

Vergaderjaar 2012–2013

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 oktober 2012

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het voorlopig verslag. Het verheugt ons dat de meeste aan het woord zijnde fracties een overwegend positieve grondhouding hebben ten opzichte van het wetsvoorstel, zij het dat bijvoorbeeld de VVD-fractie ook wel blijk geeft van enige zorg. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en om op de gemaakte opmerkingen te reageren. De beantwoording van de vragen over de veiligheid en betrouwbaarheid van de elektronische dienstverlening, zaken rondom diverse aangiftes en de uitvoerbaarheid richt zich mede tot de leden van de D66-fractie, omdat zij hebben aangegeven zich in zoverre te willen scharen achter de vragen van de fracties van VVD, PvdA, CDA, PVV en GroenLinks.

2. Algemeen

De leden van de VVD-fractie menen dat de modernisering van de burgerlijke stand niet los kan worden gezien van de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). De modernisering van de GBA is een project dat al jaren duurt en waarvan de afronding, aldus deze leden, nog niet in zicht is.

In reactie hierop zij gewezen op het bestuurlijk akkoord over de modernisering van de GBA van maart 2009 dat tussen de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is overeengekomen. Daarmee is een nieuwe start gemaakt met het programma Modernisering GBA. In september 2011 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak en de planning van het programma (Kamerstukken II 2010/11, 27 859, nr. 48). De benodigde ICT-voorzieningen worden gerealiseerd tussen nu en eind 2013. Vervolgens loopt de implementatieperiode bij gemeenten en afnemers tot medio 2016.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie naar de uitkomsten van drie onderzoeken, te weten de Momentopname Kwaliteit GBA 2011, het onderzoek naar de invoering van de GBA als basisregistratie en het onderzoek inzake burgers met een onbekende bestemming ofwel de zogenaamde «spookburgers».

In het kader van het onderzoek Momentopname Kwaliteit GBA heeft een nieuwe meting plaatsgevonden van de kwaliteit van de naam- en adresgegevens in de GBA. Het percentage correcte registraties is 97,8%, wat opnieuw een verbetering is ten opzichte van eerdere onderzoeken uit 2009 en 2010. Uit het tweede onderzoek komt naar voren dat het gebruik van de GBA binnen de overheid intensief is. Overheidsorganisaties gebruiken de GBA miljoenen keer per jaar als bron voor persoonsinformatie voor de uitvoering van hun taken. Het terugmelden blijft echter achter. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is de invulling van de wettelijke regel dat terugmelding moet plaatsvinden als de gebruiker van de GBA «gerede twijfel» heeft over de juistheid van het gegeven dat hij uit de GBA verstrekt heeft gekregen. Naar aanleiding hiervan is een circulaire uitgebracht over de toepassing van het wettelijke begrip «gerede twijfel». Uit het derde onderzoek, inzake de zogenaamde «spookburgers», blijkt dat gemeenten jaarlijks 65 000 personen na onderzoek als «vertrokken-onbekend waarheen» in de GBA registreren. Deze personen staan dan niet langer te boek als Nederlands ingezetene. De toename van de jaarlijkse uitstroom is ten dele een gevolg van de toegenomen mobiliteit van personen. Een groot deel van de 65 000 personen vertrekt naar het buitenland. Daarnaast zijn veel van de registraties als «vertrokken-onbekend waarheen» tijdelijk; meer dan de helft van de betrokkenen keert binnen twee jaar terug en wordt dan weer in de GBA ingeschreven. In november 2011 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze onderzoeken aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2011/12, 27 859, nr. 57).

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering, in het kader van de voorziene evaluatie van deze wet na drie jaar, wil nagaan of de elektronische aangifte en de registratie van geboorte, van overlijden, van het voornemen tot een huwelijk en van het voornemen tot de registratie van een partnerschap aanleiding geven tot fraude, en of zij daarover wil rapporteren.

Graag zeggen wij toe dat bij de wetsevaluatie ook aandacht zal worden besteed aan eventuele fraudeaspecten. Vanzelfsprekend zullen de beide Kamers der Staten-Generaal over de uitkomsten van de evaluatie worden geïnformeerd.

