

Vergaderjaar 2014–2015

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)

I

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 september 2014

In hun brief¹ van 18 september 2014 aan de Eerste Kamer hebben de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hun zienswijze ten aanzien van het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand (32 444) naar voren gebracht. Naar aanleiding hiervan heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² op 23 september 2014 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 26 september 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 155220.05.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), vac. (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 23 september 2014

In hun brief van 18 september 2014 aan de Eerste Kamer hebben de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hun zienswijze ten aanzien van het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand (32 444) naar voren gebracht. Zij gaan in op het in hun ogen ontbreken van de noodzakelijke randvoorwaarden voor gemeenten om de wet naar behoren te kunnen implementeren en uitoefenen. Meer concreet vragen zij de wet pas in werking te laten treden nadat in oplossingen is voorzien ten aanzien van de door hen geconstateerde tekortkomingen.

Met het oog op de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32 444 welke op 30 september 2014 is voorzien, verzoekt de commissie u **vóór 29 september 2014** schriftelijk te reageren op de vragen en opmerkingen die in de brief van de NVVB en de VNG staan genoemd en het daaraan gekoppelde verzoek met betrekking tot het tijdstip van inwerkingtreding.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2014

Naar aanleiding van het verzoek van de Eerste Kamer bij brief van 23 september 2014 om een reactie op de mede namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan uw Kamer gerichte brief van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) van 18 september jl. bericht ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als volgt.

Met instemming constateren wij dat zowel de VNG als de NVvB blijkens de brief voorstander zijn van het wetsvoorstel. Het is ook op hun verzoek tot stand gekomen, en gedurende het hele wetgevingstraject is er nauw en goed samengewerkt met beide organisaties. U bent daarover bij brief van 10 juli 2014 uitvoerig geïnformeerd (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, H). Ten aanzien van de nu door de NVvB/VNG aangedragen aspecten zij het volgende opgemerkt, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de in NVvB/VNG-brief aangehouden volgorde.

Ontbreken van een AMvB

Terecht merkt de NVvB op dat een adequate implementatie van het wetsvoorstel een aanpassing van het Besluit Burgerlijke Stand (BBS) vereist. Het betreft hier een louter wetstechnische aanpassing van het BBS aan het huidige wetsvoorstel. Anders dan de NVvB kennelijk meent, is de voorbereiding hiervan met voortvarendheid ter hand genomen, en zijn de handreikingen van de NVvB daartoe uit haar brief van 11 oktober 2013 uitvoerig betrokken. Dat heeft geresulteerd in een uitgewerkte conceptwijziging van het BBS, waarover op 29 juli jl. uitvoerig overleg heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de NVvB/VNG. Dat heeft geresulteerd in een bijgestelde versie, die wederom aan de NVvB/VNG voor commentaar is voorgelegd. Vanwege agendaproblemen bij beide organisaties is het door ons voorziene overleg daarover vervangen door een schriftelijke ronde, die loopt tot en met 26 september 2014. Op dit moment is geen nadere reactie van de NVvB/VNG ontvangen. Daarnaast is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in voorbereiding waarin een aantal door het College Standaardisatie ontwikkelde technische standaarden verankerd zullen worden. De inhoud daarvan is in essentie al in de memorie van antwoord van 5 oktober 2012 aangegeven. Het gaat dan vooral om verplichtstelling van de door het College Standaardisatie vastgestelde standaarden voor de ICT-beveiliging, de lange-termijn-archivering van documenten alsmede voor de uitwisseling en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, C, p. 4). Deze standaarden geven nadere uitwerking aan de algemene criteria waaraan de te gebruiken systemen van informatieverwerking moeten voldoen, zoals veiligheid, vertrouwelijkheid en authenticiteit (vgl. het voorgestelde artikel 1:18b BW). Het betreft hier bij gemeenten en softwareleveranciers algemeen erkende en derhalve vertrouwde randvoorwaarden, die bijvoorbeeld ook aan de orde zijn bij de per 1 juli 2014 ingevoerde Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214) of de digitale belasting-aangifte.

