

Vergaderjaar 2011–2012

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 11 oktober 2011

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

Met belangstelling, maar ook met enige zorg hebben de leden van de **VVD**-fractie kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Deze leden vinden het een goede zaak dat voor de burger elektronische aangifte van geboorte, van het voornemen te trouwen of van het voornemen tot registratie van een partnerschap mogelijk wordt gemaakt. Hetzelfde geldt voor de elektronische aangifte van overlijden door begrafenisondernemingen. Deze leden hebben echter nog een paar vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Hoewel zij op zichzelf voorstander zijn van het invoeren van dit type dienstverlening door gemeenten, roept het voorliggende wetsvoorstel een aantal fundamentele vragen op.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met interesse en instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog een vraag.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een groot aantal aspecten van deze wet uitgebreid aan de orde geweest, menen de leden van de **GroenLinks**-fractie. De meeste van deze aspecten zijn wat hen betreft voldoende behandeld. Alleen over de veiligheid van

¹ Samenstelling:

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

het digitale systeem zouden zij graag enige aanvullende informatie van de regering ontvangen. Daarnaast willen deze leden een aantal punten aan de orde stellen die nog niet eerder aan de orde zijn geweest.

2. Algemeen

Modernisering van de burgerlijke stand die in dit wetsvoorstel aan de orde is, kan niet los worden gezien van de modernisering van de gemeentelijke basisadministratie (GBA), aldus de leden van de **VVD**-fractie. Modernisering van de GBA is een project dat al jaren duurt en waarvan de afronding nog niet in zicht is. Bovendien is een substantieel percentage van de GBA-bestanden van Nederlandse gemeenten vervuild. In grote steden zoals Amsterdam kan dat percentage zelfs oplopen tot meer dan 5%. Een maatregel die kan bijdragen aan verbetering is dat gemeenten en GBA-afnemers een zogenaamde terugmeldplicht krijgen op het moment dat ze constateren dat gegevens uit de GBA niet kloppen. De regering heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangegeven dat er een onderzoek loopt naar de kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens in de GBA, een tweede onderzoek naar het gebruik van de terugmelding, en een derde naar het vertrek van burgers met onbekende bestemming (de zogenaamde spookburgers). De uitkomsten van deze onderzoeken zouden na de zomer 2011 bekend zijn. Graag worden deze leden geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken.

Dit wetsvoorstel wordt na drie jaar geëvalueerd. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of zij bereid is om in het kader van die evaluatie na te gaan of de elektronische aangifte en registratie van geboorte, van het voornemen tot een huwelijk, van het voornemen tot registratie van een partnerschap en van overlijden aanleiding geven tot fraude en of zij daarover wil rapporteren.

3. Veiligheid en betrouwbaarheid elektronische dienstverlening

Een zorgpunt van de leden van de **VVD**-fractie betreft de veiligheid van de te gebruiken systemen. Het lukt de overheid maar moeilijk om voldoende betrouwbare en vertrouwelijke ICT-infrastructuren te realiseren. De situatie die is ontstaan als gevolg van onbetrouwbare certificaten die door gemeenten worden gebruikt in hun elektronisch berichtenverkeer met burgers, is daar een recent voorbeeld van. Wat gaat de regering er aan doen om dergelijke situaties te voorkomen en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van te hanteren ICT-infrastructuren te verbeteren? Welke maatregelen neemt zij om het opdrachtgeverschap beter in te vullen? Ook DigiD speelt een belangrijke rol bij de invoering van onderhavig wetsvoorstel. Tot nu toe heeft de veiligheid – afgezien van het incident rond Diginotar – van DigiD verschillende keren ter discussie gestaan. Hoe garandeert de regering een veilig gebruik van DigiD bij de invoering van dit wetsvoorstel? De regering geeft in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aan dat nog nader onderzoek moet worden verricht naar de technische en softwarematige randvoorwaarden waaronder op betrouwbare wijze tot invoering van elektronische dienstverlening kan worden overgegaan.¹ Deze leden verzoeken de regering hen te informeren over de wijze waarop de regering voornemens is de identiteit en authenticiteit van gebruikers te garanderen, alsmede de integriteit van gegevens, de onweerlegbaarheid van de ontvangst en verzending van gegevens en de vertrouwelijkheid van gegevens. Hoe gaat de regering gemeenten ondersteunen bij het implementeren van de in het wetsvoorstel geregelde vorm van elektronische dienstverlening burgerlijke stand? Graag een reactie.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 4.

Elektronische aangifte en registratie vragen om waterdichte databestanden, in casu de gemeentelijke basisadministratie, ter bescherming van de privacy van betrokkenen. Na de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gebleken dat met DigiD fraude is gepleegd. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of, als deze gebeurtenis vóór de totstandkoming van dit wetsvoorstel zou hebben plaatsgevonden, deze invloed zou hebben gehad op de totstandkoming of de inhoud van het wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie maken zich zorgen over het vermogen van gemeenten om gedigitaliseerde persoonsgegevens te kunnen afschermen. De gemeente Amsterdam kampt bijvoorbeeld met dermate grote IT-problemen dat de gemeentelijke ICT-dienst onder curatele is gesteld. Juist ook over het niveau van de beveiliging hebben externe experts en de gemeenteraad bij herhaling grote zorgen geuit. In conclusie met de Tweede Kamer gaf de staatssecretaris echter aan dat burgers niet hoeven te vrezen dat persoonlijke gegevens via gemeenten op straat komen te liggen. Op basis van welke informatie komt de staatssecretaris ertoe om deze belofte – die de participerende gemeenten, dus ook Amsterdam, kennelijk geacht worden te kunnen waarmaken – te doen? Naast het kunnen afschermen van persoonsgegevens dient het systeem dat de regering beoogt in te voeren ook bestand te zijn tegen misbruik. Dat pogingen tot misbruik zullen worden ondernomen – denk aan het sluiten van een elektronisch schijnhuwelijk – lijkt waarschijnlijk. Kan de regering aangeven met welke waarborgen zij beoogt om misbruik te voorkomen en wat bij deze waarborgen de belangrijkste afhankelijkheden zijn (bijvoorbeeld door ambtenaren geïnvesteerde tijd om aangiftes te checken, kwaliteit van het IT-systeem, et cetera)?

De leden van de **PVV**-fractie vragen in hoeverre de recente beveiligingsproblemen die zich met DigiNotar hebben voorgedaan van invloed zijn op de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel. Immers, dit wetsvoorstel neemt blijkens de memorie van toelichting immers het gebruik van DigiD tot uitgangspunt.¹ Het is deze leden bekend dat de gebruikerscertificaten van DigiNotar zijn vervangen door certificaten van andere aanbieders. Zijn alle beveiligingsproblemen inmiddels opgelost zodat de veiligheid kan worden gegarandeerd? Graag een reactie.

In de memorie van toelichting stelt de regering ten aanzien van de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid dat de techniek inmiddels genoeg waarborgen blijkt te bieden, zo lezen de leden van de **GroenLinks**-fractie.² Onderschrijft de regering deze stelling nog, ook na de recente gebeurtenissen waarbij sprake was van ernstige lacunes in de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van digitale overheidsdiensten (Diginotar, identiteitsfraude bij de belastingtoeslagen)? Zo ja, waarop is deze overtuiging gebaseerd? Zo nee, welke aanvullende maatregelen zijn nodig om een betrouwbare invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand mogelijk te maken? Graag een reactie.

4. Zaken rondom diverse aangiftes

Gemaakt onderscheid

Burgers krijgen wel de mogelijkheid elektronische aangifte te doen van geboorte maar niet van overlijden. Terwijl het in persoon aangifte doen van overlijden thans wel mogelijk is, mits men een verklaring van een arts die het overlijden heeft vastgesteld, kan overleggen. Als argument wordt het frauderisico in verhouding tot de gevoelde noodzaak aangevoerd. Deze argumentatie komt de leden van de **PvdA**-fractie vreemd voor aangezien evenveel, zo niet meer gewin valt te behalen met een valse

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 6.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 3, p. 3.

aangifte van een geboorte dan met een valse aangifte van overlijden. Bovendien is het bij een valse aangifte van overlijden wel mogelijk dat deze door de persoon die ten onrechte dood is verklaard wordt bestreden terwijl dat bij een valse aangifte van een geboorte niet mogelijk is. Deze leden verzoeken de regering een betere onderbouwing voor dit verschil in behandeling te verstrekken.

Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken is de term «voorgenomen huwelijk» in de wet gewijzigd in «voornemen om in het huwelijk te treden». Aannemende dat de regering geen onderscheid maakt tussen een huwelijk en een partnerschap bevreemdt het de leden van de PvdA-fractie dat in het wetsvoorstel wel wordt gesproken van «voorgenomen registratie van een partnerschap». Deze leden verzoeken de regering om een toelichting hierop.

Geboorteaangifte

Bij veel geboorteaangiften zijn twee partners betrokken. Deze partners zullen veelal toegang hebben tot elkaars DigiD en BSN-nummer, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Hoe wordt voorkomen dat een van de partners in de aangifte keuzes opneemt (bijvoorbeeld de achternaam en/of de voornamen) waar de andere partner het niet mee eens is? Wat voor mogelijkheden heeft de andere partner om de keuzes waar hij/zij geen toestemming voor gaf, ongedaan te maken dan wel te herstellen? Het wetsontwerp spreekt van «de vader en de moeder». Met het wetsontwerp lesbisch ouderschap, dat de regering blijkens de brief van 28 juni jl.¹ als prioriteit heeft opgenomen in het wetgevingsprogramma, wordt het echter ook mogelijk dat er twee moeders zijn. Is de regering het met deze leden eens dat ook moeders en «meemoeders» te zijner tijd elektronisch aangifte moeten kunnen doen?

Bij de geboorteaangifte moet worden aangegeven of een kind van het mannelijk of het vrouwelijk geslacht is. Is de regering bekend met initiatieven in andere landen (Nepal, Australië) om de mogelijkheid te openen om ten behoeve van interseksuelen en transeksuelen een derde mogelijkheid («X») op te nemen? Hoe denkt de regering over deze mogelijkheid? Kan de regering – nu of op een later moment – aangeven welke functie het registreren van sekse in de burgerlijke stand in de huidige tijd nog heeft? Zou deze registratie niet in zijn geheel achterwege kunnen blijven? Graag een reactie.

Huwelijksdwang en schijnhuwelijken

Ten aanzien van een voornemen tot een huwelijk besteedt het wetsvoorstel uitgebreid aandacht aan het voorkomen van zogenoemde schijnhuwelijken; in de Tweede Kamer is hier ook uitgebreid aandacht aan besteed. De leden van de **GroenLinks**-fractie hechten eraan te benadrukken dat het tegengaan van «schijnhuwelijken» (in de zin van huwelijken die worden aangegaan uitsluitend met het doel een verblijfsvergunning te verkrijgen), niet mag leiden tot het belemmeren van de vrije partnerkeuze. Ook voor mensen zonder geldige verblijfstitel moet het mogelijk zijn te huwen. Kan de regering nogmaals bevestigen dat het onderhavige wetsontwerp die mogelijkheid niet beperkt?

In de memorie van toelichting en tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is uitgebreid ingegaan op de problematiek van «schijnhuwelijken». Een andere vorm van misbruik is echter niet aan de orde geweest, namelijk huwelijksdwang. Huwelijksdwang kan zich ook voordoen bij twee mensen met een verblijfsrechtelijke status. Hoe ziet de regering dit wetsvoorstel in relatie tot het kabinetsbeleid om huwelijksdwang tegen te gaan? Bestaat het gevaar dat met een elektronische aangifte – mogelijk zelfs zonder medeweten van «het slachtoffer», immers ook ouders of

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VI, 112.

partner zullen mogelijk over DigiD en BSN-nummer kunnen beschikken – signalen van mogelijke huwelijksdwang gemist gaan worden? Welke maatregelen denkt de regering te nemen om deze signalen wel – tijdig – te kunnen opvangen? Graag een reactie.

5. Uitvoerbaarheid

Helaas heeft de Nederlandse overheid geen overtuigende staat van dienst op het gebied van grote ICT-transformaties. In dat licht riep de Tweede Kamer in het debat met de staatssecretaris al de modernisering van de GBA in herinnering, maar daartoe beperken de voorbeelden zich niet. Onder meer de Politie, Defensie, de IND en de Belastingdienst kenden of kennen grote problemen bij het invoeren van nieuwe IT-systemen. Om dergelijke problemen in dit geval te voorkomen vinden de leden van de **CDA**-fractie het van groot belang dat er van tevoren tenminste duidelijkheid is over de contouren van de implementatie, zoals het minimale aantal deelnemers in de komende drie jaar, de tijdslijn en de kosten. Het op deze punten aan de Tweede Kamer gegeven antwoord stelt deze leden niet gerust: de staatssecretaris geeft aan geen inschatting te kunnen geven van het aantal deelnemers, noch een tijdslijn voor de invoering te kunnen noemen, noch inzicht te kunnen geven in de kosten («wegens de vele variabelen is er geen betrouwbare indicatie van de financiële implicaties»¹).¹ Voor deze leden is dergelijke informatie echter van groot belang om met het wetsvoorstel te kunnen instemmen. Zij vragen de regering dan ook om hier alsnog gedetailleerd inzicht in te geven. De regering kiest ervoor om de Nederlandse gemeenten per direct in de volle breedte uit te nodigen om aan de invoering mee te doen. Gelet op de vele onzekerheden ten aanzien van de uitvoering zou het in de ogen van deze leden echter meer voor de hand liggen om te beginnen met een kleinschalige «kopgroep». Op deze manier zou uitsluitend gekregen kunnen worden over de kwaliteit van het systeem, waarna de overige gemeenten kunnen meedoen.

Indien die kwaliteit voldoende is, dringt zich vervolgens de vraag op of meedoen voor de overige gemeenten facultatief moet zijn. Met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Nederlandse Vereniging van Gemeenten vragen deze leden of de regering er niet goed aan doet om – indien de invoering bij de kopgroep succesvol blijkt – de koe hier in zijn volledigheid bij de horens te vatten, en participatie verplicht te stellen. Kan de regering in meer detail onderbouwen waarom zij niet begint met een relatief kleine groep deelnemers om het systeem te testen en – indien die test succesvol is – niet overgaat tot verplichte invoering voor *alle* gemeenten?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering, graag binnen **vier weken**, met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Broekers-Knol

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

¹ *Handelingen II* 2010/11, nr. 92, p. 90.