3. Veiligheid en betrouwbaarheid elektronische dienstverlening

Bij de leden van de VVD-fractie leeft een zorgpunt inzake de veiligheid van de te gebruiken systemen. Het lukt de overheid maar moeilijk om voldoende betrouwbare ICT-infrastructuren te realiseren. Een recent voorbeeld hiervan is, aldus de leden van de VVD-fractie, de situatie die is ontstaan als gevolg van beveiligingscertificaten die door gemeenten werden gebruikt in hun elektronisch berichtenverkeer met burgers. De leden van de VVD-fractie vragen wat de regering gaat doen om dergelijke situaties te voorkomen en om de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid van de te hanteren ICT-infrastructuren te verbeteren. Voorts vragen zij welke maatregelen de regering neemt om het opdrachtgeverschap beter in te vullen.

In het plenaire debat met de Tweede Kamer over DigiNotar en de ICT-problemen bij de overheid op 13 oktober 2011 is uitvoerig ingegaan op de maatregelen die de overheid neemt in aanvulling op datgene wat al geregeld is (Handelingen II 2011/12, 26, p. 99–127). Daarbij is onder meer gewezen op het feit dat organisaties die gebruik maken van DigiD jaarlijks

hun ICT-beveiliging, voor zover deze DigiD raakt, moeten toetsen op basis van een ICT-beveiligingsassessment. De Tweede Kamer is schriftelijk geïnformeerd over de invulling van de moties, naar aanleiding van het debat van 13 oktober 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nrs. 214 en 222). Zo wordt de ICT-kennis over aanbesteding en opdrachtgeverschap in de bedrijfsvoering bij de overheid geconcentreerd, zodat de aanwezige kennis voor verschillende opdrachten kan worden gebruikt. Ten aanzien van de maatregelen heeft het kabinet ingezet op een driesporenbeleid, te weten het vergroten van de weerbaarheid tegen inbreuken, het vergroten van het herstellervermogen bij geslaagde inbreuken en structurele systeemverbeteringen op mondiaal niveau.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie hoe een veilig gebruik van DigiD kan worden gegarandeerd bij de invoering van dit wetsvoorstel. DigiD is momenteel een afdoende veilig en betrouwbaar systeem voor het merendeel van de huidige elektronische dienstverlening. Dit neemt niet weg dat – omdat beveiliging in casu een continue wedloop tussen beveiliging en gebruiksgemak is – met het oog op de toekomst wordt verkend of DigiD met een hoger betrouwbaarheidsniveau moet worden uitgebreid. Naar verwachting zal in 2012 bekend worden welke rol de elektronische identiteitskaart daarin zal kunnen vervullen. Verder wordt met de al genoemde invoering van het jaarlijkse

ICT-beveiligingsassessment een structurele en forse impuls gegeven aan de kwaliteitsverhoging van de ICT-beveiliging van organisaties, zoals gemeenten, die DigiD gebruiken (Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 224).

De leden van de VVD-fractie verzoeken voorts hen te informeren over de wijze waarop de regering de identiteit en authenticiteit van gebruikers gaat garanderen, alsmede de integriteit van gegevens, de onweerlegbaarheid van de ontvangst en verzending van gegevens en de vertrouwelijkheid van gegevens.

In het voorgestelde artikel 1:18b Burgerlijk Wetboek zijn concrete randvoorwaarden geformuleerd voor de te gebruiken systemen van gegevensverwerking, met het oog op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de elektronische aangifte alsmede het opmaken en de opslag van akten in elektronische vorm. Uit deze eisen volgt dat de te gebruiken systemen moeten voldoen aan hoge en algemeen aanvaarde eisen voor informatiebeveiliging, zowel waar het gaat om de gegevensuitwisseling tussen de betrokken overheidsregistraties als ten aanzien van het berichtenverkeer met de burger en de elektronische afgifte van afschriften en uittreksels. Het in 2006 ingestelde College Standaardisatie heeft al de nodige standaarden vastgesteld voor de ICT-beveiliging, de lange-termijnarchivering van documenten alsmede voor de uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Om deze standaarden niet, zoals nu het geval is, een louter comply-or-explain, maar een verplichtend karakter te geven, zullen zij op enigerlei wijze worden verankerd in de algemene maatregel van bestuur, die in artikel 1:18b lid 2 BW wordt genoemd. Daarnaast bestaat het voornemen om de toegang tot gegevens alsmede de gegevensuitwisseling zelf in te richten conform de geldende overheidsstandaarden (onder andere beschreven in de NORA, het document over de referentiearchitectuur van de Nederlandse overheid) en te beveiligen volgens de standaarden van PKI-Overheid.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie hoe gemeenten worden ondersteund bij de implementatie van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand.

Om de hard- en softwarematige randvoorwaarden voor een elektronische burgerlijke stand te inventariseren, hebben de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief genomen tot het door ICT Uitvoeringsorganisatie (hierna: ICTU) uitgevoerde programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand

(RmBS-programma), waarvoor 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). Gemeenten zijn hierbij door ICTU actief betrokken; ruim veertig gemeenten hebben, met onder meer de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB) en de Branchevereniging Nederlandse Uitvaartondernemingen (BGNU), een bijdrage aan het programma geleverd. Dat heeft geresulteerd in het rapport «Gaaf de burgerlijke stand digitaal? – Programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke stand». Verder vindt overleg plaats met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de NVvB over de vervolgstappen die nodig zijn om de geïdentificeerde randvoorwaarden te operationaliseren. Dat heeft intussen geleid tot een pilot elektronische overlijdensaangifte, die wordt gefaciliteerd door het door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) geëntameerde programma «Slim geregeld goed verbonden» (Sggv) en waaraan niet alleen de VNG en de NVvB, maar ook de Branchevereniging Gecertificeerde Nederlandse Uitvaartondernemingen (BGNU) deelnemen. Voorts heeft de NVvB zich bereid verklaard om te ondersteunen in het voorlichtingstraject. Ook kan de NVvB Examenorganisatie ingezet worden voor de ontwikkeling van eind- en toetstermen alsmede voor de certificering van ambtenaren van de burgerlijke stand.

Volgens de leden van de PvdA-fractie vragen elektronische aangifte en registratie om waterdichte databestanden, in casu de GBA, ter bescherming van de privacy van betrokkenen. Na de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer ontstond in de media het beeld dat met DigiD fraude is gepleegd. De leden van de PvdA-fractie vragen of, als dit vóór de totstandkoming van dit wetsvoorstel zou hebben plaatsgevonden, dit invloed zou hebben gehad op de totstandkoming of op de inhoud van het wetsvoorstel. Bij het realiseren van de ICT-voorzieningen voor de gemoderniseerde GBA, de Basisregistratie Personen, wordt rekening gehouden met de grootst mogelijke waarborgen voor de bescherming van de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens. Zoals al aangegeven bij de beantwoording van schriftelijke vragen over DigiD, was er geen sprake van het plegen van DigiD-fraude, maar van toeslagfraude die kon plaatsvinden omdat de Belastingdienst – uit dienstverleningsoogpunt – niet controleerde of de DigiD waarmee de betrokken aanvraag werd ondertekend bij de getroffen huishoudens hoorde (Handelingen II 2010/11, Aanhangsel, nr. 2011Z15936). Er is dan ook geen relatie tussen dit wetsvoorstel en het genoemde incident.

De leden van de CDA-fractie vragen, onder verwijzing naar grote ICT-problemen bij onder meer de gemeente Amsterdam, op basis waarvan in het plenaire debat met de Tweede Kamer de uitspraak kon worden gedaan dat burgers niet hoeven te vrezen dat persoonlijke gegevens via gemeenten op straat komen te liggen. Veiligheid staat bij dit project uiteraard voorop. Het RmBS-programma heeft daarvoor ook de nodige aanbevelingen gedaan. Die zullen worden doorontwikkeld en getest, waarbij er – conform de NORA- en GEMMA-principes – sprake is van een loskoppeling van intake van de gegevens en de daaropvolgende verwerking van de gegevens. Elektronische communicatie van de burger met de gemeente geschiedt via de gemeentelijke website (elektronische melding) en/of in de toekomst via zijn of haar berichtenbox (MijnOverheid.nl), waar het gaat om afschriften en uitsneden van authentieke akten. Deze twee processen staan procesmatig en technisch los van de verificatie van de persoonsgegevens in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de koppeling tussen burgerlijke stand en GBA en de digitale opmaak van akten. Het betreft hier zogenaamde backoffice-activiteiten, waartoe slechts ambtenaren van de

burgerlijke stand (en geen burgers) toegang hebben. Daarmee worden de veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem zo goed mogelijk gewaarborgd. Er zal pas groen licht worden gegeven voor de (gefaseerde) invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand, als veiligheidsrisico's zoveel mogelijk beperkt zijn. Het streven is om met de daadwerkelijke invoering in de tweede helft van 2013 een begin te maken.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat het systeem dat de regering beoogt in te voeren niet alleen persoonsgegevens moet kunnen afschermen, maar ook bestand moet zijn tegen pogingen tot misbruik, zoals het sluiten van een elektronisch schijnhuwelijk. Deze leden verzoeken de regering aan te geven met welke waarborgen wordt beoogd om misbruik te voorkomen en wat daarbij de belangrijkste afhankelijkheden zijn.

In meerdere opzichten zijn maatregelen voor fraudepreventie genomen. Bij een voornemen om in het huwelijk te treden en partnerschap aan te gaan is identificatie ter gelegenheid van de sluiting of registratie verplicht. Alle door de burger opgegeven gegevens worden geverifieerd in de GBA of andere overheidsadministraties. Blijkt hieruit van onvolledigheden of onjuistheden dan kan de ambtenaar van de burgerlijke stand de betrokkenen oproepen om in persoon te verschijnen en verzoeken om aanvullende bescheiden te overleggen. Het sluiten van een elektronisch schijnhuwelijk is niet mogelijk. Dit wetsvoorstel maakt de elektronische aangifte van een voorgenomen huwelijk mogelijk (artikel 1:44 BW), maar voorziet tegelijkertijd in een aantal waarborgen om schijnhuwelijken tegen te gaan. Zo moeten betrokkenen een verklaring afleggen dat het huwelijk of geregistreerd partnerschap niet wordt aangegaan met het oog op verkrijging van verblijfsrecht in Nederland (artikel 1:44 lid 1 onderdeel j BW). Valse opgave is strafbaar. Tevens dienen de betrokkenen aan te geven wat hun verblijfsrechtelijke positie is (ibidem). Deze wordt vervolgens door de ambtenaar van de burgerlijke stand gecontroleerd. Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat de ambtenaar van de burgerlijke stand niet overgaat tot de sluiting van een huwelijk wegens strijd met de Nederlandse openbare orde als het oogmerk van de aanstaande echtgenoten (kennelijk) gericht is op het verkrijgen van toelating tot Nederland (artikel 1:58 lid 2 BW). Ook toetst de ambtenaar van de burgerlijke stand straks voorafgaand aan het huwelijk altijd de verblijfsstatus van de aanstaande niet-Nederlandse partner (artikel 1:58 lid 1 BW), en niet, zoals nu, pas als het huwelijk meer dan zes maanden na de aangifte wordt gesloten. Verder wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat de door de aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners afgelegde verklaring wordt bewaard, opdat de IND een extra instrument heeft bij het voorkomen en bestrijden van schijnhuwelijken en hen de verklaring zonnodig kan tegenwerpen en hieraan consequenties kan verbinden, zoals een afwijzing van de verlengingsaanvraag en/of de intrekking van de verblijfstitel. Met het modern migratiebeleid kan straks bovendien een bestuurlijke boete worden opgelegd.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre de beveiligingsproblemen die zich met DigiNotar hebben voorgedaan van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Daarnaast is het deze leden bekend dat de gebruikerscertificaten van DigiNotar zijn vervangen door certificaten van andere aanbieders. Zij vragen of alle beveiligingsproblemen inmiddels zijn opgelost zodat de veiligheid kan worden gegarandeerd. De beveiligingsproblemen met DigiNotar betroffen de betrouwbaarheid van de certificaatuitgifte door DigiNotar. Nadat de overheid het vertrouwen in DigiNotar heeft opgezegd, hebben de gebruikers van DigiNotar-certificaten deze vervangen door certificaten van andere leveranciers. In zoverre heeft dit dus geen invloed op de uitvoerbaarheid van het onderhavige wetsvoorstel. Hoewel iedere inbreuk er een teveel is,

zij benadrukt dat absolute veiligheid nooit kan worden gegarandeerd. In de afweging tussen veiligheid en gebruiksgemak is er sprake van een adequaat niveau van beveiliging. Hieraan zij toegevoegd dat daar waar sommige gemeentelijke websites niet bleken te voldoen, Logius, de dienst digitale overheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is overgegaan tot het afsluiten van de betreffende gemeente van het DigiD-systeem totdat de problemen opgelost zijn. Dit zal ook in de toekomst de staande procedure blijven.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen uit de toelichting bij het wetsvoorstel dat de regering vindt dat de techniek genoeg waarborgen biedt voor de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid. Deze leden vragen of deze stelling nog steeds geldt, ook na de recente ernstige lacunes in het functioneren van digitale overheidsdiensten, zoals DigiNotar en identiteitsfraude bij de belastingtoeslagen. In aanvulling op de hiervoor gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van VVD en PVV zij opgemerkt dat bij identificatie en authenticatie van burgers in het kader van elektronische dienstverlening het uitgangspunt, conform de motie uit 2004 van het lid Szabó (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 9), is om de burger niet lastig te vallen met een elektronische sleutelbos. De veiligheid en betrouwbaarheid van identificatie en authenticatie zijn overheidsbreed ingericht. Eventuele problemen worden binnen dit mechanisme geadresseerd. Eén centraal mechanisme is niet alleen in het belang van burgers, maar is ook een veiliger optie dan het gebruik van vele gedistribueerde infrastructuur. Het is voor de dienstverlening van de burgerlijke stand daarom geen optie om een eigen systeem van identificatie en authenticatie te gebruiken.

4. Zaken rondom diverse aangiftes

Gemaakt onderscheid

De leden van de PvdA-fractie constateren dat burgers wel de mogelijkheid krijgen om elektronisch aangifte van geboorte te doen, maar niet van overlijden. Zij menen dat de frauderisico's bij geboorte groter zijn, wijzen er op dat een valse aangifte bij overlijden wel en bij geboorte niet door de betrokkene bestreden kan worden en vragen om een nadere onderbouwing van het verschil tussen elektronische geboorte- en overlijdensaangifte.

De elektronische geboorteaangifte wordt in het wetsvoorstel het uitsluitende privilege van de vader en de moeder (artikel 1:19e lid 1 BW). Daar waar de geboorteaangifte uitsluitend geschiedt door burgers, is bij de overlijdensaangifte het omgekeerde het geval. Nabestaanden doen slechts bij hoge uitzondering zelf een overlijdensaangifte; in het overgrote deel van de gevallen -blijkens de CBS-gegevens ruim 135 000 overlijdens in 2011- leggen zij dat in handen van de uitvaartondernemer. Daarom is de elektronische overlijdensaangifte voorbehouden aan uitvaartondernemers (artikel 1:19h lid 2 BW nieuw). Er is niet gebleken van een praktische behoefte om ook nabestaanden zelf, als die weg door een gemeente is opengesteld, een elektronische overlijdensaangifte te laten doen, het leidt in dit toch al complexe ICT-project tot additionele technische complicaties en bovendien tot frauderisico's die niet worden gerechtvaardigd door de niet gebleken behoefte aan een e-overlijdensaangifte door nabestaanden. Daarbij kan niet alleen worden gedacht, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opperen, aan een aangifte overlijden buiten iemands medeweten, waartegen deze later kan opkomen. Belangrijker nog is het risico dat een e-overlijdensaangifte juist bewust met iemands medeweten wordt gedaan om aldus in aanmerking te komen voor, bijvoorbeeld, fiscale voordelen, verzekeringspenningen of

een nabestaandenpensioen (Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 7, par. 4.4). Nabestaanden die alsnog zelf een overlijdensaangifte willen doen kunnen, evenals thans, op de reguliere wijze en in persoon terecht bij de ambtenaar van de burgerlijke stand. Zij behouden dus hun nu bestaande mogelijkheid tot een persoonlijke aangifte van overlijden. Omdat wij het gevoel hierover bij de leden van de PvdA-fractie begrijpen, zeggen wij toe dit aspect te zullen betrekken bij de aangekondigde wetsevaluatie na drie jaar. Blijken de vermeende frauderisico's zich dan niet (in die mate) te manifesteren en er bovendien een aantoonbare meerwaarde met een reële praktische behoefte te bestaan aan de e-aangifte bij overlijden door nabestaanden, dan zal daarin alsnog worden voorzien.

De leden van de PvdA-fractie nemen aan dat de regering geen onderscheid maakt tussen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap. Het bevreemdt hen daarom dat de term «voorgenomen huwelijk» op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het wetsvoorstel is gewijzigd in «voornemen om in het huwelijk te treden», terwijl nog wel wordt gesproken van «voorgenomen registratie van een partnerschap». De leden van de PvdA-fractie verzoeken om een toelichting hierop.

Terecht benadrukken de aan het woord zijnde leden dat er geen onderscheid moet worden gemaakt tussen een huwelijk en een geregistreerd partnerschap. Daarvan is ook geen sprake nu in het wetsvoorstel wordt gesproken van «voorgenomen registratie van een partnerschap». Uit taalkundig oogpunt bestaat tegen het gebruik van deze term ook geen bezwaar. Dit ligt anders als in de tekst, evenals bij «voorgenomen huwelijk», zou worden gesproken over een «voorgenomen geregistreerd partnerschap». Er kan echter wel sprake zijn van een voorgenomen registratie van een partnerschap, die uiteindelijk resulteert in een geregistreerd partnerschap.

Geboorteaangifte

De fractie van GroenLinks vraagt, nu partners vaak toegang hebben tot elkaars DigiD en BSN-nummer, hoe wordt voorkomen dat een van de partners in de geboorteaangifte keuzes opneemt, zoals de voor- of achternaam, waar de andere partner het niet mee eens is. En welke mogelijkheden heeft dan de laatstgenoemde partner, aldus de aan het woord zijnde leden, om deze keuzes ongedaan te maken of te herstellen? De problematiek waar de GroenLinks-fractie op wijst kan zich ook nu al voordoen, en is niet specifiek voor de elektronische aangifte van geboorte. Ook bij de aangifte in persoon aan het loket kan de aangever immers keuzen maken waar, naar later pas blijkt, zijn of haar wederhelft niet achter staat. In de regel gaat het daarbij om de keuze of schrijfwijze van de voornaam of -namen. Personen hebben een eigen verantwoordelijkheid bij het gebruik van DigiD en BSN-nummer waarbij een beroep op het gezonde verstand van personen moet worden gedaan. Daarnaast vervult de ambtenaar van de burgerlijke stand hier in algemene zin een marginaal toetsende rol op het moment dat de geboorteakte wordt opgemaakt. Hij moet immers weigeren in de geboorteakte voornamen op te nemen die ongepast zijn (artikel 1:4 lid 2 BW); het ligt dan in de rede daarover contact met de ouders op te nemen. Voor het overige is een juiste geboorteaangifte de verantwoordelijkheid van de ouders respectievelijk aangever. Blijkt er sprake van kennelijke schrijf- of spelfouten, door de aangever of de ambtenaar van de burgerlijke stand, dan kunnen deze ambtshalve door laatstgenoemde worden verbeterd (artikel 1:24a lid 2 BW). Datzelfde geldt op grond van dit wetsvoorstel straks ook voor kennelijke misslagen; daarvoor is naar huidig recht nog de tussenkomst van de officier van justitie nodig (artikel 1:24a BW nieuw). Gaat het daarentegen om onenigheid tussen, bijvoorbeeld, de ouders over de gegeven voornaam of

-namen, dan heeft de andere ouder de mogelijkheid om bij de rechtbank een verzoek tot wijziging daarvan in te dienen (artikel 1:4 lid 4 BW). Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Datzelfde geldt voor de bestaande procedures tot wijziging van de geslachtsnaam (artikel 1:7 BW) of tot het opmaken van een geboorteakte als het geslacht van een kind twijfelachtig is (artikel 1:19d BW).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder, mede gelet op het wetsontwerp lesbisch ouderschap, of te zijner tijd niet ook moeders en «meemoeders» een elektronische aangifte moeten kunnen doen.

Op grond van het nu voorgestelde artikel 1:19e lid 1 BW is de natuurlijke moeder straks altijd bevoegd tot het doen van een elektronische geboorteaangifte, als die weg op gemeentelijk niveau is open gesteld. Het nu bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel over het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie (Kamerstukken II 2011/12, 33 032, nr. 2) kent deze mogelijkheid nog niet voor de «meemoeder». De hiervoor door de leden van de GroenLinks-fractie gedane suggestie spreekt ons aan. Wij zullen de mogelijkheid van elektronische geboorteaangifte door de «meemoeder» daarom nader onderzoeken. Vooruitlopend daarop is wetsvoorstel 33 032 bij nota van wijziging aldus aangepast dat ook in deze gevallen tot een digitale geboorteaangifte kan worden overgegaan als uit de evaluatie blijkt dat dit betrouwbaar kan en daaraan in de praktijk behoefte blijkt te bestaan (Kamerstukken II 2011/12, 33 032, nr. 7).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering bekend is met de in sommige andere landen (Nepal, Australië) bestaande mogelijkheid om bij de geboorteaangifte ten behoeve van inter- en transseksuelen de mogelijkheid «X» op te nemen, hoe de regering hierover denkt en of zij – nu of op een later moment – kan aangeven welke functie het registreren van sekse in de burgerlijke stand nog heeft. Kan deze registratie, zo vragen zij, niet helemaal achterwege blijven?

Het kabinet is bekend met de discussie hierover in andere landen. Daarom is, in het kader van de consultatie over het op 24 augustus 2012 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet GBA ter zake van wijziging van de vermelding van het geslacht in de geboorteakte, de vraag specifiek aan de orde gesteld of doorhaling van de geslachtsaanduiding in de geboorteakte mogelijk moet zijn zonder dat in de akte een nieuwe geslachtsaanduiding wordt opgenomen. Naar aanleiding van opmerkingen uit de consultatie en met name de desbetreffende suggestie van COC Nederland, is besloten dit complexe vraagstuk – de afwezigheid van de vermelding van het geslacht in de geboorteakte – apart te gaan bezien.

Huwelijksdwang en schijnhuwelijken

De leden van de GroenLinks-fractie benadrukken dat het tegengaan van schijnhuwelijken niet mag leiden tot het belemmeren van de vrije partnerkeuze en vragen de regering te bevestigen dat het wetsvoorstel de mogelijkheden tot vrije partnerkeuze niet beperkt.

Het is niet de bedoeling van de regering om via de in het wetsvoorstel voorziene strengere toetsing op schijnhuwelijken een vrije partnerkeuze te belemmeren. De procedure wordt vereenvoudigd, versneld en aangescherpt. Verder worden geen wijzigingen beoogd. De mogelijkheden tot vrije partnerkeuze worden derhalve niet beperkt. Het tegengaan van schijnhuwelijken als zodanig, waarbij het huwelijk uitsluitend met het doel wordt aangegaan om een verblijfsvergunning in Nederland te verkrijgen, kan niet als een belemmering van de vrije partnerkeuze worden gezien. Bij een schijnhuwelijk is immers uit de aard der zaak geen sprake van een «partnerkeuze» met het oog op het aangaan van een huwelijk.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het kabinetsbeleid om huwelijksdwang tegen te gaan.

Bestaat het gevaar, aldus de leden van de GroenLinks-fractie, dat met een e-aangifte signalen van mogelijke huwelijksdwang gemist gaan worden, bijvoorbeeld omdat de ouders of de partner over DigiD en het BSN-nummer kunnen beschikken, en, zo ja, welke maatregelen worden overwogen om deze signalen tijdig te kunnen opvangen?

Terecht vragen de leden van de GroenLinks-fractie aandacht voor de problematiek van huwelijksdwang. Het onderhavige wetsvoorstel brengt mee dat de huidige ondertrouw aan het gemeenteloket kan worden vervangen door een elektronische huwelijksmelding, maar verandert niet het feit dat beide partijen in persoon bij de ambtenaar van de burgerlijke stand moeten verschijnen voor de huwelijksluiting. Ook geldt straks voor de ambtenaar van de burgerlijke stand een generieke verplichting tot verificatie van de verblijfstitel van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot voordat tot de huwelijksvoltrekking wordt overgegaan (artikel 1:58 lid 1 BW nieuw). Er blijft derhalve altijd een concreet toetsmoment voor de huwelijksluiting. Bij een vermoeden van huwelijksdwang weigert de ambtenaar van de burgerlijke stand het huwelijk te sluiten. Daar komt bij, dat het kabinet vorig jaar al de nodige maatregelen heeft aangekondigd om huwelijksdwang tegen te gaan (Kamerstukken II, 2010/11, 32 175, nr. 17). Een wetsvoorstel strekkende tot verruiming van de strafrechtelijke aanpak van, onder andere, huwelijksdwang is inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig (kamerstukken II 2011/12, 32 840). Naar het oordeel van het kabinet kan bij huwelijksdwang de meeste winst echter worden behaald in de preventieve sfeer. De Tweede Kamer is over een plan van aanpak preventie huwelijksdwang door de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel nader geïnformeerd bij brief van 3 juli 2012.

5. Uitvoerbaarheid

De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang dat er van tevoren duidelijkheid is over de contouren van de implementatie, zoals het minimale aantal deelnemers in de komende drie jaar, de tijdslijn en de kosten. Omdat het op deze punten aan de Tweede Kamer gegeven antwoord deze leden niet gerust stelt, vragen zij de regering alsnog om hier een gedetailleerd inzicht in te geven.

Het is goed om allereerst te realiseren dat het onderhavige wetsvoorstel op een aantal belangrijke uitgangspunten berust, te weten: een facultatieve in plaats van verplichte invoering door gemeenten en, als daarvan gebruik is gemaakt, nevenschikking (de elektronische dienstverlening komt naast de traditionele dienstverlening te staan ter keuze van de burger). Met andere woorden: een keuze voor wie kan en wil, maar geen plicht voor de gemeente voor wie dat anders ligt. Verder is gekozen voor een gefaseerde invoering, met de elektronische geboorteaangifte als sluitstuk, en is drie jaar na de inwerkintreding als tussenbalans een wetsevaluatie voorzien. De vooral eenmalige invoeringskosten komen ten laste van de betrokken gemeenten; zij profiteren echter ook ten volle van de naar verwachting deels aanzienlijke en in ieder geval structurele besparingen. In een algemene maatregel van bestuur zullen, voordat wordt overgegaan tot de elektronische dienstverlening, nog enkele technische randvoorwaarden worden verankerd ten aanzien van de veiligheid, betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de te gebruiken systemen. Pas als deze aspecten voldoende gegarandeerd kunnen worden, kan groen licht worden gegeven voor de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Met het al genoemde RmBS-programma zijn de randvoorwaarden hiervoor concreet in kaart gebracht, dankzij de enthousiaste en deskundige inbreng van ruim veertig gemeenten. Daarmee heeft in zekere zin de kopgroepgedachte al vorm gekregen. Met de NVvB en de VNG vindt overleg plaats over de follow-up van het RmBS-programma. In dat kader wordt, onder de vigeur van het

EL&I-programma «Slim geregeld goed verbonden», in samenwerking met de VNG, de NVvB en de BGNU inmiddels een pilot elektronische overlijdensaangifte uitgevoerd, die eind 2012 moet zijn afgerond. De daartoe ingestelde stuurgroep wordt voorgezeten door dhr. J.P. Gebben, burgemeester van Renkum en ambassadeur van het nieuwe regeldrukprogramma «Beter en concreter». Het project moet uiteindelijk leiden tot een gestandaardiseerd e-aangifteproces en de ontwikkeling van een technisch format voor de digitale opslag van een (overlijdens)akte. Na oplevering van het eindresultaat zal het opschalingsperspectief worden verkend binnen het convenant »Smart cities» met de G32 gemeenten. De e-overlijdensaangifte zou, volgens een eerste schatting, tot een structurele besparing voor het bedrijfsleven kunnen leiden van 4 miljoen euro per jaar. Het bijgestelde voornemen is om met de invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand in de tweede helft van 2013 een begin te kunnen maken. Daarbij is de verwachting dat de G4 voorop zullen lopen, omdat juist zij sterk hebben aangedrongen op de mogelijkheid tot elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. Een betrouwbare en concrete inschatting van de kosten en baten voor gemeenten is ten slotte, zo bleek ook uit overleg met de NVvB en de VNG, niet te maken. Daarvoor verschilt de stand van de automatisering tussen de verschillende gemeenten te sterk, terwijl bovendien onvoldoende duidelijk is welke gemeenten en hoeveel burgers per saldo zullen kiezen voor de elektronische weg.

De leden van de CDA-fractie geven voorts in overweging om de gemeenten niet direct over de volle breedte tot deelname uit te nodigen, maar om te beginnen om de kwaliteit van het systeem te testen met een kleinschalige «kopgroep». Zij vragen de regering te onderbouwen waarom niet wordt begonnen met een kleine groep deelnemers om het systeem te testen en, als deze test succesvol is, niet wordt overgegaan tot een verplichte invoering voor alle gemeenten in Nederland?

De kopgroepgedachte krijgt momenteel vorm in de pilot «elektronische overlijdensaangifte». Overigens zal de kwaliteit van de te gebruiken systemen, hoe dan ook, voor de invoering uitvoerig worden getest en buiten twijfel moeten staan, juist opdat het systeem breed toegankelijk kan zijn voor gemeenten die tot e-dienstverlening willen overgaan. Een hiervan te onderscheiden aspect is de door de aan het woord zijnde leden terecht opgeworpen vraag naar de verplichte dan wel vrijwillige invoering van de e-dienstverlening. De regering heeft bewust gekozen voor facultatieve invoering, zoals ook is geschied bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. 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 gemeenten echter 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), zouden worden doorkruist bij een verplichte invoering van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Kleinere gemeenten zouden dan bijvoorbeeld 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 (Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 7, par. 3). Daar komt bij dat een verplichte invoering zou kunnen leiden tot – wellicht aanzienlijke – financiële claims van gemeenten, waarvoor de budgettaire ruimte bij het Rijk ontbreekt. Bovendien ziet de regering ook geen aanleiding die mogelijke claims van gemeenten te honoreren, nu op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten zelf in de e-dienstverlening bij de burgerlijke stand wordt voorzien, daarin door het Rijk al 400 000 euro aan Primagelden is en in eerste instantie 100 000 euro in het kader van het

Sggv-programma wordt geïnvesteerd en de eventuele structurele besparingen als gevolg hiervan, de uitvaartbranche daargelaten, integraal bij de gemeenten blijven.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies