

Vergaderjaar 2013–2014

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)

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 maart 2014

1. Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het nader voorlopig verslag van Uw Kamer. Het verheugt ons dat de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks met waardering kennis hebben genomen van de uitvoerige beantwoording van de eerder gestelde vragen. Daarnaast danken wij de leden van de fracties van VVD, D66 en GroenLinks voor de in het nader voorlopig gestelde vragen. Hieronder wordt op deze vragen ingegaan. Voor de redenen voor de vertraagde beantwoording van het nader voorlopig verslag zij verwezen naar onze brief aan U van 29 november 2013 (Kamerstukken I 2013/2014, 32 444, E). Bij de beantwoording is de volgorde van het nader voorlopig verslag aangehouden.

2. Veiligheid en betrouwbaarheid elektronische dienstverlening

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een nadere onderbouwing kan geven voor de stelling dat DigiD een afdoende betrouwbaar systeem is. In het kader van de verkenning of DigiD met een hoger betrouwbaarheidsniveau moet worden uitgebreid informeren de leden van de VVD-fractie naar de rol van de elektronische identiteitskaart hierbij. Betrouwbare elektronische dienstverlening is van wezenlijk belang voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. DigiD vervult hierin een cruciale rol, omdat DigiD het overheidsmiddel is waarmee burgers zich digitaal bekend kunnen maken. Hoewel 100% veiligheid nooit te garanderen is, toont het feit dat DigiD het afgelopen jaar ruim 100 miljoen keer is gebruikt en dat ruim 11 miljoen mensen over een DigiD beschikken aan dat DigiD een afdoende betrouwbaar systeem is voor de meeste elektronische dienstverlening. Verder zijn maatregelen rond de veiligheid van DigiD genomen om het vertrouwen in DigiD ook in de toekomst te borgen. In dat verband valt te denken aan de verplichting van alle DigiD gebruikende organisaties om jaarlijks hun ICT-beveiliging, voor zover deze DigiD raakt, op basis van een ICT-beveiligingsassessment te toetsen. Hoewel DigiD een afdoende betrouwbaar systeem is voor de meeste elektronische dienstverlening heeft het kabinet zich als uitgangspunt

gesteld om de overheidsdienstverlening te verbeteren. Om de ontwikkeling van meer geavanceerde en complexe digitale dienstverlening van de overheid te stimuleren, wordt onderzocht of DigiD met een hoger betrouwbaarheidsniveau moet worden uitgebreid. Momenteel worden de mogelijke scenario's hiervoor nader uitgewerkt, waarbij tevens de mogelijke rol van een elektronische identiteitskaart wordt overwogen. De leden van de VVD-fractie menen dat de invoering van het jaarlijkse ICT-beveiligingsassessment DigiD voor organisaties die DigiD gebruiken een goede eerste stap is en waarschijnlijk het veiligheidsbewustzijn zal verhogen, maar vragen waarop het kabinet de stelling baseert dat de uitvoering van het ICT-beveiligingsassessment zal leiden tot concrete maatregelen en tot een betere ICT-beveiliging bij de betrokken organisaties.

De uitvoering van het jaarlijkse ICT-beveiligingsassessment DigiD kent geen vrijblijvend karakter. Alle DigiD gebruikende organisaties zijn verplicht om hun ICT-beveiliging, voor zover deze DigiD raakt, op basis van een ICT-beveiligingsassessment te toetsen. Dit gebeurt aan de hand van de «Norm ICT-beveiligingsassessments DigiD». Deze norm bestaat uit elementen die impact hebben op de veiligheid van DigiD en de met DigiD ontsloten gegevens. Ook het uitvoeren van een «hack»-test ofwel een zogenaamde penetratietest maakt deel uit van de betreffende norm. Verder zijn met Logius, de beheerorganisatie van DigiD, afspraken gemaakt over het proces dat gevolgd zal worden voor het geval uit het ICT-beveiligingsassessment mocht blijken dat DigiD gebruikende organisaties niet of nog niet geheel aan de gestelde eisen voldoen. Daarbij staat voorop dat er bij signalen van beveiligingsrisico's met mogelijke gevolgen voor DigiD altijd nader onderzoek wordt uitgevoerd. Waar nodig zullen op basis van de assessmentrapportages verbetertrajecten worden opgelegd, waarvan de uitvoering wordt gemonitord. Daarnaast zal ingeval van een geconstateerd serieus en acuut beveiligingsrisico meteen worden overgegaan tot het gecontroleerd afsluiten van DigiD van de betreffende organisatie. Vanwege deze aspecten van het ICT-beveiligingsassessment worden DigiD gebruikende organisaties, naast de verhoging van hun bewustzijn, optimaal bewogen om concrete maatregelen te nemen en hun ICT-beveiliging te verbeteren.