Het streven is om beide AMvB's, tegelijk met de onderhavige wet, op 1 januari 2015 in het Staatsblad te publiceren. Dat de daadwerkelijke inwerkingtreding inderdaad op een later tijdstip kan worden gerealiseerd,

zoals bepleit door de NVvB/VNG, zal aan het slot van deze brief nader worden toegelicht.

Digitale akte

Verder vragen de NVvB/VNG aandacht voor een aantal vragen die samenhangen met de vormgeving, het format, het beheer en de opslag van digitale akten alsmede de verwerking van mutaties. Opgemerkt wordt dat hierbij nog het nodige ontwikkeld, beproefd en uitgewerkt zou moeten worden, waarbij – wat de NVvB/VNG betreft – de integratie met de Basisregistratie Personen als uitgangspunt zou moeten dienen. Ten slotte wordt opgemerkt dat nog onduidelijk is hoe digitale akten aan burgers beschikbaar kunnen worden gesteld.

Met betrekking tot dit laatste zij opgemerkt dat het streven is om afschriften en uittreksels aan burgers beschikbaar te stellen via de berichtenbox van MijnOverheid.nl. Dit is ingegeven door het NVvB-voorstel uit 2010 om, in plaats van de elektronische toezending als pdf-document, over te gaan tot een systeem van elektronische inzage voor burgers (Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 7).

De overige door de NVvB/VNG benadrukte aspecten hebben ook de nadrukkelijke aandacht van het kabinet. Zij raken onder meer aan de fundamentele voorvraag of al dan niet zou moeten worden gekozen voor een centrale elektronische opslag en hoe, in voorkomend geval, de verhouding wordt tussen de burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen. Daarbij kan ook de rol die JustID in Almelo heeft ten aanzien van het bewaren van de zogenaamde dubbeln, die veelal digitaal in pdf-formaat worden aangeleverd, niet zonder meer buiten beschouwing blijven. In onze brief aan Uw Kamer van 10 juli 2014 is daarom aangegeven dat deze aspecten nog een grondige nadere reflectie vergen, die een gefaseerde invoering rechtvaardigen. Zorgvuldigheid prevaleert immers boven snelheid. Om die reden zal de digitale opmaak en opslag van akten van de burgerlijke stand niet al in 2015 ingevoerd worden. Drie jaar na de inwerkingtreding van de wet zal eerst een tussenbalans worden opgemaakt (Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 36). Pas dan – uiterlijk medio 2018 – zal worden besloten over de wijze van invoering van de elektronische opmaak en opslag van akten van de burgerlijke stand (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, H). Bij het proces daar naartoe zullen uiteraard, zoals steeds, de NVvB en de VNG nauw worden betrokken. Een aanpassing van de Archiefwet is daarvoor niet nodig, omdat het normatieve kader voor de opmaak, opslag, archivering en bewaring van digitale akten van de burgerlijke straks wordt gevormd door het herziene Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, in samenhang met het aangepaste Besluit Burgerlijke Stand.

Digitale overheid 2017

Bedrijven en burgers kunnen, zo staat in het Regeerakkoord, uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Het wetsvoorstel sluit hier – anders dan de NVvB/VNG kennelijk menen – goed bij aan, omdat gemeenten vanaf 1 juli 2015 de gelegenheid krijgen om over te gaan tot elektronische dienstverlening betreffende de burgerlijke stand aan burgers en bedrijven. Daaraan doet niet af dat de digitalisering van de backoffice, zoals aangegeven, wordt betrokken bij de tussenbalans die na drie jaar zal worden gehouden. Deze nu voorziene planning hoeft gemeenten die dat willen er uiteraard niet van te weerhouden om al vanaf medio 2015 te kiezen voor e-dienstverlening aan burgers en bedrijven, naast de traditionele dienstverlening aan het loket van de burgerlijke stand. NVvB/VNG benadrukken het belang dat de gegevensstructuur van de digitale akte volledig aansluit bij die van de BRP. Verder wordt opgemerkt

dat het Rijk een desinvestering zou doen, als met de invoering van de e-dienstverlening bij de burgerlijke stand niet wordt aangesloten bij de ontwikkelingen rondom de BRP. In reactie hierop zij opgemerkt dat het voor het bijhouden van de BRP geen verschil maakt hoe de akte van de burgerlijke stand eruit ziet en of die akte op elektronische wijze of op papier wordt aangereikt, omdat het college de gegevens voor de bijhouding slechts ontleent aan deze akte en er dus geen sprake hoeft te zijn van een direct één op één overnemen van de gegevens en/of de vorm van de akte (bijvoorbeeld het geboorteadres van een kind wordt niet overgenomen). Akten van de burgerlijke stand zijn belangrijke, doch niet de enige brondocumenten voor de gegevens die worden opgenomen in de BRP. Uitgangspunt is dat de gegevens aan zo betrouwbaar mogelijke brondocumenten, zoals authentieke aktes, worden ontleend. De akte van de burgerlijke stand wordt opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand en ter kennis gebracht van zijn college van burgemeester en wethouders indien het een feit betreft dat van belang is voor de bijhouding van de BRP, waarvoor het college verantwoordelijk is. Omdat het college gegevens voor de bijhouding van de BRP onder andere ontleent aan aktes van de burgerlijke stand is het (voor de gemeentelijke systemen) handig als het ontwerp van de digitale akte aansluit op het gegevensmodel van de BRP, zodat de applicaties die gemeenten gebruiken voor het opmaken van de akten makkelijker kunnen aansluiten bij de applicaties die vervolgens bijhoudingsvoorstellen aan de BRP doen. Operatie BRP bouwt aan nieuwe voorzieningen voor de Basisregistratie Personen (BRP). Het gegevensmodel en de gegevensset voor de nieuwe ICT-voorzieningen voor de BRP zijn vastgesteld en bekend. Daarmee kan rekening worden gehouden bij het ontwerp van digitale akten. Voor begrip van de relatie tussen de akte van burgerlijke stand en de BRP is ten slotte het volgende van belang. Als een gegeven in de BRP ontleend is aan een brondocument, staat in de BRP opgenomen aan welk brondocument dit gegeven ontleend is. Brondocumenten zelf maken echter geen onderdeel uit van de BRP en worden (al dan niet elektronisch) bewaard bij de verantwoordelijke voor de bijhouding.

Implementatiekosten

NVvB en VNG maken een aantal opmerkingen over implementatiekosten. Wij willen ons in eerste instantie richten op een succesvolle afronding en implementatie van dit wetgevingstraject, waarbij uiteraard eerst de nodige praktijkervaring moet worden opgedaan. Pas als daarop concreet zicht is ontstaan, komt de vraag aan de orde naar eventuele concordantie dan wel integratie van de burgerlijke stand en de BRP. Voorts vragen de NVvB/VNG om een informatiekundige uitvoeringstoets naar de ICT-implicaties voor gemeenten. In verschillende projecten en pilots, in het bijzonder het door de NVvB/VNG terecht genoemde programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand (RmBS), is uitvoerig aandacht besteed aan de mogelijke ICT-matige implicaties voor gemeenten. Korthedshalve zij verwezen naar het overzicht in onze brief van 10 juli jl. (Kamerstukken I 2013/14, 32 444, H). Voor een aparte door het Rijk aangestuurde informatiekundige uitvoeringstoets zien wij geen aanleiding. Een zinvolle toets kan slechts op gemeentelijk niveau plaatsvinden, gelet op de mogelijk verschillende systemen in gemeenten en het eigen tempo dat gemeenten kunnen aanhouden. Gemeenten kunnen de uitkomst van een eventuele informatiekundige uitvoeringstoets betrekken bij de vraag of zij al dan niet of later tot elektronische dienstverlening aan burgers in zaken betreffende de burgerlijke stand willen overgaan. Het is immers nadrukkelijk een keuze en geen verplichting. Ten aanzien van het verzoek om beschikbaarstelling van adequate financiering zij korthedshalve verwezen naar eerdere stukken, waarin is aangegeven dat het kabinet daarvoor noch aanleiding noch ruimte ziet. De

invoering van de e-dienstverlening bij de burgerlijke stand geschiedt immers op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten zelf, er is door het Rijk in de loop der jaren in de verschillende flankerende programma's al ruim 500.000 euro geïnvesteerd en de eventuele structurele besparingen als gevolg hiervan, de uitvaartbranche daargelaten, kunnen integraal bij de gemeenten blijven (Kamerstukken I 2012/13, 32 444, nr. C). Daar komt bij dat gemeenten niet met nieuwe wettelijke taken worden belast, maar de mogelijkheid krijgen om bestaande werkprocessen efficiënter in te richten. In algemene zin merken wij, ten slotte, nog op dat het beheer van en de dienstverlening bij de burgerlijke stand een wettelijke taak van gemeenten is (art. 1:16 BW) en dat zij autonoom zijn bij de inrichting van de daarmee gemoeide werkprocessen, de prioriteiten en de financiering ervan (Kamerstukken I 2012/13, 32 444, C). Vanuit die autonomie kan men op vrijwillige basis al dan niet kiezen voor een elektronische dienstverlening. In dit verband wordt door de NVvB/VNG nog opgemerkt dat wij bij voorkeur denken aan een coördinerende betrokkenheid van de VNG, terwijl de VNG hierover niet geïnformeerd zou zijn. Dit berust op een misverstand. Op 19 juni 2014 heeft er ambtelijk met de VNG overleg plaatsgevonden over de mogelijke betrokkenheid van de VNG bij de ondersteuning van gemeenten in het kader van de inrichting van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. Daarbij is de VNG nadrukkelijk deelgenoot gemaakt van de bij ons levende voorkeur voor de genoemde rol.

Pilots bij gemeenten

In aanvulling op onze rapportage over de stand van zaken met betrekking tot de gemeentelijke pilots in onze brief van 10 juli jl. zij het volgende opgemerkt. De in de gemeente Den Bosch opgezette afrondende vervolgpilot bestaat uit twee deeltrajecten. In de eerste fase wordt eerst de e-dienstverlening aan burgers en bedrijven beproefd en geëvalueerd. Daartoe is inmiddels een klankbordgroep in het leven geroepen, die in ieder geval bestaat uit de gemeenten Alkmaar, Horst aan de Maas, Waalwijk, Maastricht en 's-Hertogenbosch zelf. Daar komen zeer waarschijnlijk de gemeenten Utrecht, Urk, Kerkrade, Delft, Rotterdam, Schiedam, Amersfoort en Haarlemmermeer bij. Ook de NVvB zal aansluiten. De eerste bijeenkomst staat gepland voor begin oktober. Het streven is om eind 2014 een tussenrapportage met de bevindingen van deze pilot op te leveren.

Het tweede deeltraject richt zich op het digitaal (re)produceren van de akte en de wijze van opslag (Kamerstukken I 2013–2014, 32 444, F, p. 3). Het gaat hierbij in feite om de overheidsinterne digitalisering. Dit is een complex deeltraject, dat een uitvoeriger projectorganisatie vergt, met inbegrip van een klankbord- en regiegroep. Het overleg over de inrichting hiervan is inmiddels gestart, conform hetgeen wij u hebben bericht in de brief van 10 juli 2014, met alle betrokkenen, waaronder – uiteraard naast Den Bosch – KING, de VNG en de NVvB. Vanwege de zomerperiode kon dit helaas niet, zoals aanvankelijk beoogd, eind augustus worden afgerond. De inzet is thans om dit overleg uiterlijk begin november te hebben afgerond.

De tweedeling in de pilotstructuur bij de gemeente Den Bosch sluit nauw aan bij de door het kabinet beoogde gefaseerde invoering, waarbij eerst met de e-dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt begonnen, en de automatisering van de backoffice na een evaluatie na drie jaar aan de orde komt. Het is een weloverwogen keuze om beide trajecten in het belang van een zorgvuldige invoering zo op elkaar aan te laten sluiten.

Ten slotte geeft de NVvB aan dat digitale aangifte van huwelijk en geregistreerd partnerschap nu al is toegestaan en deze dienstverlening in sommige gemeenten al jaren bestaat. Gegeven deze ervaring van

gemeenten met digitale dienstverlening is het juist onze verwachting dat de bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel gecreëerde nieuwe procedure rondom de huwelijksaangifte meer en nieuwe ruimte schept voor die gemeenten om hun dienstverlening aan de burger nog verder te verbeteren. Het feit dat sommige gemeentelijke software leveranciers al anticiperen op het nieuwe wettelijke kader en de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand, ondersteunt dit perspectief.

Centrale coördinatie nodig

NVvB-VNG benadrukken het belang van centrale coördinatie. In onze brief van 10 juli 2014 is al uitvoerig aangegeven op welke uiteenlopende wijzen vanuit het Rijk is gezorgd voor centrale coördinatie en flankerend beleid. Het is nu aan gemeenten om de op hun verzoek geschapen mogelijkheden, als men dat wil, te benutten en nader te ontwikkelen. Als daarbij behoefte bestaat aan landelijke coördinatie, kan men daarin voorzien, bijvoorbeeld via de VNG, al dan niet in samenwerking met de NVvB. De rol van het Rijk, zowel bij de modernisering van het wettelijk kader als het flankerend beleid in de afgelopen jaren, is steeds voorwaardenscheppend geweest. Het is nu aan gemeenten om verder en in samenwerking met de softwareleveranciers nader invulling te geven aan deze zelf gewenste autonomie. Daarbij kunnen uiteraard de uitkomsten van de lopende pilot in de gemeente Den Bosch betrokken worden.

Gefaseerde invoering

De NVvB/VNG bepleiten uitstel van inwerkingtreding totdat aan hun zorgen tegemoet is gekomen. Voor zover wij die zorgen delen, wordt al aan de wensen van de NVvB/VNG tegemoet gekomen door de beoogde gefaseerde invoering. Het feit dat de inzet is om alle benodigde (lagere) wetgeving per 1 januari 2015 in het Staatsblad gepubliceerd te hebben, staat uiteraard niet in de weg aan een latere gefaseerde inwerkingtreding. In tegendeel, het wetsvoorstel voorziet daar nadrukkelijk in (artikel IV). Er wordt in twee opzichten een gefaseerde invoering beoogd. De inzet is om per 1 juli 2015 te beginnen met de invoering van de e-dienstverlening, waarbij eerst de digitale overlijdensaangifte aan bod komt, gevolgd door de meldingen voorgenomen huwelijk en voorgenomen geregistreerd partnerschap, met de geboorteaangifte als sluitstuk. Zoals al aangegeven, zal drie jaar daarna vervolgens een tussenbalans worden opgemaakt. Pas dan -uiterlijk medio 2018- zal worden besloten over de wijze van invoering van de elektronische opmaak en opslag van akten van de burgerlijke stand. Dit tijdpad biedt ampel de gelegenheid om de uitkomsten van de hierop betrekking hebbende tweede-fase-pilot in Den Bosch en de concordantie tussen of de integratie van de registers van de burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen te betrekken, en om in overleg met de NVvB/VNG te bezien welke aanvullende voorzieningen eventueel nog nodig zouden zijn.

Mocht het onverhoopt zo zijn dat nu onvoorziene ontwikkelingen nopen tot de keuze voor een latere invoeringsdatum dan 1 juli 2015 voor de hele of gedeeltelijke uitrol van de e-dienstverlening aan burgers en bedrijven, of medio 2018 voor de wijze van de elektronische opmaak en opslag van akten van de burgerlijke stand, dan kan daarin zo nodig worden voorzien. Het wetsvoorstel biedt daartoe voldoende flexibiliteit in de vorm van de mogelijkheid tot gefaseerde (en dus ook: latere) inwerkintreding. Het wettelijk kader is straks op orde, en kan worden geactiveerd wanneer gemeenten aangeven klaar te zijn voor de e-dienstverlening.

Wij hopen van harte dat Uw Kamer in het voorgaande voldoende
aanleiding zal zien om tot aanvaarding van het wetsvoorstel over te gaan.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven