuw het wiel proberen uit te vinden.

Het programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand komt tegemoet aan de begrijpelijke zorgen van de aan het woord zijnde leden. Dit door ICTU uitgevoerde en door de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgezette flankerende programma beoogt, in nauwe samenwerking met de gemeenten, te inventariseren wat er systeemtechnisch voor nodig is om de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand te realiseren, welke rol MijnOverheid.nl daarin kan vervullen, hoe het beste aan veiligheidsrisico's tegemoet kan worden gekomen, op welke wijze werkprocessen het best ingericht kunnen worden, welke functionaliteiten en digitale standaardformulieren vereist zijn en, bijvoorbeeld, hoe zo goed mogelijk kan worden aangesloten op projecten zoals de modernisering van de GBA. De inzet is om dit in 2011 te laten uitmonden in een aantal standaardformulieren en -functionaliteiten die het gemeenten mogelijk moet maken om op gestandaardiseerde wijze, en daarmee tegen beperkte kosten, over te gaan tot elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat veel adviezen van de betrokken partijen pleiten voor een verplichte invoering van de elektronische dienstverlening, hebben de indruk dat de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) vooral behoefte hebben aan digitalisering van de backoffice en elektronische berichtenuitwisseling en vragen de regering in te gaan op de wenselijkheid van een digitalisering van de administratie van de burgerlijke stand en de voordelen die dit voor gemeenten kan hebben.

Bij digitalisering van de backoffice gaat het met name om de digitale opmaak en opslag van elektronische akten alsmede om de verificatie van de door burgers opgegeven persoonsgegevens via de GBA(-V) en andere elektronische registers. Het wetsvoorstel maakt beide mogelijk. De digitale opmaak en opslag van akten biedt, vergeleken met de huidige conventionele werkwijze met schriftelijke akten, een aantal efficiencyvoordelen, zoals de mogelijkheid van snellere archivering en raadpleging, vermijding van inktvraatarisico's en het feit dat er – als gemeenten daarvoor kiezen – in feite geen depot voor schriftelijke akten meer nodig zal zijn. De verificatie bij de GBA(-V) en andere elektronische registers betekent dat de betrokken informatie niet meer door overlegging van schriftelijke stukken door burgers of via schriftelijke opvraging bij de eigen c.q. een andere gemeente gecontroleerd hoeft te worden. Daarmee vervalt gaandeweg veel van de huidige stukkenstroom van burger richting gemeente en in het interbestuurlijke verkeer. Dat betekent, per saldo, voor burger en overheid minder rompslomp.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het maken van afspraken over dienstverlening in bestuursakkoorden met gemeenten zou kunnen bijdragen aan een snelle invoering van een elektronisch loket voor de burgerlijke stand.

De afgelopen jaren heeft de professionalisering van dienstverlening door gemeenten aan burgers en bedrijven een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Dit is voor een belangrijk deel te danken aan de (door)ontwikkeling van concepten als «de visie Jorritsma: Publieke dienstverlening, professionele gemeenten» en «de visie: Dienstverlening draait om mensen» alsmede aan de afspraken die Rijk en gemeenten hebben gemaakt in bestuursakkoorden, zoals het Nationaal Uitvoeringsprogramma e-overheid (Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 148). Dergelijke afspraken kunnen op zich bijdragen aan een snelle invoering van een elektronisch loket voor de burgerlijke stand. Gelet hierop zien wij thans geen aanleiding om daarover aparte bestuursakkoorden te sluiten, mede vanwege het facultatieve karakter van de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand.

De leden van de fractie van de PvdA tonen begrip voor de noodzaak om, afhankelijk van de technologische en organisatorische mogelijkheden, de invoering van elektronische dienstverlening te faseren, maar vragen wel om een onderbouwde streefdatum voor de invoering, zodat duidelijk is waar naar toe wordt gewerkt.

Hoewel wij begrip hebben voor de wens van de leden van de fractie van de PvdA – en met haar die van de fracties van CDA en VVD – is het nu nog te vroeg om een concrete streefdatum voor algehele landelijke invoering te noemen. Pas als de uitkomsten van de verschillende gemeentelijke pilots en het RmBS-programma bekend zijn, kan, in nauw overleg met de NVVB en de VNG, per onderdeel – huwelijk, geregistreerd partnerschap, overlijden en geboorte – worden bezien welke streefdata voor landelijk gebruik realistisch zijn. Het streven is in ieder geval om met de invoering een begin te maken in 2011 of 2012 (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 7). Dat zal een gefaseerde invoering zijn op basis van de eigen keuze van gemeenten. Drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal, bij wijze van tussenbalans, worden nagegaan of de situatie zich voordoet of binnen dan afzienbare tijd kan gaan voordoen dat slechts een gering aantal gemeenten nog niet is overgegaan tot invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. In dat geval bestaat de mogelijkheid om hen daartoe te verplichten om onnodige hinderpalen en inefficiënties in het interbestuurlijke verkeer te voorkomen (artikel IV). De leden van de PvdA-fractie vragen verder of een wettelijke plicht om diensten van de burgerlijke stand digitaal aan te bieden in de huidige bestuurlijke verhoudingen ertoe zou nopen om gemeenten te compenseren voor de kosten, of dit een rol heeft gespeeld bij de keuze om elektronische dienstverlening niet verplicht te maken en hoe hoog deze kosten door de regering worden geraamd.

Een wettelijke verplichting voor gemeenten om over te gaan tot invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand kan op grond van artikel 108 Gemeentewet inderdaad leiden tot een vergoedingsplicht van het Rijk jegens gemeenten. Dit aspect heeft echter geen leidende rol gespeeld bij de keuze voor het facultatieve karakter van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. Daaraan hebben tal van andere beleidsmatige overwegingen ten grondslag gelegen, waaronder het feit dat nevenschikking ook bij andere wetgevingstrajecten, zoals de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, als uitgangspunt is gekozen, de omstandigheid dat, zoals de Raad van State heeft opgemerkt, de facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening recht doet aan artikel 2:15 lid 1 Algemene wet bestuursrecht alsmede het feit dat aldus wordt voorkomen dat kleinere gemeenten tot een vorm van dienstverlening worden verplicht die men (nog) niet wil, waaraan lokaal geen of minder behoefte bestaat of waarvoor men de faciliteiten of de middelen niet heeft (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 3). De financiële consequenties, d.w.z. zowel de automatiseringskosten als de efficiencybaten, op gemeentelijk niveau hangen sterk samen met de vraag in welke mate men straks tot een elektronische dienstverlening bij de

burgerlijke stand over wil gaan, de mate waarin daarvan uiteindelijk gebruik zal worden gemaakt en de per gemeente soms sterk wisselende ict-aanpassingen die daartoe nodig zijn. Vanwege deze vele variabelen kan op dit moment geen betrouwbare indicatie worden gegeven van de financiële implicaties voor gemeenten.

De leden van de CDA-fractie vragen of er steeds sprake zal blijven van een keuzerecht voor gemeenten. Kan een gemeente, aldus deze leden, haar keuzemogelijkheid behouden als verreweg de meeste gemeenten wel zijn overgegaan tot elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand? Inderdaad is het uitgangspunt dat gemeenten al dan niet kunnen kiezen voor elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Wordt de keuze daarvoor gemaakt, dan komt de elektronische weg naast, en niet in de plaats van, het conventionele verkeer (zgn. nevenschikking). Het facultatieve karakter van de invoering van de mogelijkheid van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand laat onverlet dat het uiteindelijke streven een zo breed mogelijk landelijk gebruik is. Pas als de elektronische dienstverlening op technisch verantwoorde wijze vorm kan krijgen, zal daartoe worden overgegaan. Daarom kent dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een gefaseerde invoering van de elektronische dienstverlening bij geboorte, overlijden alsmede bij huwelijk en geregistreerd partnerschap. Blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten al wel, maar slechts een beperkt aantal de elektronische weg nog niet heeft opengesteld, dan kunnen zij daartoe alsnog verplicht worden in het belang van een efficiënt interbestuurlijk verkeer met de gemeenten die al wel tot elektronische dienstverlening zijn overgegaan. Drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal bij wijze van tussenbalans worden bezien of daartoe aanleiding kan bestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering gemeenten gaat stimuleren om burgers ook de elektronische weg aan te bieden.

In reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie is hiervoor aangegeven dat gemeenten in eerste instantie zijn gestimuleerd om invoering van een vorm van elektronische dienstverlening te overwegen door hen uit te nodigen voor deelname aan het RmBS-programma. Daarmee kan naar onze mening voorsnog worden volstaan, gelet op het feit dat dit wetsvoorstel uiteindelijk gevolg geeft aan een daartoe strekkend initiatief van de VNG en de NVVB. Aan animo lijkt overigens ook geen gebrek te zijn, getuige het feit dat veertig gemeenten participeren in het RmBS-programma.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts wanneer de pilots zullen starten en onder welke voorwaarden.

Het RmBS-programma is op 8 april 2010 formeel en onder leiding van ICTU gestart met een kickoffbijeenkomst. De veertig deelnemende gemeenten participeren in vier themawerkgroepen, t.w.: geboorte, huwelijk en geregistreerd partnerschap, overlijden en elektronische akten. Het programma is opgezet langs vijf actielijnen, waarin verschillende aspecten aan de orde komen: a) kwalitatieve aspecten, t.w. waarborgen voor het stelsel, b) uitvoerende aspecten: best practices in de frontoffice, c) formele aspecten die hun beslag krijgen in de ontwikkeling van procedures en protocollen, d) technische aspecten, met name ten aanzien van de opslag en uitwisseling van elektronische akten en, ten slotte, e) functionele aspecten, waarbij het vooral gaat om systeemaanpassingen in de backoffice. Uiteindelijk moet dit resulteren in een samenhangend geheel van maatregelen en instrumenten die een efficiënte, spoedige, veilige en betrouwbare invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand tegen zo beperkt mogelijke kosten voor de gemeenten mogelijk moet maken. Het gaat daarbij in het bijzonder om de ontwikkeling van een met waarborgen omgeven invoeringsinstructie, een cluster met best practices, een gedocumenteerde werkwijze die aansluit bij al bestaande werkprocessen bij de burgerlijke stand, een uniforme

manier van omgaan met elektronische akten, zowel voor opstellen, bewaren als uitwisselen van deze documenten, waarbij ook specificaties worden ontwikkeld die belanghebbenden in staat stellen de echtheid en authenticiteit van een elektronisch document te controleren alsmede de ontwikkeling van een uniforme functionele specificatie voor systeemadaptatie. Gestreefd wordt naar een afronding begin 2011.

De leden van de CDA-fractie vragen of het gebruik van de elektronische weg, als gemeenten daartoe overgaan, betekent dat de gemeente de elektronische aangifte verplicht kan stellen of dat de digitale weg dan voor de burgers facultatief blijft.

De elektronische weg komt naast en niet in de plaats van het conventionele verkeer. De burger wordt niet verplicht tot elektronisch verkeer met ambtenaren van de burgerlijke stand. Het blijft straks onverminderd mogelijk om de geboorte- en overlijdensaangifte of de mededeling aan de ambtenaar van de burgerlijke stand inzake het voornemen tot een huwelijk of partnerschap in persoon te doen, op de nu gebruikelijke wijze, en om afschriften en uittreksels op papier te ontvangen. Het is de burgerlijke stand van een gemeente slechts toegestaan om dienstverlening uitsluitend langs elektronische weg af te doen als de burger hiermee instemt. Anders zou men in strijd komen met het uitgangspunt van «nevenschikking», dat bijvoorbeeld ook is gekozen bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, par. 2.4 en 2.5).

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verschillende fasen van de invoering van de e-aangifte er uit gaan zien en op grond van welke criteria de volgende fase begint.

In de toelichting is aangegeven dat de digitale geboorteaangifte het sluitstuk gaat vormen van de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 4.3). Afhankelijk van de uitkomsten van het RmBS-programma zal het begin daarom liggen bij de digitale melding van een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap en/of de elektronische overlijdensaangifte. Het is dan in eerste instantie aan iedere gemeente zelf om, met inachtneming van de eigen middelen, infrastructuur, prioriteiten en lokale behoeften, de elektronische weg integraal in te voeren dan wel om deze in eerste instantie tot de front- of de backoffice te beperken. Inherent hieraan is dat gemeenten zelf kunnen bepalen wanneer de elektronische weg, voor zover de wet dat toestaat, wordt uitgebreid.

De leden van de CDA-fractie vragen, ten slotte, of het ook mogelijk is alle drie typen aangiften tegelijkertijd in te voeren en welke streefdatum voor de invoering van de e-dienstverlening wordt gehanteerd.

Op zich zou dat denkbaar zijn, ware het niet dat de geboorte het begin van de identiteitsketen markeert waardoor de invoering van de elektronische dienstverlening hier meer waarborgen vergt dan bij huwelijk, geregistreerd partnerschap en overlijden. Het ligt daarom in de rede daartoe pas over te gaan als sluitstuk en nadat de elektronische dienstverlening bij de melding van een voorgenomen huwelijk en geregistreerd partnerschap alsmede bij de aangifte van overlijden op betrouwbare wijze vorm heeft gekregen. Het alternatief, t.w. om de digitale melding bij huwelijk, geregistreerd partnerschap en overlijden pas in te voeren als de elektronische geboorteaangifte in alle technische details zijn beslag heeft gekregen, zou tot onnodige vertraging leiden bij de invoering van de andere vormen van digitale dienstverlening. Dat achten wij niet wenselijk. Ten aanzien van de vraag naar de streefdatum voor invoering van de elektronische dienstverlening zij kortheidshalve verwezen naar hetgeen daarover hiervoor in reactie op vragen daarover van de zijde van de PvdA-fractie is opgemerkt.

De leden van de SP-fractie merken op dat het met deze wetswijziging des te belangrijker wordt dat de in de GBA geregistreeerde gegevens actueel zijn en vragen hoe betrouwbaar de GBA-gegevens op dit moment zijn. In nauwe samenwerking met uw Kamer is de afgelopen jaren uitvoering gegeven aan het actieplan Kwaliteit GBA. Onderdeel hiervan was het onderzoek Momentopname Kwaliteit GBA. Dit onderzoek richt zich op de vraag om via een huiscontrole vast te stellen hoe vaak de relatie persoon (of personen) en adres overeenkomt met hetgeen is opgenomen in de GBA. Overeenkomstig de toezegging van het kabinet in de voortgangsrapportage van 24 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 27 859, nr. 38) treft u bijgaande resultaten van de Momentopname Kwaliteit GBA 2010 aan.¹ Op basis van de onderzoeksresultaten van gemeenten komt 94,5% van de als bewoond in de GBA geregistreeerde panden op landelijk niveau overeen met de feitelijke werkelijkheid. Van 4,5% is vastgesteld dat het adres niet bewoond wordt zoals in de GBA staat aangegeven, en de registratie dus onjuist is. Ten slotte weigert 1% van de bewoners medewerking aan het onderzoek waardoor niet kan worden beoordeeld of de registratie correct is. De Momentopname 2010 toont een kleine verbetering in de GBA-registratie ten opzichte van het onderzoek in 2009. Het percentage correcte registraties in 2009 bedroeg 93,6%; in 2010 bedraagt dit 94,5%. Omdat de Momentopname 2010 een andere onderzoeksmethode kende dan de Momentopname 2009, zijn – voor de vergelijking – de uitkomsten van de Momentopname 2010 (94,5%) omgerekend naar de Momentopname 2009. De leden van de SP-fractie menen dat in het voorstel een definitieve einddatum moet worden geformuleerd, waarop alle gemeenten een elektronische dienstverlening voor de burgerlijke stand moeten aanbieden.

In reactie hierop zij verwezen naar hetgeen daarover hiervoor naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie is opgemerkt. De redenen voor het afzien van een streefdatum zijn uitvoerig in de toelichting uiteengezet (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 3). Wij voegen daaraan toe dat de regering, anders dan de leden van de SP-fractie, wel vertrouwen heeft in een proces van de gefaseerde invoering van elektronische dienstverlening op eigen initiatief van gemeenten. Zij ziet zich hierin gesterkt door de grote betrokkenheid van gemeenten bij het RmBS-programma, het belang van de elektronische dienstverlening zoals dat door de G4 is benadrukt en het feit dat het initiatief voor dit wetsvoorstel in aanleg is genomen door de VNG en de NVVB gezamenlijk.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de regering de regie gaat nemen bij de ontwikkeling, in overleg met gemeenten, van bruikbare software, om te voorkomen dat gemeenten zelf verschillende systemen gaan ontwikkelen.

De regering heeft haar verantwoordelijkheid genomen door het opzetten van het hiervoor al besproken RmBS-programma, dat voor gemeenten coördinerend en faciliterend is, ook waar het gaat om de ontwikkeling van systeembeschrijvingen en softwarefunctionaliteiten.

4. Elektronische aangifte bij en verstrekking van gegevens aan de ambtenaar van de burgerlijke stand

4.1. Elektronisch verkeer en GBA-verificatie

De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar de verzending van akten per aangetekende post, hoe wordt gewaarborgd dat elektronische stukken de ontvanger inderdaad hebben bereikt en hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen zender en ontvanger van officiële digitale stukken gewaarborgd wordt.

Terecht vragen de aan het woord zijnde leden aandacht voor dit vraagstuk. De burger kan straks, als gemeenten daartoe over zijn gegaan,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

afschriften en uittreksels uit akten van de burgerlijke stand ook elektronisch krijgen, als hij tenminste heeft aangegeven langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn (artikel 2:14, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). In ieder geval moet dan het afschrift of uittreksel worden gewaarmerkt door een elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand (vgl. het voorgestelde art. 1:23b lid 5 BW). Op zich is de elektronische verstrekking in pdf-format denkbaar. De NVVB heeft hierbij in de consultatie echter opgemerkt dat bij elektronische toezending aan de burger het risico op onjuiste adressering bestaat, het pdf-document onbeperkt kan worden vermenigvuldigd en dat er een kans bestaat op hergebruik gedurende langere tijd, waardoor verouderde gegevens te lang in omloop kunnen blijven. Daarom heeft de NVVB voorgesteld om, in plaats van de elektronische toezending, over te gaan tot een systeem van elektronische inzage van de akte voor de burger. Deze suggestie spreekt ons bijzonder aan en sluit goed aan bij de ontwikkelingen rondom MijnOverheid.nl (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 24). Daarom wordt in het RmBS-programma voor elektronische inzage ook de mogelijkheid onderzocht van de ontsluiting van informatie via MijnOverheid.nl. De uitkomsten daarvan worden begin 2011 verwacht.

De leden van de CDA-fractie vragen verder, onder verwijzing naar de huidige procedure voor de geboorteaangifte, hoe de procedure bij de elektronische geboorteaangifte straks wordt, in het bijzonder hoe wordt geverifieerd dat de juiste aangifte is gedaan en wie daarvoor verantwoordelijk is.

De hoofdlijnen van de elektronische geboorteaangifte door de vader of de moeder zien er als volgt uit. De betrokken ouder verstrekt met gebruikmaking van DigiD langs elektronische weg de wettelijk voorgeschreven informatie, waaronder de dag, de plaats en het tijdstip van de geboorte, de geslachtsnaam, de voornamen, de dag van geboorte, de woonplaats, het woonadres en het burgerservicenummer (art. 1:19e lid 9 BW). Voorts moet de ouder een aantal geboortegegevens laten bevestigen door de betrokken arts of verloskundige (ibidem, lid 10). Hier zijn diverse technische mogelijkheden denkbaar. Het RmBS-programma zal hierover naar verwachting nader uitsluitsel geven. Vervolgens controleert de ambtenaar de identiteit van de aangever, onder meer via verificatie van de aan DigiD en het betrokken BSN verbonden naw-gegevens (dubbele vergelijkende naw-toets). Ook wordt uiteraard de juistheid van de geboorteaangifte geverifieerd via raadpleging van de GBA – en zonodig andere overheidsregistraties- en via vergelijking van de bij de aangifte verstrekte informatie met de door de betrokken arts of verloskundige verstrekte gegevens. Pas daarna kan de ambtenaar van de burgerlijke stand overgaan tot het opmaken van de geboorteakte (vgl. de artt. 1:18 lid 2 j° 1:19e lid 8 BW), tenzij hij nog redenen heeft om aan de juistheid van de aangifte te twijfelen. Dan kan hij aanvullende informatie vragen en de betrokken ouder(s) tot een bezoek in persoon uitnodigen (vgl. art. 1:18 j° 1:19e BW). Kortom, de inschrijving van een nieuwe medeburger blijft de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Nadere voorschriften over de procedure voor de geboorteaangifte zullen overigens bij algemene maatregel van bestuur worden uitgevaardigd (art. 1:19j BW). Zoals al is aangegeven, vormt de elektronische geboorteaangifte het sluitstuk van de invoering van de e-dienstverlening bij de burgerlijke stand en komt deze pas in beeld nadat de elektronische dienstverlening bij de melding van een voorgenomen huwelijk en geregistreerd partnerschap alsmede bij de aangifte van overlijden op betrouwbare wijze vorm heeft gekregen.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over het elektronisch verstrekken van afschriften en uittreksels. Krijgen mensen straks, aldus deze leden, een digitaal bestand opgestuurd dat zij kunnen opslaan en afdrukken? Hoe veilig is, zo vragen zij, het op deze wijze verstrekken van

documenten en hoe worden fraude in en misbruik van opgestuurde documenten voorkomen?

In reactie op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie is al gewag gemaakt van de suggestie van de NVVB om, in plaats van de elektronische toezending, over te gaan tot een systeem van elektronische inzage van het afschrift of het uittreksel van de akte voor de burger. Deze suggestie sluit goed aan bij de ontwikkelingen rondom MijnOverheid.nl en wordt daarom onderzocht in het programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand. Vanuit de optiek van fraude en misbruik, waarvoor de leden van de SP-fractie terecht aandacht vragen, zijn drie factoren van groot belang, t.w. a) dat het document echt is en afkomstig van de ambtenaar van de burgerlijke stand (beginselen van authenticiteit en betrouwbaarheid), b) dat het document onderweg niet is gemanipuleerd of onbevoegd is gewijzigd (beginsel van integriteit) en c) dat een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akte mogelijk is (anders kan de burger het document niet in geschrift overleggen). Dat betekent onder meer dat elektronische afschriften en uittreksels moeten zijn voorzien van een elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand en dat de gebruikte systemen voor gegevensverwerking zijn ingericht volgens algemeen aanvaarde standaarden voor informatiebeveiliging. Het College Standaardisatie heeft inmiddels een aantal voor overheidsorganisaties bedoelde standaarden vastgesteld voor, onder andere, de it-beveiliging alsmede voor de uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties.¹ Deze aspecten en de vertaling ervan naar de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand staan centraal in de activiteiten van de werkgroep «elektronische akte» die is ingesteld in het kader van het RmBS-programma. De uitkomsten daarvan worden begin 2011 verwacht.

4.2. Uitgangspunt: het gebruik van DigiD

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel gemeenten er inmiddels op DigiD zijn aangesloten, gelet op het belang van DigiD voor de verificatie van naw-gegevens in de GBA.

Op dit moment zijn 18 gemeenten nog niet aangesloten op DigiD. Tien gemeenten zullen net voor of op 1 januari 2011 zijn aangesloten. De acht gemeenten die niet op 1 januari 2011 zijn aangesloten worden individueel bezocht, waarbij wordt aangedrongen op snelle aansluiting.

De leden van de fractie van SP vragen wanneer alle gemeenten op de GBA-V zullen zijn aangesloten en of zij allemaal werken met de terugmeldvoorziening.

Per 1 november 2010 zijn 429 gemeenten aangesloten op de GBA-V. De enige gemeente die niet over een eigen GBA-V aansluiting beschikt is de gemeente Lith, die per 1 januari 2011 opgaat in de herindeling Oss-Lith. Verder waren per 1 november 2010 355 gemeenten aangesloten op de terugmeldvoorziening.

4.3. Elektronische geboorteaangifte

De leden van de PvdA-fractie onderkennen het belang van extra waarborgen bij de digitale geboorteaangifte in het kader van de fraudebestrijding en vragen, nu een arts de geboorte dan moet bevestigen, hoe het contact met de arts wordt gelegd en of er gebruik gemaakt kan worden van initiatieven om ook in de zorg te komen tot verdere digitalisering. Bij de elektronische geboorteaangifte is het de taak van de aangevende vader of moeder om de geboorte te laten bevestigen door «de betrokken arts of verloskundige» (art. 1:19e lid 10 BW). De notie «betrokken» drukt uit dat het moet gaan om een verklaring van de arts of verloskundige die bij de geboorte of de begeleiding van de zwangerschap betrokken was,

¹ http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/OS_lijst_open_standaarden_voor_pas-toe_of_leg_uit.pdf.

waaronder ook de huisarts van de moeder kan worden begrepen. Het is op zich aan de betrokken ouder(s) zelf om het contact te leggen, maar doorgaans zal dat al inherent zijn aan de begeleiding van de zwangerschap of de bevalling zelf. Verificatie van de geboortegegevens via raadpleging van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD) is niet mogelijk. Het betreft hier namelijk noch een centraal, noch een overheidsregister, terwijl de toegang tot het EPD uitsluitend is voorbehouden aan zorgaanbieders, medici en patiënten. Het EPD is niet toegankelijk voor de ambtenaar van de burgerlijke stand. Wel heeft het ICTU in het kader van het RmBS-programma overleg met de Koninklijke Nederlandse Organisatie voor Verloskundigen (KNOV) over de vraag in hoeverre kan worden aangesloten bij de door het KNOV geïnitieerde ontwikkeling van een Perinataal Webbased Dossier (PWD), waarbij een elektronisch dossier wordt aangelegd vanaf de eerste zwangerschapsafspraken tot en met de geboorte van een kind. De uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend. De aan het woord zijnde leden vragen verder of organisaties van medische beroepsgroepen zijn geconsulteerd over het vereiste geboortecertificaat en op basis waarvan de regering rekent op hun medewerking, gezien de terughoudendheid bij medische beroepsgroepen om een rol aan te gaan die kan conflicteren met de vertrouwensband met de patiënt. Met het KNOV vindt momenteel overleg plaats over de mogelijkheden van aansluiting bij het PWD, waarvoor het KNOV samenwerking zoekt met de Nederlandse Vereniging voor Obstetrie en Gynaecologie. Daarbij is niet gebleken van principiële bezwaren tegen het bij een elektronische geboorteaangifte straks verplichte geboortecertificaat. Omdat de straks in het verplichte geboortecertificaat op te nemen gegevens niet verschillen van die welke nu al moeten worden verstrekt, als de ambtenaar van de burgerlijke stand daarom verzoekt (art. 1:19e lid 8 BW), wordt de beroepsgroep niet met nieuwe taken bij de fraudebestrijding belast. Voor zover medici straks een structurele rol krijgen bij de elektronische aangifte door een van de ouders, is dat ingegeven en gerechtvaardigd door het zwaarwegende belang van een adequate geboorteregistratie en fraudebestrijding in een digitale omgeving (zo al Kamerstukken I 1992/93, 21 847, nr. 229b, p. 5). Om deze redenen kennen een belangrijk aantal Europese en niet-Europese landen al een attestverplichting. De leden van de CDA-fractie vragen of, en zo ja welke, extra voorwaarden worden gesteld aan de elektronische geboorteaangifte. In het kader van de fraudebestrijding zijn inderdaad extra waarborgen voor de elektronische geboorteaangifte ingebouwd (art. 1:19e leden 1 en 10). Allereerst wordt deze mogelijkheid slechts opengesteld voor de vader en de moeder. Anderen komen niet voor de mogelijkheid van een elektronische geboorteaangifte in aanmerking om de kans op valse aangiften zoveel mogelijk te beperken; zij kunnen, evenals nu, gewoon aangifte in persoon doen. Bij de elektronische aangifte wordt de aangevende ouder voorts, ter voorkoming van eventuele frauduleuze geboorteaangiften, verplicht om te zorgen voor een bevestiging van de geboorte door de betrokken arts of verloskundige. Bij de traditionele aangifte in persoon bestaat deze verplichting niet, maar heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand wel de bevoegdheid om een verklaring van de betrokken arts of verloskundige te vragen. Ten slotte moet DigiD worden gebruikt in combinatie met het burgerservicenummer, en moet de aangevende vader ook het BSN van de moeder verstrekken. De beperking van de elektronische weg tot de ouders, de verplichte opgave van DigiD en het BSN in combinatie met de verplichting om de juistheid van de verstrekte gegevens te laten bevestigen door de betrokken arts of verloskundige bieden naar onze mening voldoende waarborgen om mogelijke fraude bij een elektronische geboorteaangifte zoveel mogelijk te voorkomen. De leden van de CDA-fractie vragen voorts wanneer een gemeente tot een elektronische geboorteaangifte mag overgaan en wie controleert of het geboortebewijs ook klopt.

De ambtenaar van de burgerlijke stand is verantwoordelijk voor de verificatie van de bij een elektronische aangifte verstrekte geboortgegevens en personalia. Hij is verplicht deze te verifiëren alvorens tot het opmaken van de akte over te gaan (art. 1:18 lid 2 BW). Gemeenten kunnen pas kiezen voor de invoering van de elektronische geboorteaangifte, zoals beschreven in dit wetsvoorstel, als deze weg bij Koninklijk Besluit is opengesteld (art. IV). Omdat de geboorte het begin van de identiteitsketen markeert, vergt de invoering van de elektronische dienstverlening hier meer waarborgen dan bij huwelijk en overlijden. Daarom vormt de e-aangifte bij geboorte het sluitstuk van de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand, als de andere vormen van e-dienstverlening op betrouwbare wijze vorm hebben gekregen (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 4.3).

De leden van de CDA-fractie vragen, ten slotte, hoe het zit met draagmoeders die hun kind gelijk voor adoptie afstaan. Mogen de adoptieouders, aldus deze leden, het kind dan aangeven en moet dat ook niet elektronisch kunnen?

In geval van ideëel draagmoederschap en aansluitende adoptie zal het voor de (aanstaande) adoptiefouders doorgaans slechts mogelijk zijn om binnen drie dagen na de bevalling aangifte te doen als er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, zoals de aanwezigheid bij de geboorte als bedoeld in artikel 1:19e lid 3 BW. Omdat automatisering primair voor zogenaamde «massahandelingen» bedoeld is, en niet voor uitzonderlijke, atypische of uitzonderingsgevallen, zien wij – mede gelet op de in het geding zijnde frauderisico's – geen reden om in dit zeer specifieke geval de mogelijkheid van een elektronische geboorteaangifte open te stellen.

4.4. Elektronische overlijdensaangifte

In reactie op het voorstel om de elektronische overlijdensaangifte te beperken tot uitvaartondernemers vragen de leden van de VVD-fractie waarom het voor nabestaanden niet mogelijk wordt om een e-aangifte van overlijden te doen, voorzien van een bevestiging door een arts. Anders dan de aan het woord zijnde leden kennelijk menen, is het feit dat er waarschijnlijk weinig gebruik van gemaakt wordt geen doorslaggevende, maar slechts één van de redenen. Daar komt bij dat in de consultatiefase niet is gebleken dat voortzetting van de huidige burgeraangifte bij overlijden, zonder dat de elektronische weg voor hen wordt open gesteld, tot grote of onoverkomelijke problemen voor nabestaanden zou leiden. Deze factoren zijn gewogen met het mogelijke frauderisico dat meespeelt bij een elektronische burgeraangifte. Bij een sterftecijfer van, blijkens de CBS-statistieken, ruim 130 000 in 2007 en 2008 achten wij dat niet gering. Van belang daarbij is dat een overlijden het einde van de statusketen markeert en (mede)bepalend is voor tal van gerelateerde of afgeleide aanspraken, bijvoorbeeld in de aanvullende pensioensfeer, de sociale zekerheid, de fiscaliteit en bij (levens)verzekeringen. In deze omstandigheden – het kennelijke ontbreken van een grote maatschappelijke behoefte en een niet gering frauderisico – achten wij het aangewezen om de mogelijkheid van elektronische overlijdensaangifte te beperken tot de relatief afgebakende beroepsgroep van uitvaartondernemers, die bij de ambtenaar van de burgerlijke stand doorgaans goed bekend zijn.

4.6. Manipulatie van persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie benadrukken het belang van betrouwbaarheid en privacy en vragen hoe dit nu is geregeld.

Het grote belang van de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de technische systemen voor het elektronisch verkeer tussen burgers en de burgerlijke stand alsmede tussen gemeenten onderling wordt door de aan het woord zijnde leden terecht benadrukt. Het voorgestelde artikel 1:18b

BW biedt daarvoor een algemeen wettelijk kader. Voor de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de digitale aangifte alsmede voor het opmaken en de opslag van een akte in elektronische vorm wordt een systeem van gegevensverwerking gebruikt dat: a) de ambtenaar van de burgerlijke stand in staat stelt de juistheid van de identiteit van de aangever vast te stellen, b) de vertrouwelijkheid van de door de aangever verstrekte gegevens waarborgt, c) waarborgt dat elektronische akten zodanig blijven opgeslagen dat de inhoud toegankelijk is voor toekomstig gebruik en een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akten gewaarborgd is en d) waarborgt dat een bericht, elektronisch afschrift of uittreksel volledig is en niet onbevoegd is of kan worden gewijzigd. Inmiddels zijn een aantal voor overheidsorganisaties bedoelde standaarden vastgesteld voor de it-beveiliging, de archivering van documenten evenals voor de uitwisseling en bevraging van de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Zij vormen het kader waaraan de te gebruiken systemen van gegevensverwerking moeten voldoen. Mochten technische ontwikkelingen of de bevindingen uit het RmBS-programma daartoe aanleiding geven, dan kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over deze eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van nieuwe standaarden of voorzieningen. De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe wordt voorkomen dat de burger bij elektronische communicatie de dupe van fraude wordt en wat er wordt gedaan als dit toch het geval blijkt. Ook vragen zij of er protocollen worden opgesteld en hoe de burger wordt geholpen bij het herstellen van fouten.

Het RmBS-programma richt zich mede op de vraag welke systeemtechnische waarborgen nodig zijn om te voorkomen dat burgers de dupe van fraude worden. Ook de Wet bescherming persoonsgegevens vereist een passend beveiligingsniveau (Kamerstukken II 2001/2002, 28 483, nr. 3, blz. 16), met name gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen om, onder meer, manipulatie van persoonsgegevens te voorkomen (art. 13 Wbp). Het voorgestelde wettelijke kader houdt hier nadrukkelijk rekening mee. De belangrijkste waarborgen liggen in de combinatie van de gevraagde gegevens (bijv. naw-gegevens, DigiD en burgerservicenummer) en de verificatie daarvan in de GBA. Korthedshalve zij voor een uitvoerige uiteenzetting verwezen naar paragraaf 4 van de memorie van toelichting. Er zijn overigens geen protocollen opgesteld. Als burgers fraudeproblemen hebben en er met de overheid niet uitkomen, kan het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude een bemiddelende rol spelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regering verwacht dat er door elektronische dienstverlening meer fraudegevallen zullen optreden, mede omdat de straffen voor valsheid in geschrifte bij de elektronische burgerlijke stand gelijk zijn aan de straffen die nu ook al gelden. Welke voorzorgsmaatregelen ook getroffen worden, in een digitale omgeving kan – evenals overigens bij de huidige conventionele werkwijze – enig frauderisico nooit volledig worden uitgesloten. Wel zijn de randvoorwaarden in het wetsvoorstel voor de verschillende vormen van e-dienstverlening en het RmBS-programma erop gericht om dit risico zoveel mogelijk te beperken. Ter illustratie zij gewezen op de eisen die aan het gebruik van systemen van gegevensverwerking worden gesteld, die hiervoor in paragraaf 4.3 in reactie op vragen van de aan het woord zijnde leden besproken aanvullende eisen bij de digitale geboorteaangifte en het gebruik van de elektronische handtekening door de ambtenaar van de burgerlijke stand (vgl. de voorgestelde artt. 1:18b, 1:19e en 1:23b lid 5 BW). Wij hebben nu geen indicatie dat het frauderisico in een digitale omgeving groter zal worden, omdat de daarop betrekking hebbende strafrechtelijke sancties dezelfde zijn als die bij de manipulatie van persoonsgegevens in de huidige conventionele setting. In beide gevallen

staan namelijk, zoals in de toelichting is geschetst, op de manipulatie van persoons- en medische gegevens aanzienlijke straffen (vgl. Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 4.6).

Verder vragen de aan het woord zijnde leden of de regering hun mening deelt dat de kwaliteit van de GBA-gegevens voor een goede e-dienstverlening zwaarder zal gaan wegen en welke consequenties zij hieraan wil verbinden.

Wij delen deze mening van de leden van de PvdA-fractie. Zij kunnen er verzekerd van zijn dat de kwaliteit van de GBA-gegevens een permanent aandachtspunt voor het kabinet vormt.

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag inzicht in de aantallen ontdekte fraudes bij de burgerlijke stand en de vervolging van deze fraude.

Er zijn geen landelijke cijfers beschikbaar over de aard en omvang van fraude in het algemeen en de ontwikkeling daarin door de elektronische dienstverlening in het bijzonder. Wel is het uiteraard zo dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de betrokkene, bij twijfel over de juistheid van de verstrekte informatie of de authenticiteit van de overgelegde stukken, (andermaal) zal oproepen om in persoon voor hem te verschijnen en de overlegging van aanvullende stukken zal vragen.

Voorts willen de leden van de PvdA-fractie meer inzicht in de omvang van identiteitsfraude en de ontwikkeling daarin door de elektronische dienstverlening.

Op dit moment kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan over de omvang van de identiteitsfraude in Nederland of over de ontwikkeling daarin door de elektronische dienstverlening. De weinige cijfers die over identiteitsfraude bekend zijn, maken echter duidelijk dat het niet om een theoretisch probleem gaat. Verwezen zij naar de cijfers over identiteitsfraude in de strafrechtsketen (Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3, blz. 6–8) en naar het aantal gevallen van identiteitsfraude dat in de periode van 1 december 2008 tot 1 maart 2010 aan het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude gemeld is (zie Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 178). Daarom zijn in het wetsvoorstel, zoals hiervoor in paragraaf vier in reactie op de vragen van de verschillende fracties is aangegeven, de nodige waarborgen opgenomen om misbruik en manipulatie van persoonsgegevens zoveel mogelijk uit te sluiten.

6. Lastenverlichting voor burger en bedrijfsleven

De leden van de fractie van PvdA zijn er verheugd over dat een aantal eisen om uittreksels te overleggen vervallen, als de gegevens al in de GBA opgenomen zijn, en vragen naar de lastenverlichting die dit voor aanstaande echtparen mee zou kunnen brengen, waarvan één of beide partners in het buitenland geboren zijn, waardoor zij soms veel moeite moeten doen om een geboorteakte te kunnen overleggen.

Inderdaad brengt het wetsvoorstel mee dat ook aanstaande echtparen, waarvan één of beide partners in het buitenland geboren zijn, bij de melding van een voorgenomen huwelijk geen uittreksel of afschrift van een geboorteakte meer hoeven over te leggen als de betrokken gegevens aan de GBA kunnen worden ontleend. Dat betekent voor hen een aanzienlijke lastenverlichting omdat zij, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, soms veel moeite moeten doen om een uittreksel of afschrift van een buitenlandse geboorteakte te krijgen. Het is echter niet goed mogelijk om deze lastenverlichting concreet te kwantificeren, omdat aan de verkrijging van afschrift of uittreksel van een geboorteakte uit bijvoorbeeld België, China, Chili, Egypte of Canada doorgaans verschillende kosten zijn verbonden, ook vanwege de eventueel noodzakelijke vertaling. In algemene zin kan wel worden gesteld dat de lastenverlichting in deze gevallen doorgaans beduidend groter zal zijn dan het voor de

berekening van de begrote lastenreductie genomen uitgangspunt van één uur tijdwinst (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 6, p. 12). De aan het woord zijnde leden vragen om een inschatting van het aantal huwelijkspartners dat in het buitenland geboren is en die alsnog aanvullende informatie bij de aangifte moeten overleggen omdat er bij het aangeven van het huwelijk nog gegevens ontbreken. Uit navraag bij de NVVB blijkt dat hiervan geen cijfers beschikbaar zijn, noch op landelijk, noch op lokaal niveau. De indruk bestaat echter dat de meeste huwelijken worden gesloten tussen personen waarvan de gegevens van de ouders bekend zijn in de GBA, hetzij omdat beide huwelijkspartners in Nederland zijn geboren, hetzij omdat de geboorte- en afstammingsgegevens van uit het buitenland afkomstige partners zijn getoond bij de GBA-inschrijving wegens vestiging in Nederland. In andere gevallen is de overlegging van een geboorteakte vereist, waarbij zij aangetekend dat dit kan worden vervangen door een akte van bekendheid, afgegeven door de kantonrechter, als een aanstaande echtgenoot in de onmogelijkheid verkeert om een geboorteakte te overleggen (art. 1:45 BW). Op grond van het wetsvoorstel wordt de nu verplichte overlegging van de geboorteakte vervangen door een eigen opgave van de aanstaande echtgenote, die wordt geverifieerd in de GBA, en wordt de huidige akte van bekendheid vervangen door een beëdigde verklaring tegenover de ambtenaar van de burgerlijke stand (vgl. de onderdelen M en N van het wetsvoorstel).

7. Aanpassing elektronische systemen en financiële implicaties overheid

De leden van de VVD-fractie vragen of er al zicht is op de verschillende invoeringsdata voor de elektronische dienstverlening bij geboorte, overlijden, alsmede bij huwelijk en geregistreerd partnerschap. Dat is er in dit stadium nog niet. Korthedshalve zij verwezen naar hetgeen hierover in paragraaf drie, in reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie, is opgemerkt. Het streven is in ieder geval om met de invoering een begin te maken in 2011 of 2012 (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 7).

De leden van de PvdA-fractie wijzen op de samenhang tussen het openen van een digitaal loket voor de burgerlijke stand en andere ict-trajecten bij de overheid en de GBA en vragen naar de afhankelijkheid van de invoering van een elektronisch loket voor de burgerlijke stand van de ontwikkelingen in deze andere trajecten.

De invoering van een elektronisch loket voor de burgerlijke stand is, voor wat betreft het NUP, alleen afhankelijk van de bouwsteen DigiD. Vrijwel alle gemeenten zijn hierop aangesloten, zodat hier geen belemmering ligt voor het elektronische loket voor de burgerlijke stand.

De leden van de fractie van de PvdA maken zich zorgen over de voortgang van het NUP e-overheid en de kwaliteitsverbetering en modernisering van de GBA, dringen aan op een voortvarender aanpak van deze moderniseringsdossiers en zijn benieuwd naar de wijze waarop de regering hieraan invulling gaat geven.

Over de voortgang in deze lopende dossiers, te weten NUP e-overheid, het actieplan Kwaliteit GBA en de modernisering GBA, wordt uw Kamer door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties separaat geïnformeerd.

De leden van de CDA-fractie vragen of gemeenten een kleinere financiële tegemoetkoming van het Rijk krijgen als zij overgaan op elektronische dienstverlening omdat ze dan minder personeel hoeven in te schakelen. Op grond waarvan wordt deze tegemoetkoming berekend, aldus deze

leden, en wordt er ook rekening gehouden met het feit dat zowel de traditionele als de elektronische aangifte mogelijk blijft? De instandhouding van en dienstverlening op het terrein van de burgerlijke stand is traditioneel een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel legt gemeenten geen nieuwe wettelijke taken op, maar geeft hen de mogelijkheid om bestaande vormen van dienstverlening en werkprocessen anders, nl. elektronisch, in te richten. Daarom worden er geen additionele Rijksmiddelen beschikbaar gesteld. Het kabinet realiseert zich tegelijk dat de keuze van een gemeente voor e-dienstverlening investeringen kan meebrengen die pas na enige tijd renderen. Daarom zij benadrukt dat dit wetsvoorstel niet bedoeld is als verkapte bezuinigingsmaatregel voor gemeenten die efficiencywinsten behalen door de keuze voor elektronische dienstverlening. Dat laat overigens onverlet dat op termijn zal worden bezien of de gemeentelijke praktijk aanleiding geeft tot heroverweging van de wijze van indexering van de leges voor akten van de burgerlijke stand op basis van het huidige Legesbesluit akten burgerlijke stand (Stb. 1969, 36). Daarbij kan dan zonodig tevens, zoals de leden van de CDA-fractie met recht opmerken, rekening worden gehouden met de vraag of gemeenten de dienstverlening door de burgerlijke stand uitsluitend op de traditionele wijze of tevens op elektronische wijze hebben ingericht.

De leden van de CDA-fractie vragen of gemeenten gebruik kunnen maken van al ontwikkelde ict-systemen. Is er, aldus deze leden, sprake van voldoende veilige en niet-fraudegevoelige applicatietoepassingen? Terecht merken de leden van de CDA-fractie op dat het in casu gaat om kwetsbare informatie, waarbij misbruik en manipulatie zoveel mogelijk moeten worden uitgebannen. Daarmee is bij de formulering van de wettelijke randvoorwaarden en de opzet van het RmBS-programma nadrukkelijk rekening gehouden. Inderdaad zullen gemeenten deels al gebruik kunnen maken van bestaande ict-systemen, waarbij de GBA(-V) uiteraard de belangrijkste is. Verder heeft het College Standaardisatie inmiddels enkele voor de overheid bedoelde standaarden vastgesteld voor it-beveiliging, de archivering van documenten alsmede voor de uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Zij vormen het kader waaraan de te gebruiken systemen van gegevensverwerking moeten voldoen. Niettemin moeten er nog een aantal nieuwe en aanvullende applicaties worden ontwikkeld, waarbij als uitgangspunt geldt dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de al bestaande technische infrastructuur, waardoor er geen grotere investeringen hoeven te worden gedaan dan strikt noodzakelijk (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, par. 7). De inventarisatie hiervan is inmiddels, in samenwerking met gemeenten, ter hand genomen in het kader van het programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand.

De leden van de CDA-fractie vinden dat lastenverlichting alleen bereikt wordt als gemeenten aangifte en akten digitaal gaan opslaan en niet alsnog papieren dossiers gaat aanleggen. Zij vragen een reactie hierop van de regering.

Op zich deelt de regering de indruk dat lastenverlichting als gevolg van e-dienstverlening aan de «voorkant», d.w.z. aan burgers en bedrijven, niet ongedaan moet worden gemaakt door inefficiënties bij de interne verwerking en archivering bij en tussen gemeenten (backoffice en interbestuurlijk verkeer). Digitalisering van de backoffice is daarom voor de regering de stip aan de horizon waar uiteindelijk, in nauw overleg met de stakeholders, naar toe wordt gewerkt. Dat laat onverlet dat voorkomen moet worden dat gemeenten worden geconfronteerd met een complex geheel van elektronische processen in zowel de frontoffice als de backoffice en het interbestuurlijke verkeer. Daarom is ook gekozen voor een gefaseerde invoering op basis van de eigen bereidheid van gemeenten. Dat kan, afhankelijk van de prioriteitsstelling binnen een

gemeente, meebrengen dat een gemeente weliswaar al overgaat tot e-dienstverlening aan burgers en bedrijven maar, althans in een overgangsfase, in de backoffice nog op de traditionele wijze blijft werken. Omgekeerd kan een gemeente besluiten voorrang te geven aan automatisering van de backoffice voordat wordt overgegaan tot e-dienstverlening aan de burger.

Wat de leden van de SP-fractie betreft krijgen gemeenten ondersteuning om een spoedige uitvoering van deze wet mogelijk te maken. Zij vragen de regering om een inschatting van de kosten die zijn gemoeid met de invoering van deze wet.

Vanuit kostenoptiek zitten er nog de nodige onzekere variabelen in het project, die een – zelfs globale – inschatting van de met de invoering van de e-dienstverlening bij de burgerlijke stand gemoeide kosten nu niet mogelijk maken. Allereerst zal het thans lopende RmBS-programma een indicatie moeten geven van de hard- en softwarematige eisen waaraan de systemen moeten voldoen. Op basis hiervan zal, in overleg met gemeenten, moeten worden vastgesteld op welke onderdelen – huwelijk, partnerschap, overlijden en/of geboorte – met ingang van wanneer de keuze voor e-dienstverlening kan worden opengesteld, en of deze tevens de introductie van elektronische werkprocessen in de backoffice zal gaan omvatten. Voorts hangen de financiële consequenties, d.w.z. zowel de automatiseringskosten als de efficiencybaten, op gemeentelijk niveau sterk samen met de vraag in welke mate men straks tot een – immers facultatieve – elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand over wil gaan, de mate waarin daarvan uiteindelijk gebruik zal worden gemaakt en de per gemeente soms sterk wisselende ict-aanpassingen die daartoe nodig zijn. Dat laat overigens onverlet dat er een nadere inschatting van de budgettaire consequenties voor gemeenten zal plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het wegvallen van sommige legesinkomsten als het feit dat men een vergoeding kan blijven vragen voor (elektronische) dienstverlening door de burgerlijke stand, als de uitkomsten van het RmBS-programma en gemeentelijke pilots daartoe aanleiding geven.

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel D

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de medische geboorteverklaring niet uniform, d.w.z. zowel bij de reguliere als bij de elektronische aangifte, maar slechts in het laatste geval verplicht wordt gesteld.

Op dit moment is het een bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand om bij een geboorteaangifte in persoon een medische verklaring omtrent de geboorte op te vragen (art. 19e lid 8 Besluit Burgerlijke Stand). Zoals in de toelichting is aangegeven, blijkt uit een quickscan bij enkele grote gemeenten dat hiervan in de praktijk slechts spaarzaam en in zeer specifieke gevallen, zoals tardieve aangifte, gebruik wordt gemaakt (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 20). Een algehele verplichtstelling, waarvoor in de consultatie geen noodzaak is gebleken, leidt naar het oordeel van de regering tot onnodige en onevenredige regeldruk voor de betrokken medische sectoren. Bij de e-aangifte van de geboorte ligt dat anders, omdat het verplichte medische attest dan een belangrijke functie vervult bij de preventie en bestrijding van (identiteits-)fraude. Mocht overigens blijken dat er alsnog zwaarwegende gronden zijn om ook bij de aangifte in persoon tot een algehele attestverplichting over te gaan, dan kan dat eenvoudig. De Raad van State heeft terecht

opgemerkt dat daarvoor nu al een wettelijke grondslag bestaat.¹

Onderdeel H

Naar aanleiding van het voorgestelde art. 1:23b BW over het verstrekken van een uittreksel of afschrift in elektronische vorm vragen de leden van de VVD-fractie hoe kan worden beoordeeld dat het digitale uittreksel of afschrift inderdaad afkomstig is van de burgerlijke stand en welke rol MijnOverheid.nl hierbij zou kunnen spelen.

Het is inderdaad, zoals deze leden met recht opmerken, van groot belang dat eenduidig kan worden vastgesteld dat een elektronisch afschrift of uittreksel van de ambtenaar van de burgerlijke stand afkomstig is. Daarom vereist art. 1:23b lid 5 BW ook dat het «uittreksel of het afschrift wordt gewaarmerkt door een elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand, overeenkomstig artikel 15a, tweede lid, van Boek 3.» In artikel 3:15a, vierde lid, BW, dat met de Wet elektronische handtekening gedefinieerd. Voor de verschillende vormen van de elektronische handtekening gelden verschillende niveaus van betrouwbaarheid. Gelet op het bijzondere karakter van de afschriften en uittreksels van authentieke akten van de burgerlijke stand ligt het voor de hand om de qua betrouwbaarheid meest geavanceerde elektronische handtekening te gebruiken en daarmee te kiezen voor beveiliging volgens de hoogste technische standaarden, d.w.z. met gecertificeerde sleutels (vgl. art. 3:15a lid 2 BW). Ook MijnOverheid.nl kan in deze, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, een nuttige rol vervullen, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of, in plaats van de elektronische toezending van een afschrift of uittreksel uit een akte van de burgerlijke stand, moet worden overgegaan tot een systeem van elektronische inzage van de akte voor de burger. In het RmBS-programma wordt daarom de vraag betrokken welke rol MijnOverheid.nl kan spelen bij de e-dienstverlening door de burgerlijke stand.

Artikel IV

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer van de in artikel IV voorziene mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt om een aantal overblijvende gemeenten tot elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand te verplichten, en wanneer in dat verband de goede werking van de e-dienstverlening wordt belemmerd.

Deze voorziening is, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, opgenomen om te voorkomen dat er een situatie kan ontstaan waarin het overgrote deel van de gemeenten is overgegaan tot e-dienstverlening bij de burgerlijke stand, maar de goede werking daarvan wordt belemmerd doordat een klein aantal gemeenten daarvan vooralsnog heeft afgezien. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen als meerdere gemeenten, die op zich al vergevorderd zijn bij de e-dienstverlening, in het interbestuurlijke verkeer met een buurgemeente structureel op de schriftelijke weg moeten terugvallen omdat deze laatste voor handhaving van de status quo heeft gekozen. Dat zou tot onnodige hinderpalen in het interbestuurlijke verkeer en daarmee samenhangende inefficiënties en kosten kunnen leiden. Drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal ter zake een tussenbalans worden opgemaakt (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 36).

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Artikel VI, onderdeel C, van de wet tot herziening van Titel 4 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en wijziging van enige andere bepalingen van Boek 1 van dat wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering, Stb. 1993, 555, biedt de mogelijkheid om bij Koninklijk Besluit te bepalen dat de afgifte van een door de arts of verloskundige opgestelde geboorteverklaring alsnog verplicht wordt gesteld.