De leden van de VVD-fractie vragen, ten slotte, of gemeenten, als zij gaan voldoen aan de bij algemene maatregel van bestuur nader vast te leggen standaarden voor een veilige, integere en vertrouwelijke gegevensuitwisseling, zij daarmee per definitie zullen voldoen aan de kwaliteitseisen voor een betrouwbare elektronische informatie-uitwisseling, die in het voorgestelde artikel 1:18b lid 1 Burgerlijk Wetboek (BW) worden genoemd.

In de memorie van antwoord is aangegeven dat de in artikel 1:18b BW voorgestelde algemene wettelijke criteria voor de te gebruiken systemen van gegevensverwerking zullen worden geconcretiseerd door op enigerlei wijze de door het College Standaardisatie vastgestelde standaarden voor de informatiebeveiliging, de lange-termijn-archivering van documenten alsmede voor de uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties¹ in een algemene maatregel van bestuur (amvb) te verankeren. Daarbij is tevens opgemerkt dat het voornemen bestaat om de toegang tot gegevens en de gegevensuitwisseling zelf in te richten conform de geldende overheidsstandaarden (onder andere beschreven in de NORA, het document over de referentie-architectuur van de Nederlandse overheid) en te beveiligen volgens de overheidsstandaarden. Deze aspecten zullen zo mogelijk eveneens in de op te stellen algemene maatregel van bestuur worden betrokken. Een gemeente die conform deze amvb handelt, voldoet daarmee tevens aan de algemene wettelijke vereisten van het voorgestelde artikel 1:18b

¹ Vgl. <https://lijsten.forumstandaardisatie.nl/>.

lid 1 BW. Daarmee is, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, de rechtszekerheid gediend.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is deze algemene maatregel van bestuur periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks – te evalueren en, indien nodig, te herzien bij nieuwe technische ontwikkelingen. Verder vragen zij hoe de in artikel 1:18b BW voorziene open termen, zoals «vertrouwelijkheid» en «juistheid», zullen worden ingevuld voordat een amvb is vastgesteld.

Terecht merken de leden van de D66-fractie op dat het van belang is dat de gestelde veiligheidsnormen dicht op de technische mogelijkheden moeten blijven zitten. Daarom is het ons voornemen om de betrokken amvb in overleg met onder meer de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten periodiek te gaan evalueren. Als nieuwe technische ontwikkelingen daartoe nopen, bijvoorbeeld blijkend uit de vaststelling van nieuwe of aangescherpte normen door het College Standaardisatie, dan zal de amvb worden bijgesteld. Gelet op het belang van deze amvb zal pas tot gefaseerde openstelling van elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand worden overgegaan, als de nadere technische randvoorwaarden voor een veilige, integere en betrouwbare gegevensuitwisseling bij amvb zijn vastgesteld. Er zal bijgevolg geen sprake zijn van invulling van bepaalde open normen voorafgaand aan de vaststelling van een amvb.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd over het feit dat de regering in de memorie van antwoord heeft aangegeven dat de validiteit van de te gebruiken systemen buiten twijfel moet staan voordat tot invoering van elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand kan worden overgegaan. Zij hebben echter tevens de indruk dat er een hogere veiligheidsstandaard wordt geëist bij een verplichte invoering door gemeenten dan bij een vrijwillige invoering, en vragen om een nadere toelichting op dit punt.

