

Vergaderjaar 2009–2010

32 444

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 2010 en het nader rapport d.d. 7 juli 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 maart 2010, no.10.000542, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel sterkt ertoe de elektronische aangifte van geboorte, voorgenomen huwelijk, geregistreerd partnerschap en overlijden mogelijk te maken voor gemeenten die deze diensten willen aanbieden, alsmede de elektronische verkrijging van uittreksels en afschriften van daarop betrekking hebbende akten.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen, onder andere met betrekking tot de facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening en de voorwaarden voor het gebruik van daarvan. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 maart 2010, nr. 10.000542, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2010, nr. WO3.10.0070/II, bied ik U hierbij aan. Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening

a. Volgens de toelichting biedt het voorstel gemeenten gelegenheid om bij de burgerlijke stand over te gaan tot elektronische dienstverlening, maar worden gemeenten hiertoe niet verplicht.¹ Ter verklaring voor het facultatieve karakter verwijst de toelichting naar de autonomie en de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor de kwaliteit van de dienstverlening, en op het gegeven dat er nog nader onderzoek moet worden gedaan naar de technische en softwarematige randvoorwaarden waaronder op betrouwbare wijze tot invoering van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand kan worden overgegaan. Wel biedt het voorstel de mogelijkheid om bij koninklijk besluit elektronische dienstverlening verplicht te stellen.² De toelichting geeft echter geen indicatie van het tijdstip waarop of de voorwaarden waaronder hiervan gebruik gemaakt zal worden.

De doelstelling van het wetsvoorstel is het voor iedere burger realiseren van een plaats- en tijdonafhankelijke toegang tot de burgerlijke stand. Het niet voorzien in verplichte invoering van elektronische dienstverlening binnen een vooraf bepaalde termijn heeft tot gevolg dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten in de toegang tot en de dienstverlening door de burgerlijke stand. Onzeker is of op die manier het met dit wetsvoorstel beoogde doel binnen afzienbare tijd zal worden bereikt.

Gelet hierop adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder een, al dan niet gefaseerde, verplichting tot het aanbieden van elektronische dienstverlening zal worden ingevoerd.

b. Onverminderd het voorgaande wijst de Raad op het volgende. De facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening is in overeenstemming met artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).³ De tekst van de voorgestelde artikelen 19e, eerste lid, en 19h, tweede lid, houdt echter een onvoorwaardelijke openstelling van de elektronische weg in. De tekst van de wet is in dit opzicht niet in overeenstemming met de toelichting. Voor zover wordt gekozen voor een keuzemogelijkheid voor gemeenten adviseert de Raad in de tekst van de wet het facultatieve karakter beter tot uitdrukking te brengen. Voor het moment waarop een verplichting tot elektronische dienstverlening ontstaat, verdient het de voorkeur te voorzien in een aanpassing van de wetsartikelen, in plaats van de aanwijzing bij koninklijk besluit van gemeenten waarvoor deze verplichting geldt.⁴ Een vergelijkbare systematiek is gevolgd bij de Wet elektronische bekendmaking.

De Raad adviseert de tekst van en het overgangsrecht met betrekking tot de artikelen 19e, eerste lid, en 19h, tweede lid, in voornoemde zin aan te passen.

1. De facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening

a. De Raad meent dat de facultatieve keuze van gemeenten ten aanzien van de invoering van elektronische dienstverlening op het terrein van de burgerlijke stand overeenstemt met artikel 2:15 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht, maar geeft in overweging om in de toelichting nader in te gaan op het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder bij koninklijk besluit een eventuele, al dan niet gefaseerde, plicht tot het aanbieden van elektronische dienstverlening zal worden ingevoerd (artikel IV lid 2). De keuze voor een keuzerecht van gemeenten voor elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand berust op een aantal factoren. Daartoe horen met name de gemeentelijke autonomie en de daaraan inherente eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor de kwaliteit van de dienstverlening evenals de technische en softwarematige kaders voor een betrouwbare invoering ervan. De twee laatste aspecten worden in het dit voorjaar gestarte pilotproject Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand (RmBS) onder leiding van de Stichting ICTU en in nauwe

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 3 Nevenschikking.

² Op basis van artikel IV, tweede lid.

³ Artikel 2:15, eerste lid, Awb bepaalt dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat dit mogelijk is.

⁴ Op basis van artikel IV, tweede lid.

samenwerking met een aantal gemeenten nader bezien. Ook moet worden voorkomen dat bijvoorbeeld kleinere gemeenten tot een vorm van dienstverlening worden verplicht die men (nog) niet wil, waaraan geen of minder behoefte bestaat of waarvoor men de faciliteiten of de middelen niet heeft. Invoering van de elektronische weg op eigen initiatief van gemeenten biedt daarom de beste grondslag voor een proces van gefaseerde invoering van het elektronische verkeer met de burger in kwesties betreffende de burgerlijke stand. De in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid tot een verplichte, eventueel gefaseerde, invoering van de elektronische weg berust primair op de wens om te voorkomen dat er een situatie kan ontstaan waarin het overgrote deel van de gemeenten is overgegaan tot een elektronische dienstverlening, maar de goede werking daarvan wordt belemmerd doordat een klein aantal gemeenten daarvan vooralsnog heeft afgezien. Dat zou tot onnodige hinderpalen in het interbestuurlijke verkeer en daarmee samenhangende kosten en inefficiënties kunnen leiden. Uiterlijk drie jaar na de inwerking-treding van deze wet zal, bij wijze van tussenbalans, worden nagegaan of deze situatie zich voordoet of binnen dan afzienbare tijd kan gaan voordoen.

De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de tekst van de voorgestelde artikelen 1:19e, eerste lid, en 1:19h, tweede lid, BW het facultatieve karakter van de elektronische weg beter tot uitdrukking gebracht. Daartoe zijn de woorden «als deze weg is geopend» ingevoegd, waarmee wordt aangesloten bij de in artikel 2:15 lid 1 Algemene wet bestuursrecht gebruikte terminologie.

Daarentegen is de suggestie van de Raad om, voor het moment waarop een plicht tot elektronische dienstverlening ontstaat, te voorzien in een aanpassing van de wetsartikelen, naar analogie van de Wet elektronische bekendmaking, in plaats van de in artikel IV lid 2 van het wetsontwerp voorziene aanwijzing bij koninklijk besluit van de gemeenten waarvoor deze verplichting gaat gelden, niet overgenomen. De Wet elektronische bekendmaking rust op de premisse dat in de toekomst de papieren uitgaven van door de overheid uitgegeven publicatiebladen geheel worden vervangen door een elektronische versie en herformuleert daartoe, met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, enige voorschriften van, onder meer, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet op de bedrijfsorganisatie (art. XII–XV). Dit wetsvoorstel berust echter niet op de gedachte dat de elektronische weg straks de traditionele dienstverlening door de burgerlijke stand aan de burger integraal gaat vervangen. In tegendeel, beide zullen, ook als de elektronische weg op termijn in alle gemeenten zal zijn ingevoerd, op grond van het beginsel van nevenschikking naast elkaar blijven bestaan. Dit sluit, zoals de Raad zelf ook opmerkt, aan bij de systematiek van Afdeling 2.3 Algemene wet bestuursrecht over het elektronisch bestuurlijk verkeer. Naar het oordeel van de regering volstaat daarom de voorziening in artikel IV lid 2 van het wetsvoorstel.

2. Verplichte geboortebestemming

a. Bij elektronische geboorteaangifte wordt de bevestiging van de geboorte door de betrokken arts of verloskundige verplicht gesteld, om frauduleuze aangiften te voorkomen.¹ Naar huidig recht kan de ambtenaar van de burgerlijke stand bij een aangifte in persoon om een verklaring van de betrokken arts of verloskundige vragen waarmee de familierechtelijke betrekking tussen de natuurlijke moeder en het kind wordt bevestigd.² De toelichting gaat niet in op de verhouding tussen de (verplichte) bevestiging bij elektronische aangifte en de bij de aangifte in persoon op verzoek over te leggen verklaring van de betrokken arts of verloskundige. Naar het oordeel van de Raad zijn de functies van de bevestiging en de

¹ Het voorgestelde artikel 19e, lid 9, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

² Ingevolge het huidige artikel 19e, achtste lid.

verklaring hetzelfde: het bieden van zekerheid over de verwantschap tussen moeder en kind. Gelet hierop adviseert de Raad te kiezen voor een uniforme terminologie en een uniforme wijze van bevestigen/verklaren, ongeacht de wijze van aangifte.

b. Bij de totstandkoming van het huidige artikel 19e is overwogen om de afgifte van de verklaring van de betrokken arts of verpleegkundige bij iedere geboorteaangifte verplicht te stellen, ter voorkoming van fraude.¹ Uiteindelijk is gekozen voor de regel dat de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd is om zo'n verklaring te laten overleggen. De reden hiervoor was dat geen overeenstemming kon worden bereikt met de medische beroepsgroepen over de vergoeding voor het opmaken van de verklaring.² Ook werd door de medische beroepsgroepen naar voren gebracht dat zij met een verplichte verklaring, waarin tevens ruimte zou zijn voor het tot uitdrukking brengen van twijfel over de identiteit van de moeder, een taak zouden krijgen in het kader van opsporing van fraude. Dit zou ten koste kunnen gaan van het belang van laagdrempelige toegang tot begeleiding bij de bevalling. Bij de keuze voor het handhaven van de huidige bepaling heeft de regering aangekondigd de regeling na één of twee jaar te evalueren op onder andere uitvoerbaarheid en effectiviteit.³ De toelichting besteedt geen aandacht aan deze aspecten, noch aan de uitkomsten van de evaluatie. Bij de berekening van de lastenverlichting voor burger en bedrijfsleven wordt met de verplichte afgifte van een verklaring van de betrokken arts of verloskundige evenmin rekening gehouden. Wanneer de digitale geboorteaangifte landelijk wordt ingevoerd en, zoals de toelichting veronderstelt,⁴ in 30% van de aangiften zal worden gebruikt, zal de verplichte geboortebestemming een belasting betekenen voor de betrokken verloskundigen en artsen. De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande nader in te gaan.

2. Verplichte geboortebestemming

a. De Raad meent dat de medische verklaring die straks bij de elektronische aangifte van een geboorte moet worden verstrekt en die nu al bij de aangifte in persoon door de ambtenaar van de burgerlijke stand kan worden gevraagd, in feite dezelfde functies vervult, en adviseert daarom te kiezen voor een uniforme wijze van bevestigen/verklaren. Hoewel, zoals de Raad terecht opmerkt, de medische geboortebestemming in beide gevallen een vergelijkbare functie vervult, te weten het bewijs van het bestaan van een afstammingsrelatie tussen moeder en kind, moet niet uit het oog worden verloren dat daar bij de elektronische aangifte nog een additionele functie bij komt, te weten de preventie en bestrijding van identiteitsfraude. Om de risico's daarop in een elektronische omgeving zoveel mogelijk te beperken, zijn additionele waarborgen ingebouwd bij de digitale geboorteaangifte (par. 4.3. memorie van toelichting). Dat is niet alleen de verplichte medische verklaring omtrent de geboorte, maar bijvoorbeeld ook de expliciete beperking van deze wijze van aangifte tot de vader en de moeder evenals de verplichting tot verstrekking van het burgerservicenummer van de moeder als het de vader is die langs elektronische weg geboorteaangifte doet (artikel 1:19e, lid 10). Deze waarborgen spelen niet, althans niet in die mate, bij de traditionele aangifte in persoon. Een quickscan bij enkele grote gemeenten, t.w. Rotterdam, Den Haag en Utrecht, bevestigt dit laatste. In de betrokken gemeenten tezamen wordt op jaarbasis door de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de aangifte in persoon, opgeteld, hooguit enkele tientallen malen om een medische geboorteverklaring verzocht, en dan vooral in specifieke omstandigheden, zoals bij een tardieve aangifte. Van enige noodzaak tot invoering van een verplichte medische verklaring ook bij de aangifte in persoon is dan ook niet gebleken. Gelet op de daaraan verbonden regeldrukaspecten ziet de regering daarom thans geen reden om daartoe over te gaan.

¹ Artikel VI, onderdeel C, van de wet tot herziening van Titel 4 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en wijziging van enige andere bepalingen van Boek 1 van dat wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Wetboek van Strafvordering, Stb. 1993, 555, biedt de mogelijkheid dat op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in het huidige achtste en negende lid van artikel 19°, de afgifte van een door de arts of verloskundige die bij de geboorte tegenwoordig was opgemaakte verklaring alsnog verplicht wordt gesteld.

² Kamerstukken II 1993/94, 21 847, nr. 18.

³ Kamerstukken II 1994/95, 21 847, nr. 20.

⁴ Memorie van toelichting, § 6, lastenverlichting voor burgers en bedrijfsleven.

De memorie van toelichting is in deze zin verduidelijkt.

b. De Raad adviseert voorts om in de toelichting nader in te gaan op de door de medische beroepsgroepen in het verleden tegen een attestverplichting geuite bezwaar dat artsen, verpleegkundigen en andere hulpverleners geen taak zouden moeten hebben bij de opsporing van fraude. Ook geeft de Raad in overweging om nader in te gaan op de voor de betrokken arts of verloskundige aan een attestverplichting bij de elektronische aangifte verbonden lasten.

De kosten verbonden aan de attestverplichting bij de elektronische aangifte variëren, naar gelang het geboortebevestigingsformulier wordt ingevuld door een gynaecoloog (AL-uurtarief 100 euro), de betreffende huisarts (uurtarief 60 euro) of een verpleegkundige (tarief 45 euro). De inschatting is dat het invullen van het formulier met de gegevens, bedoeld in de Regeling formulieren voor verklaring arts/verloskundige bij aangifte geboorte (Stcrt. 1994, 223), 6 minuten in beslag gaat nemen, gebaseerd op 2 maal 3 minuten voor het invullen van de naw-gegevens van moeder en kind op basis van het standaardkostenmodel. Dat leidt tot een kosteninschatting die uiteenloopt van 4,5–10 euro per formulier. Deze kosten zijn verwaarloosbaar op de totale kosten van de bevalling en kunnen desgewenst bij de ouders gefactureerd worden. Omdat de door de betrokken hulpverlener in de geboorteverklaring op te nemen gegevens niet verschillen van die welke nu al op grond van de genoemde Regeling formulieren moeten worden verstrekt, als de ambtenaar van de burgerlijke stand daarom verzoekt (art. 1:19e lid 8 BW), wordt de medische sector niet met volledig nieuwe of zeer omvangrijke taken in het kader van de fraudebestrijding belast. Voor zover die rol in het specifieke geval van een elektronische aangifte door een van de ouders straks een verplicht karakter gaat krijgen, is dat ingegeven door het zwaarwegende belang van een adequate geboorteregistratie en fraudebestrijding in een digitale omgeving (in soortgelijke zin al Kamerstukken I 1992/93, 21 847, nr. 229b, p. 5). Dat wordt bevestigd doordat een belangrijk aantal Europese en niet-Europese landen al geruime tijd een attestverplichting kent. De toelichting is in deze zin aangepast.

3. Ambtshalve verbetering kennelijke misslagen

Artikel I, onderdelen I en K, breidt de ambtshalve verbeterbevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand uit tot kennelijke misslagen in aktes in de registers van de burgerlijke stand, waardoor de verplicht voorgeschreven betrokkenheid van de officier van justitie in deze gevallen vervalt. Volgens de toelichting wordt hierdoor een versnelling bereikt, waardoor er beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van de burger.

De Raad onderkent het belang van een snelle procedure. De snelheid van de procedure mag evenwel niet ten koste gaan van de betrouwbaarheid en de zorgvuldigheid van de akten. Voor de huidige regeling is gekozen omdat deze volgens de regering een waarborg biedt voor het systeem van authentieke vastlegging van gegevens, en een verdergaande bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand tot het zelfstandig aanbrengen van verbeteringen in de akten een gevaar voor aantasting van het systeem zou kunnen meebrengen.¹ De officier van justitie waakt binnen deze procedure voor het mogelijk oprekken van de «kennelijkheid» van de mislag. Niet duidelijk is waarom deze overwegingen thans niet meer van doorslaggevend belang worden geacht of dat op andere wijze in de voorgestelde regeling in deze waarborg wordt voorzien.

De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 847, nr. 3.

3. Ambtshalve verbetering kennelijke misslagen

Hoewel de Raad het belang erkent van een snelle procedure voor de ambtshalve verbetering van kennelijke misslagen in de registers van de burgerlijke stand, vraagt de Raad zich af of wel kan worden afgezien van de waarborgfunctie van de officier van justitie bij de verbetering van kennelijke misslagen, zoals voorgesteld in artikel I, onderdelen I en K, dan wel hoe daarin in de toekomst wordt voorzien (artt. 1:24a en 1:25a lid 1 BW).

Vanuit de Commissie van advies voor zaken over de burgerlijke staat en de nationaliteit is voorgesteld om de ambtshalve verbeterbevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand uit te breiden, zodat deze niet alleen kennelijke schrijf- en spelfouten, maar ook de kennelijke misslagen omvat. De ambtenaar heeft deze bevoegdheid, zonder machtiging van de officier van justitie, nu al voor de inschrijving van buitenlandse akten in de registers van de burgerlijke stand (art. 1:25 lid 7 BW). Redenen van efficiency liggen daaraan ten grondslag (Kamerstukken II 1988/89, 20 577, nr. 6, p. 9). Dezelfde redenen rechtvaardigen thans ook het afzien van de rol van de officier van justitie bij de ambtshalve verbetering van misslagen van in Nederland of in het buitenland opgemaakte akten die al in de registers van de burgerlijke stand zijn ingeschreven. Daarbij moet worden bedacht dat het bij «kennelijke misslagen» gaat om evidente omissies die voor een ambtenaar van de burgerlijke stand eenvoudig, namelijk «rechtstreeks uit de stukken kenbaar» zijn (Kamerstukken II, 1990/91, 21 847, nr. 3, p. 30). Waarborgen voor de justitiabele, die meent dat een akte ten onrechte is verbeterd omdat het geen «kennelijke misslag» zou betreffen, liggen in de mogelijkheid om daartegen bezwaar bij de rechter aan te tekenen. De mogelijkheid bestaat uiteraard ook als men meent dat het niet om een kennelijke misslag gaat, maar in feite om een aanvulling of verbetering waarover de rechter had moeten oordelen (art. 1:24 BW). De toelichting is dienovereenkomstig verduidelijkt.

4. Aangifte van overlijden

a. De mogelijkheid om elektronisch aangifte van overlijden te doen wordt voorbehouden aan uitvaartondernemers, omdat zij in het kader van de verzorging van de uitvaart doorgaans namens de nabestaanden ook de aangifte van overlijden doen, aldus de toelichting.

Dat het overgrote deel van de uitvaarten wordt verzorgd door deze beroepsgroep, maakt de mogelijkheid tot elektronische aangifte voor de burger, naar het oordeel van de Raad, niet minder zinvol. Dat zou slechts het geval zijn, indien aan deze faciliteit in het geheel geen behoefte zou bestaan. Omdat een akte van overlijden bijvoorbeeld nodig is voor het afgeven van een verklaring van erfrecht, en daarbij haast kan zijn geboden, is het voorstelbaar dat de erfgenamen belang hebben bij een snelle procedure, zonder tussenkomst van derden. Om het risico op valse aangifte te beperken zou kunnen worden overwogen om de burgeraangifte te laten bevestigen door de arts die het overlijden heeft vastgesteld. Dit leidt niet tot extra lasten, omdat diens verklaring al nodig is om een verlof tot begraving of crematie te krijgen (artikel 12 van de Wet op de Lijkbezorging). Ook dit document kan volgens artikel II van het voorstel langs elektronische weg worden verstrekt. De Raad adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Onverminderd het gestelde onder a wijst de Raad er op dat het voorgestelde tweede lid, laatste volzin, van artikel 19h beoogt de elektronische overlijdensaangifte open te stellen voor de uitvaartondernemer, indien deze door een in het eerste lid bedoelde persoon gemachtigd is tot het doen van de aangifte. Omdat een volmacht de bevoegdheid van de volmachtgever niet aantast, sluit de tekst niet uit dat de volmachtgever elektronisch aangifte doet. Indien dit niet de bedoeling is, adviseert de

Raad in de tekst tot uitdrukking te brengen dat uitsluitend de gemachtigde bevoegd is tot het doen van elektronische aangifte.

c. Het huidige artikel 19h, vierde lid, bepaalt dat de aangifte van overlijden in nader omschreven gevallen schriftelijk geschiedt door de hulpofficier van justitie. Daaruit spreekt de suggestie van een geschrift. Bij de totstandkoming van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is het begrip «schriftelijk» zo uitgelegd dat het ook schrifttekens in elektronische vorm kan omvatten. Niet zonder meer is duidelijk of deze aangifte ook langs elektronische weg kan geschieden. De Raad adviseert dit te verduidelijken.

4. Aangifte van overlijden

a. Met de Raad erkent de regering dat erfgenamen in bijzondere gevallen een belang kunnen hebben bij de snelle afgifte van een overlijdensverklaring, bijvoorbeeld ter verkrijging van een verklaring van erfrecht. Dat is nu echter niet anders. Het huidige wettelijke kader kent daartoe de aangifte in persoon door nabestaanden. Het wetsvoorstel doet daaraan geen afbreuk. Noch bij de raadpleging van de verschillende koepels, de Commissie van advies voor burgerzaken en nationaliteit noch uit de reacties op de internetconsultatie is gebleken dat voortzetting van de huidige burgeraangifte bij overlijden, zonder dat de elektronische weg voor hen wordt open gesteld, tot grote of onoverkomelijke problemen voor nabestaanden zou leiden. De ervaringen in, bijvoorbeeld, Utrecht en Den Haag wijzen er bovendien op dat er slechts zeer sporadisch gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot aangifte in persoon van een overlijden. Gelet hierop en afgezet tegen de frauderisico's die liggen besloten de mogelijkheid van digitale overlijdensaangifte door burgers acht de regering het verantwoord om de elektronische weg te beperken tot uitvaartondernemers, die op verzoek van de nabestaanden het overgrote deel van de aangiften verzorgen. De toelichting is in deze zin aangevuld.

b. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in de tekst van het voorgestelde artikel 1:19h, tweede lid, laatste volzin, door invoeging van de woorden «door de gemachtigde» verduidelijkt dat slechts door een daartoe gemachtigde uitvaartondernemer elektronisch aangifte kan worden gedaan, en daarmee niet door de volmachtgever zelf. Die kan desgewenst op de reguliere wijze aangifte in persoon doen.

c. Conform de suggestie van de Raad wordt in het huidige artikel 1:19h lid 4 BW (lid 6 nieuw) het woord «schriftelijk» geschrapt, omdat daarmee beter wordt aangesloten bij de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, waarin het begrip «schriftelijk» zo is uitgelegd dat het ook schrifttekens in elektronische vorm kan omvatten (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 30). Bijgevolg kan de aangifte van lijkvinding of van een overlijden op een op zee gestationeerde installatie door de officier van justitie, als bedoeld in artikel 1:19f leden 2 en 3 BW, ook langs elektronische weg plaatsvinden.

5. Eigen verklaring

In het voorstel wordt de verklaring van rechtmatig verblijf van de korpschef ter voorkoming van schijnhuwelijken¹ vervangen door een eigen verklaring van de echtgenoten. Door het vervallen van de verklaring door de korpschef is onrechtmatig verblijf niet langer een beletsel voor het kenbaar maken van het voorgenomen huwelijk. De toelichting besteedt hieraan geen aandacht. Voor zover de gedachte is dat artikel 58 een beletsel biedt voor een huwelijk zonder rechtmatig verblijf, merkt de Raad op dat dit artikel geen consequenties verbindt aan de verificatie. Dit artikel bepaalt immers enkel dat de ambtenaar van de burgerlijke stand alvorens tot de voltrekking van het huwelijk over te gaan de rechtmatigheid van het

¹ Artikelen 25, vierde lid, 44, eerste lid, onderdeel k, en 58.

verblijf in Nederland verifieert.

Ten slotte houdt het voorgestelde artikel 58 geen rekening met de mogelijkheid dat een rechtmatig verblijf in Nederland als bedoeld in artikel 8, onder a, c, of f tot en met l, van de Vreemdelingenwet 2000, ten tijde van het huwelijk inmiddels is omgezet in een verblijf op basis van artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000. De Raad adviseert artikel 44, eerste lid, onderdeel k, en artikel 58 in hun onderlinge samenhang te bezien.

5. Eigen verklaring

De Raad merkt op dat de beoogde vervanging van de verklaring van de korpschef ex artikel 1:44 lid 1 onderdeel k BW over de verblijfsstatus van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot door een eigen verklaring ter zake (onderdeel M) meebrengt dat onrechtmatig verblijf geen beletsel meer vormt voor het kenbaar maken van een huwelijksvoornemen. Ook merkt de Raad op dat het nieuwe artikel 1:58 BW, dat de ambtenaar van de burgerlijke stand voor de huwelijksluiting opnieuw verplicht tot toetsing van de verblijfsstatus van de niet-Nederlandse echtgenoot, geen consequenties verbindt aan de verificatie. De Raad adviseert daarom om de artikelen 1:44 en 1:58 BW in hun onderlinge samenhang te bezien. Blijkens de wetsgeschiedenis strekt de nu bij de huwelijksaangifte vereiste verklaring van de korpschef ertoe «om de onderzoeksplicht van de ambtenaar van de burgerlijke stand uit te breiden» en bij te dragen tot «de oordeelsvorming van de ambtenaar van de burgerlijke stand» omtrent het mogelijke schijnkarakter van een huwelijk (Kamerstukken II 1991/92, 22 488, nr. 3, p. 4). Met de thans voorgestelde eigen verklaring van de aanstaande echtgenoten is dat niet anders. Daar komen bovendien enige nieuwe waarborgen bij. Zo moeten de betrokkenen straks bij de opgave van hun huwelijksvoornemen, in aanvulling op de verblijfsstatus van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot, zelf verklaren dat het huwelijk niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te krijgen. Valse opgave in de eigen verklaring is strafbaar op grond van de artikelen 227–227b Sr. Ook toetst de ambtenaar van de burgerlijke stand straks voorafgaand aan het huwelijk altijd de verblijfsrechtelijke status van de aanstaande niet-Nederlandse partner, en niet, zoals nu, pas als het huwelijk meer dan zes maanden na de aangifte wordt gesloten (art. 1:58 lid 1 BW). Omdat de huidige wettekst niet erg duidelijk is over de gevolgen die aan de verificatie moeten worden verbonden, wordt artikel 1:58 BW aangevuld met een nieuw tweede lid. Daarin is nu uitdrukkelijk opgenomen dat de ambtenaar van de burgerlijke stand niet overgaat tot de sluiting van een huwelijk wegens strijd met de Nederlandse openbare orde, als bedoeld in artikel 1:18c lid 2 BW, als het oogmerk van de aanstaande echtgenoten, of van één hunner, naar zijn oordeel niet gericht is op de vervulling van de door de wet aan de huwelijkse staat verbonden plichten, maar op het verkrijgen van toelating tot Nederland. Daarmee wordt ook beter aangesloten bij de bevoegdheden van het openbaar ministerie tot stuiting (art. 1:53 lid 3 BW) en nietigverklaring (art. 1:71a BW) van een schijnhuwelijk. Verder wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat de door de aanstaande echtgenoten afgelegde verklaring wordt bewaard, opdat de IND een extra instrument heeft bij het voorkomen en bestrijden van schijnhuwelijken en betrokkenen de verklaring zonodig kan tegenwerpen en hieraan consequenties kan verbinden, zoals een afwijzing van de verlengingsaanvraag en/of- intrekking van de verblijfstitel. In het kader van het modern migratiebeleid kan straks voorts een bestuurlijke boete worden opgelegd. Daarmee zijn preventieve en repressieve toetsing op meerdere manieren verzekerd. De vereenvoudiging die ligt besloten in de vervanging van de verklaring van de korpschef -het zgn. M-46-formulier- door een eigen verklaring van de

betrokkenen gaat derhalve gepaard met een aanscherping van het regime voor schijnhuwelijken.

Verder heeft de Raad aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat een verblijf, als bedoeld in artikel 8, onder a, c, of f tot en met l, van de Vreemdelingenwet 2000 ten tijde van het huwelijk en op het moment van toetsing van de verblijfsstatus kan zijn omgezet in een verblijf ex artikel 8, onder b, d of e Vreemdelingenwet 2000.

Naar aanleiding hiervan is artikel 1:58 lid 1 BW aangepast, en is in het tweede lid verduidelijkt dat er geen sprake kan zijn van een weigering tot huwelijksvoltrekking wegens onverenigbaarheid met de Nederlandse openbare orde als de aanstaande niet-Nederlandse partner verblijfsrecht voor onbepaalde tijd heeft of gemeenschapsonderdaan is op grond van artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000.

De toelichting is met de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht.

6. Overige opmerkingen

a. Het nieuwe artikel 19e, eerste lid, bepaalt dat de aangifte in persoon of elektronisch kan worden gedaan, onder vaststelling van de identiteit van de aangever aan de hand van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, dan wel op bij algemene maatregel van bestuur te bepalen andere wijze. Omdat de vaststelling van de identiteit een taak van de ambtenaar van de burgerlijke stand is (artikel 19e, zevende lid) en het bovendien onduidelijk is of de regelopdracht ziet op de vorm van de aangifte of op de vaststelling van de identiteit indien de aangifte elektronisch geschiedt, adviseert de Raad dit artikellid te beperken tot de aangifte, en de regel met betrekking tot de identiteit te verwerken in het zevende lid.

b. Artikel 23b, eerste lid, bepaalt welke soort akten in papieren vorm kunnen worden afgegeven. Het voorgestelde artikel 1:23b, vierde lid, maakt het mogelijk een aantal van deze akten ook in elektronische vorm te verstrekken. Niet duidelijk is waarom deze faciliteit niet geldt indien het de omzetting van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk betreft. De Raad adviseert hierin te voorzien.

c. In het voorgestelde artikel 25, vierde lid, wordt niet langer voorzien in een toets op rechtmatig verblijf in het geval van ambtshalve inschrijving of inschrijving op bevel van het openbaar ministerie van buiten Nederland opgemaakte huwelijksakten of akten van registratie van een partnerschap. De toelichting gaat niet in op de reden voor deze wijziging. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

d. Met het vervallen van artikel 43 verdwijnt de noodzaak voor aanstaande echtgenoten om zich voor hun ondertrouw te wenden tot de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partijen. De verplichting tot het overleggen van stukken wordt vervangen door een verplichting om bepaalde gegevens en inlichtingen, al dan niet elektronisch, aan de ambtenaar van de burgerlijke stand te verstrekken. Dat bevordert een plaatsonafhankelijke dienstverlening door de burgerlijke stand, aldus de toelichting.

De elektronische dienstverlening is niet van toepassing op de aanvraag van de verklaring van huwelijksbevoegdheid (artikel 49a). Dit artikel is gebaseerd op de Overeenkomst betreffende de afgifte van een verklaring van huwelijksbevoegdheid. Met name voor diegene die binnen Nederland geen woonplaats heeft maar wel heeft gehad, biedt de mogelijkheid van een digitale aanvraag van afgifte van een verklaring van huwelijksbevoegdheid een groot voordeel. De genoemde overeenkomst verzet zich niet tegen een digitale aanvraag. Verder rijst de vraag of niet ook een plaatsonafhankelijke dienstverlening hierbij op zijn plaats zou zijn, gezien

de keuze voor een situatie waarbij gemeenten niet verplicht zijn om over te gaan tot het openstellen van de mogelijkheid tot aanvragen langs digitale weg.

De Raad adviseert in de mogelijkheid van elektronische aanvraag van een verklaring van huwelijksbevoegdheid te voorzien.

6. Overige opmerkingen

a. Het advies van de Raad van State om het voorgestelde artikel 1:19e BW aldus te herformuleren dat er een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze van aangifte (lid 1) en de vaststelling van de identiteit van de aangever door de ambtenaar van de burgerlijke stand (lid 8, nieuw) is overgenomen.

b. Verder is de suggestie van de Raad van State overgenomen om de mogelijkheid tot elektronische afgifte van afschriften of uittreksels van authentieke akten ook te voorzien voor akten betreffende de omzetting van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk, of omgekeerd (art. 1:23b lid 4 nieuw).

c. Overeenkomstig het advies van de Raad is in de toelichting bij artikel 1:25 lid 4 verduidelijkt waarom een toets op het rechtmatig verblijf bij de ambtshalve inschrijving of de inschrijving op bevel van het openbaar ministerie van buiten Nederland opgemaakte huwelijksakten of akten van registratie van een partnerschap niet aan de orde is.

d. De Raad adviseert, ten slotte, om in de mogelijkheid van een elektronische aanvraag van een verklaring van huwelijksbevoegdheid te voorzien.

Terecht merkt de Raad van State op dat de overeenkomst van München uit 1980 niet in de weg staat aan elektronische dienstverlening bij de aanvraag van een verklaring van huwelijksbevoegdheid. Welbeschouwd geldt datzelfde, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, voor artikel 1:49a BW, na invoering van de technische wijzigingen zoals voorzien in Onderdeel S van dit wetsvoorstel. Weliswaar voorziet het nieuwe artikel 1:49a BW niet expliciet in een elektronische dienstverlening bij de aanvraag van een verklaring van huwelijksbevoegdheid. In het licht van de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, waarop de Raad in ander verband terecht heeft gewezen, hoeft dat in casu ook niet. Het herziene artikel 1:49a BW kent geen schriftelijkheidseis meer en geeft gemeenten daarmee, overeenkomstig artikel 2:13 e.v. Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid om hier de elektronische weg open te stellen.

In de toelichting bij Onderdeel S is dit verduidelijkt.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de toelichting te actualiseren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.10.0070/II met redactionele kanttekeningen die de Raad
in overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A (artikel 18), tweede lid (nieuw) «door partijen bij de akte verstrekte» vervangen door: in de akte op te nemen gegevens.
- In artikel I, onderdeel D (artikel 19e), in het nieuwe eerste lid na de eerste keer «aangifte» invoegen: van een geboorte.
- Aan artikel I, onderdeel D (artikel 19e), toevoegen dat in het vijfde lid (nieuw) van artikel 19e «derde» wordt vervangen door: vierde.
- Artikel I, onderdeel D, het nieuwe achtste lid, aanhef (artikel 19e, achtste lid), als volgt formuleren: De aangever verstrekt in ieder geval de volgende gegevens:
- Artikel 19h, derde lid, als volgt formuleren: De identiteit van de aangever wordt vastgesteld aan de hand van een document (enz.).
- In artikel 19j, eerste lid, Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, «wordt geregeld al wat betreft» vervangen door: worden nadere regels gesteld omtrent.
- In artikel I, onderdeel K, de zinsnede «, onder vervanging van de komma door een punt,» schrappen.
- In artikel I, onderdeel M (artikel 44), in de aanhef van het eerste lid na «Ten behoeve van» invoegen: het kenbaar maken van.
- Artikel I, onderdeel M (Artikel 44) het tweede lid na «stand» als volgt formuleren: van de gemeente 's-Gravenhage wenden.
- Aan artikel I, onderdeel S (artikel 49a) toevoegen dat in het derde lid «g» wordt vervangen door: f.
- In artikel II «verbranding» vervangen door: crematie.