Dit moet op een misverstand berusten. Er gaan voor de invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand voor alle gemeenten uniforme randvoorwaarden en eisen gelden, ongeacht het verplichte dan wel vrijwillige karakter van de invoering. Die randvoorwaarden liggen besloten in artikel 1:18b BW en de op basis daarvan vast te stellen algemene maatregel van bestuur, die hiervoor al aan de orde is geweest. Wij merken hierbij op dat het voornemen steeds is geweest om de invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand gefaseerd te doen plaatsvinden, te beginnen met de overlijdensaangifte, vervolgens de huwelijksaangifte en, ten slotte, de geboorteaangifte (Kamerstukken I, 2012/13, 32 444, C). Op die wijze kunnen gemeenten zich beter op de nieuwe situatie instelling en kan gaandeweg ervaring worden opgedaan met de techniek. Het voornemen is om begin 2015 een aanvang met de landelijke invoering te gaan maken. Dat biedt ampel de gelegenheid om de pilots die nu onder meer bij de gemeenten Den Bosch, Haarlemmermeer en Amersfoort met succes worden beproefd af te ronden, te evalueren en op basis daarvan de techniek, de procedure en het digitale aangifteformulier zonnodig te verfijnen, zodat niets een landelijke uitrol in de weg staat. Er is nog een afrondende vervolgpilot nodig die uitsluitend moet geven over, met name, de uiteindelijke vormgeving van digitale aangifteformulieren, de gegevensverificatie in andere overheidsadministraties, het technische format voor een digitale akte alsmede een beschrijving van de te volgen werkwijze. Het overleg met de gemeente Den Bosch hierover is nagenoeg afgerond. De inzet is om in het tweede kwartaal van 2014 met deze pilot te starten, en deze in het vierde kwartaal van 2014 te evalueren.

De leden van de D66-fractie vragen, ten slotte, of de regering van plan is een jaarlijks budget in te richten om de beveiliging van de elektronische dienstverlening actueel te houden.

Het is de verantwoordelijkheid van individuele organisaties om hun elektronische dienstverlening, waaronder de beveiliging en een betrouwbare gegevensuitwisseling, actueel te houden. Daarnaast is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor 2013 en 2014 een budget ingericht om uitvoering te geven aan de Taskforce Bestuur en Informatieveiligheid Dienstverlening, die in zijn opdracht tot en met 2014 in het leven is geroepen. De Taskforce heeft tot taak het onderwerp informatieveiligheid hoog op de agenda bij bestuurders en topmanagers van alle overheidslagen te krijgen, zowel qua bewustwording als qua sturing. Voor de borging van de informatieveiligheid op de lange termijn werken de overheden nauw samen in een interbestuurlijk overleg (I-Strategie overheden), waarin kennisuitwisseling, samenwerking en hergebruik centraal staan, het beleid wordt afgestemd voor de dienstverlening en informatieveiligheid voor de gehele overheid wordt gebaseerd op de verantwoordelijkheid van iedere sector en daarbinnen van iedere organisatie zelf.

3. Geboorteaangifte

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de mogelijkheid van een elektronische geboorteaangifte in geval van lesbisch meemoederschap. In het bijzonder vragen zij of de nota van wijziging, die is ingediend bij het wetsvoorstel lesbisch ouderschap (Kamerstukken II 2011/12, 33 032, nr. 7), ertoe zal leiden dat het ook voor lesbische ouders mogelijk zal zijn om elektronisch geboorteaangifte te doen zodra dat ook in andere gevallen op basis van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk wordt, zonder dat een nadere evaluatie nodig is.

Inderdaad zal het straks, zoals de leden van GroenLinks bepleiten, voor alle ouders mogelijk worden om elektronisch een geboorteaangifte te doen, met inbegrip van situaties van lesbisch ouderschap. Terecht merken zij op dat daartoe, zoals geïmpliceerd in de genoemde nota van wijziging, geen aparte evaluatie meer nodig is. Met deze leden is ook de regering inmiddels van mening dat het een kwestie van gelijke behandeling is, waaraan de techniek zich zonodig maar moet aanpassen.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie de regering om aan te geven hoe en wanneer het complexe vraagstuk van de afwezigheid van de vermelding van het geslacht in de geboorteakte apart zal worden gezien. Daarbij vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering bereid is de vraag te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is de registratie van het geslacht in de GBA achterwege te laten.

Inmiddels wordt in opdracht van het WODC door de Universiteit Utrecht onderzoek verricht naar de mogelijkheid en consequenties van het onbepaald laten van het geslacht², met inbegrip van de eventuele opname daarvan in de geboorteakte en de doorwerking daarvan in de basisregistratie personen. U zult over de uitkomsten daarvan op de gebruikelijke wijze worden geïnformeerd.

4. Huwelijksdwang en schijnhuwelijken

De leden van de D66-fractie achten het offline contact tussen een ambtenaar van de burgerlijke stand en de aanstaande echtgenoten bij de huidige ondertrouw van belang voor verschillende controleaspecten, zoals het tegengaan van schijnhuwelijken en huwelijksdwang, en vragen waarom de regering desondanks meent dat met het inzien van schriftelijke stukken kan worden volstaan.

Inderdaad wordt voorgesteld de nu voorziene schriftelijke ondertrouw of aankondiging van het voornemen om een geregistreerd partnerschap aan

² Zie <http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2393-de-mogelijkheid-en-consequenties-van-het-onbepaald-laten-van-het-geslacht.aspx>.

te gaan te vervangen door een elektronische eigen verklaring van de aanstaande partners of echtgenoten. Hierbij is echter een aantal waarborgen ingebouwd om eventueel misbruik van de elektronische weg te voorkomen. Allereerst moeten de aanstaande echtgenoten of partners zich, voorafgaand aan de huwelijksplechtigheid of de registratie van hun partnerschap, altijd tegenover de ambtenaar van de burgerlijke stand legitimeren, bijvoorbeeld met een paspoort of rijbewijs (art. 1 Wet op de identificatieplicht). Artikel 1:63 BW wordt dienovereenkomstig gewijzigd. Als een van de aanstaande echtgenoten of partners niet de Nederlandse nationaliteit heeft of rechtmatig in Nederland verblijft, dan wordt de vervanging van de nu vaak vereiste verklaring van de korpschef door een eigen opgave van betrokkenen bovendien verbonden aan een stelsel van dubbele controle, door de ambtenaar van de burgerlijke stand, van de verblijfsrechtelijke status van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot of geregistreerde partner. Deze wordt niet alleen getoetst bij de melding van een voorgenomen verbintenis, maar ook en steeds voorafgaand aan de voltrekking van het huwelijk (art. 1:58 BW nieuw) of de registratie van een partnerschap (art. 1:80a BW nieuw). Daarmee wordt de procedure ter voorkoming van schijnhuwelijken en -relaties versterkt, omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand nu slechts tot een verificatie van de verblijfsrechtelijke status overgaat als de huwelijksplechtigheid of registratie van het partnerschap meer dan zes maanden na de aangifte plaatsvindt. Ten slotte biedt het persoonlijke contact met de ambtenaar van de burgerlijke stand voorafgaand aan de huwelijksvoltrekking of de registratie van een partnerschap bij uitstek de gelegenheid om zich ervan te vergewissen dat het huwelijk op vrije wil berust. Het wetsvoorstel vereist overigens niet dwingend dat dat persoonlijke contact uitsluitend op het moment van de huwelijksvoltrekking plaatsvindt (vgl. de voorgestelde artikelen 1:58 lid 1 en 1:63 lid 2 BW); dat kan ook kort, bijvoorbeeld enkele dagen, daarvoor. Daarbij zij aangetekend dat huwelijksdwang zich ook kan voordoen als iemand weliswaar vrijwillig in ondertrouw is gegaan, maar zich naderhand bedenkt en toch tot een huwelijk wordt bewogen. Heeft de ambtenaar de overtuiging dat er sprake is van een schijn- of dwanghuwelijk, dan gaat hij niet over tot de sluiting van een huwelijk wegens strijd met de Nederlandse openbare orde, als bedoeld in artikel 1:18c lid 2 BW (art. 1:58 lid 2 BW). Hetzelfde geldt voor de registratie van een partnerschap (art. 1:80a lid 5 BW). De regering meent dat aldus voldoende controlemechanismen zijn ingebouwd om schijn- en dwanghuwelijken zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of iemand tijdens de huwelijksluiting wel het vermogen heeft om aan te geven dat men het huwelijk eigenlijk niet wil alsmede of huwelijksdwang zich niet ook voor kan doen wanneer beide partners de Nederlandse nationaliteit hebben en/of een zelfstandige verblijfsvergunning bezitten. Zij vragen in het bijzonder of de regering bereid is om bij de evaluatie van de wet ook het mogelijk missen van signalen van huwelijksdwang mee te nemen, evenals mogelijk misbruik van DigiD.

De regering deelt de mening van de aan het woord zijnde leden dat de mogelijkheid van huwelijksdwang zich inderdaad in verschillende constellaties kan voordoen. Het moment van de huwelijksvoltrekking acht de regering bij uitstek het moment voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om zich te vergewissen van de vrije huwelijkswil van de aanstaande echtgenoten. Tegelijk heeft de regering begrip voor de door de leden van de GroenLinks-fractie gesignaleerde beperkingen om tijdens de huwelijksplechtigheid zelf aan te geven dat men het huwelijk eigenlijk niet wil. Daarom is zij graag bereid om, zoals bepleit door deze leden, bij de evaluatie van de wet ook het mogelijk missen van signalen van huwelijksdwang en het eventuele misbruik van DigiD mee te nemen. Deze evaluatie zal drie jaar na de inwerkingtreding plaatsvinden (Kamerstukken II 2010/11, 32 444, nr. 10).

5. Uitvoerbaarheid

In verband met de verwachte structurele besparing voor gemeenten vragen de leden van de D66-fractie, onder verwijzing naar artikel 229b Gemeentewet, of de regering kan aangeven hoe gemeenten in financieel opzicht kunnen profiteren van de nieuwe elektronische dienstverlening. De financiële voordelen voor gemeenten hangen af van een aantal factoren, zoals de mate waarin gemeenten gebruik willen maken van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand en de mate waarin de ICT en de voorzieningen van gemeenten daartoe moeten worden aangepast. Hoewel deze factoren per gemeente kunnen verschillen, is de verwachting dat de uitvoeringslasten en de financiële gevolgen voor gemeenten beperkt zullen zijn en dat deze zullen wegvallen tegen – en niet in gelijke verhouding zullen staan tot – de vermindering van de structurele kosten als gevolg van het feit dat het opmaken en het archiveren van papieren akten en het aanbieden van tijdsgebonden dienstverlening aan het loket kunnen worden bespaard. Met de door de regering aangenomen «structurele besparing» die voor gemeenten wordt verwacht is bedoeld dat met dit wetsvoorstel de taken goedkoper kunnen worden uitgevoerd. Voor wat betreft de legestarieven is wettelijk vastgelegd dat een gemeente mag uitgaan van geraamde lasten ter zake van de dienstverlening in relatie tot de geraamde opbrengsten. Omdat de hoogte van leges nooit meer mag zijn dan 100% van de kosten, komt het financieel voordeel van een efficiëntere elektronische werkwijze niet de gemeente, maar de burger ten goede. De winst voor gemeenten ligt met name in kortere procedures en minder bureaucratie.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk