

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft tot doel om een aanzienlijke lastenvermindering voor de burger te realiseren door het wettelijke kader te scheppen voor de elektronische aangifte van geboorte, voorgenomen huwelijk en geregistreerd partnerschap alsmede voor de elektronische verkrijging van uittreksels en afschriften van de daarop betrekking hebbende akten. Dat biedt de burger in die gemeenten die voor elektronische dienstverlening kiezen, een plaats- en tijdonafhankelijke toegang tot de burgerlijke stand en levert hem een tijd- en kostenbesparing op. Tevens wordt een lastenverlichting voor het bedrijfsleven bewerkstelligd door de elektronische aangifte van overlijden door uitvaartondernemers mogelijk te maken.

Nu berust de burgerlijke stand als systeem op authentieke papieren akten die door de ambtenaar van de burgerlijke stand worden opgemaakt. De elektronische ontwikkelingen maken het mogelijk om de bestaande procedures voor de burger sterk te vereenvoudigen met behoud van de betrouwbaarheid. Dat laatste is van groot belang omdat de burgerlijke stand niet alleen de burger dient, maar via de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (hierna: GBA) ook de bron vormt voor andere overheidsadministraties die op de betreffende GBA-gegevens moeten kunnen vertrouwen. Gemeenten kunnen tegenwoordig geautomatiseerd gegevens opvragen van burgers in andere gemeenten. Hetzelfde moet kunnen gelden voor de burgerlijke stand. Daarom krijgen gemeenten de gelegenheid om in kwesties van de burgerlijke stand over te gaan tot elektronische dienstverlening aan de burger.

Uitgangspunt daarbij is het principe «eenmalige bevraging van de burger en meervoudig gebruik van de verstrekte gegevens». Dit komt tot uitdrukking in de verificatie van de ontvangen gegevens door de ambtenaar van de burgerlijke stand aan de hand van de GBA, in plaats van de verplichting voor de burger om stukken over te leggen met gegevens die al bij de overheid bekend zijn. Zeker in deze omstandigheden hoeven burger en bedrijfsleven, als de informatiehuishouding van de overheid op orde is, niet op te treden als postbode voor de overheid (Kamerstukken II 2008/09,

31 731, nr. 1, blz. 8). Dat leidt slechts tot onnodige administratieve lasten en irritaties.

In aanvulling hierop worden enkele bestaande procedures vereenvoudigd. Daarbij onderkent het kabinet het belang van de ceremoniële en symbolische aspecten van het huwelijk en het geregistreerd partnerschap, zoals de ondertrouw. De daarvoor voorziene procedure kan echter eenvoudiger. Zo hoeven mensen bij een voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap niet meer te wenden tot de woonplaatsgemeente, maar kan men terecht bij elke ambtenaar van de burgerlijke stand in Nederland. Dit past bij het streven naar een plaatsonafhankelijke dienstverlening door de overheid. Ook is straks voor een huwelijksvoltrekking of de registratie van een partnerschap geen overlegging van stukken meer nodig. De burger kan in de regel volstaan met het verstrekken van de relevante gegevens bij de aankondiging van zijn voornemen om een huwelijk of partnerschap aan te gaan, die dan door de ambtenaar van de burgerlijke stand aan de hand van de GBA of andere overheidsregistraties worden gecontroleerd. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) onderschrijft het belang van de vervanging van de verplichte overlegging van stukken door een eigen verklaring van de burger inzake de relevante gegevens.

Uiteraard zal pas tot een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand worden overgegaan als en voor zover dit op betrouwbare en technisch verantwoorde wijze mogelijk is, mede om het risico van identiteitsfraude, manipulatie of oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens zoveel mogelijk te beperken. Daarom is voorzien in de mogelijkheid van een gefaseerde invoering, waarin tevens de belangrijkste waarborg voor een goede uitrol is gelegen. Daarnaast is per categorie – huwelijk, geregistreerd partnerschap, geboorte en overlijden – voorzien in specifieke waarborgen ter voorkoming van fraude. Die lopen uiteen van het vragen van aanvullende persoonsgegevens in aanvulling op het gebruik van DigiD, zoals het burgerservicenummer, en de verplichte identificatie ter gelegenheid van het voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap als de aangifte daarvan langs elektronische weg heeft plaatsgevonden tot de bevestiging van een geboorte of overlijden door een medische verklaring.

Met de voorgestelde maatregelen wordt zowel lastenverlichting als een beter functionerende overheid beoogd. De voorgenomen wijzigingen zijn aangekondigd bij brief van de Minister van Justitie van 29 september 2008, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 15), sluiten aan bij het actieprogramma «Dienstverlening en e-Overheid» (Kamerstukken II, 2007/08, 29 362, nr. 137) en geven ten aanzien van de lastenverlichting concreet invulling aan het werkprogramma van de in 2008 bij de Tweede Kamer ingediende kabinetsnota «Vertrouwen in wetgeving» (Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nrs. 1 en 2). Het wetsvoorstel strookt met op Nederland rustende internationale verplichtingen, zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit het Haagse huwelijksverdrag (1978), diverse verdragen die tot stand zijn gekomen in het kader van de Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand, waaronder de Overeenkomst inzake de afgifte van meertalige uittreksels uit akten van de burgerlijke stand (Trb. 1977, 70), de Overeenkomst van München inzake het recht dat van toepassing is op geslachtsnamen en namen (Trb. 1981, 72) en de Overeenkomst betreffende de afgifte van een verklaring van huwelijksbevoegdheid (Trb. 1981, 71 en 1982, 116) alsmede met de Overeenkomst van Straatsburg inzake het transport van lijken (1973).

2. Vereenvoudiging dienstverlening aan de burger

In het bestuurlijke verkeer met de overheid ziet de burger zich nog steeds geconfronteerd met veel formaliteiten en bureaucratische processen. Op veel terreinen zijn of worden daarom maatregelen genomen om het onderlinge verkeer te vereenvoudigen door gebruik te maken van elektronische communicatie en dienstverlening. Ter illustratie zij gewezen op de Wet elektronische handtekeningen (Stb. 2003, 199), de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214), de Wet afschaffing procuraat en invoering elektronisch berichtenverkeer (Stb. 2008, 100), de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Gerechtsdeurwaarderswet in verband met de bevoegdheid van deurwaarders om informatie op te vragen en elektronisch te betekenen in geval van derdenbeslag (Stb. 2008, 435), het Besluit elektronische aangifte van strafbare feiten (Stb. 2006, 727 en 728), het wetsvoorstel inzake de elektronische onderhandse akte (Kamerstukken I 2008/09, 31 358) en de wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Stb. 2010, 173 en 207). In deze ontwikkelingen past het om gemeenten de mogelijkheid te geven tot elektronisch verkeer met de burger in aangelegenheden van de burgerlijke stand om de dienstverlening te verbeteren.

In dit kader is gezien welke mogelijkheden de beschikbare elektronische middelen bieden, waarbij als uitgangspunt geldt dat de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het systeem gewaarborgd moeten zijn.

Inmiddels blijkt de techniek op zich genoeg waarborgen te bieden om over te kunnen gaan tot elektronische aangifte en opslag van bepaalde akten van de burgerlijke stand, alsmede tot de elektronische verstrekking van afschriften en uittreksels daarvan. Hierbij speelt mee dat inmiddels een aantal jaren ervaring is opgedaan met de elektronische opslag van het tweede exemplaar dat van akten van de burgerlijke stand wordt opge maakt (het zogeheten dubbel), dat centraal wordt bewaard en dient voor de reconstructie van de akten wanneer deze bij de gemeente beschadigd zijn geraakt of verloren zijn gegaan.

Van de zijde van gemeenten wordt ook aangegeven dat men het van belang acht om op het terrein van de burgerlijke stand tot een elektronische dienstverlening aan de burger te kunnen overgaan. Hierdoor kan sneller op de behoeften van de burger worden gereageerd en kunnen gemeenten hun werkprocessen efficiënter inrichten. Een aantal gemeenten, waaronder de gemeente Den Haag, is al begonnen met elektronische dienstverlening. Zo is het voor inwoners van Den Haag mogelijk om een aantal zaken rond de aangifte van een voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap elektronisch te regelen. De ervaring wijst uit dat het aantal burgers dat gebruik maakt van deze mogelijkheid toeneemt.

De elektronische dienstverlening aan de burger wordt voor gemeenten vergemakkelijkt als het mogelijk wordt om akten van de burgerlijke stand elektronisch op te maken en op te slaan. Dat levert voor de toekomst een bijdrage aan de voorkoming van de inktshadeproblematiek, die ook registers van de burgerlijke stand niet vreemd is, en vereenvoudigt de uitvoering van de taak van de ambtenaar van de burgerlijke stand, omdat akten dan elektronisch opgehaald kunnen worden en men geen papieren registers hoeft te raadplegen. Hierdoor kan tevens het interbestuurlijke verkeer tussen gemeenten worden vergemakkelijkt, omdat men elkaar geen afschriften van papieren akten meer hoeft toe te zenden, maar kan volstaan met de uitwisseling van elektronische akten, althans tussen die gemeenten die hiervoor opteren.

3. Nevenschikking

De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (hierna ook: NVVB) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna tevens: VNG) hebben een verplichte invoering van de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand bepleit, vooral omdat men het onwenselijk acht dat twee systemen voor de burgerlijke stand, de papieren en de elektronische, naast elkaar zouden blijven bestaan, wat kostenverhogend zou werken omdat er twee werkprocessen gaan ontstaan. Ook zou de gelegenheid onbenut blijven om via automatisering tot een algehele modernisering van de burgerlijke stand te kunnen komen.

Hoewel er, mede gelet op het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid, begrip bestaat voor de wens van de NVVB en de VNG, acht de regering de door beide organisaties aangevoerde redenen niet van dien aard dat zij tot een verplichte landelijke invoering van e-dienstverlening door de burgerlijke stand nopen. Het is immers inherent aan ieder automatiseringsproject dat er, zelfs gedurende langere tijd, zowel conventionele als digitale systemen naast elkaar blijven bestaan. Dit is bij een verplichte invoering niet anders en evenmin kan gesteld worden dat een verplichte invoering van een elektronische burgerlijke stand er per definitie toe leidt dat de invoering eerder gerealiseerd kan worden dan een invoering op facultatieve basis. Bovendien zou verplichte invoering de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor de kwaliteit van de dienstverlening en de gemeentelijke autonomie – op het belang waarvan de NVVB terecht heeft gewezen – onnodig doorkruisen. Verder moet worden voorkomen dat bijvoorbeeld kleinere gemeenten tot een vorm van dienstverlening worden verplicht die men (nog) niet wil, waaraan lokaal geen of minder behoefte bestaat of waarvoor men de faciliteiten of de middelen niet heeft. Ook moeten in een pilotfase de technische en softwarematige randvoorwaarden zich nog uitkristalliseren waaronder op betrouwbare wijze tot invoering van een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand kan worden overgegaan. Juist waar het gaat om authentieke akten met betrekking tot het personeel statuut klemmt dit. Een wettelijk verplichte invoering zou op de uitkomsten van deze pilotfase een onnodig voorschot nemen. Voorts kunnen, zoals de NVVB terecht opmerkt, ook aangiften aan de balie altijd met elektronische toepassingen worden ondersteund, zowel ten aanzien van de verificatie van de gegevens als bij de elektronische opmaak en opslag van de akte. Kostenverhoging als gevolg van het feit dat de aangifte in persoon mogelijk blijft ligt daarin niet bij voorbaat al besloten. Ten slotte is de nevenschikking ook bij andere belangrijke wetgevingstrajecten tot uitgangspunt genomen (vgl. hierna) en doet, zoals de Raad van State ook heeft opgemerkt, de facultatieve keuze voor elektronische dienstverlening recht aan artikel 2:15 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (par. 1.b.). Mocht uiteindelijk blijken dat een groot deel van de gemeenten wel, maar enkele andere nog niet tot invoering van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand zijn overgegaan, dan kan – zoals door de NVVB en de VNG bepleit – alsnog in een wettelijk verplichte invoering worden voorzien (artikel IV).

De voorgestelde maatregelen geven gemeenten de mogelijkheid om bij de burgerlijke stand over te gaan tot elektronische dienstverlening jegens de burger. Zij worden daartoe niet verplicht; de elektronische weg is van facultatieve aard. In zoverre biedt de invoering van elektronische dienstverlening op eigen initiatief van gemeenten de beste grondslag voor een proces van gefaseerde invoering van het elektronische verkeer met de burger in aangelegenheden betreffende de burgerlijke stand. De burger wordt niet verplicht tot elektronisch verkeer met ambtenaren van de burgerlijke stand. Het blijft onverminderd mogelijk om de geboorte- en overlijdensaangifte of de mededeling aan de ambtenaar van de burgerlijke stand inzake het voornemen tot het aangaan van een huwelijk of partnerschap in persoon te doen, op de nu gebruikelijke wijze, en om

afschriften en uittreksels op papier te ontvangen. Pas als de elektronische weg door een gemeente in kwesties betreffende de burgerlijke stand is opengesteld, kan de burger van het bestuur verlangen dat in een concreet geval ook van deze weg gebruik gemaakt kan worden (artikel 2:15, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht).

De elektronische weg komt hiermee naast, en niet per definitie in plaats van, het conventionele verkeer. Dit is in het bijzonder van belang voor de vraag wie bepaalt of het verkeer langs elektronische dan wel conventionele weg plaatsvindt. Beschikt een gemeente over beide mogelijkheden, dan rust de keuzemogelijkheid bij de burger. Voor zover de burgerlijke stand van een gemeente nog uitsluitend op conventionele wijze communiceert, heeft de burger deze keuze niet; men kan het elektronische verkeer niet afdwingen. Ten slotte is het de burgerlijke stand van een gemeente niet toegestaan bepaalde zaken uitsluitend langs elektronische weg af te doen, tenzij de burger hiermee instemt. Dat zou immers in strijd zijn met het uitgangspunt van «nevenschikking». Dit uitgangspunt van nevenschikking is ook gekozen bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, par. 2.4 en 2.5) en de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden, dat het decentrale overheden, voortbouwend op de Wet elektronische bekendmaking (Stb. 2008, nr. 551), mogelijk maakt om hun officiële publicaties elektronisch bekend te maken (Stcrt. 2008, 248).

Zolang dit wetsvoorstel nog niet tot wet is verheven en in werking is getreden, kunnen gemeenten bij wijze van experiment het gebruik van de elektronische weg in het verkeer tussen burger en de burgerlijke stand door de ambtenaar van de burgerlijke stand binnen de bestaande wettelijke kaders toestaan. Uiteraard moet daarbij zorgvuldig te werk worden gegaan. Een gemeente die overweegt de elektronische weg open te stellen, zal zich rekenschap moeten geven van de in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en in het Besluit burgerlijke stand 1994 opgenomen eisen aan het rechtsverkeer, van de functies van die eisen en van de manieren waarop daaraan tot nu toe wordt voldaan met vertrouwde middelen, zoals de overlegging van papieren bescheiden, handtekeningen, stempels e.d. Het is van belang dat telkens zowel in technische als in organisatorische zin voldoende waarborgen worden geschapen om ook in een elektronische omgeving te voldoen aan die eisen of functies. Om ruimte te bieden aan nieuwe technische ontwikkelingen en te voorkomen dat de voorgestelde maatregelen als gevolg van nieuwe technologische ontwikkelingen snel verouderd raken, zijn de voorgestelde artikelen 1:18, vierde lid, 1:18b, 1:19e, 1:19h lid 2, 1:23b leden 4 en 5 alsmede artikel 1:44 Burgerlijk Wetboek zoveel mogelijk techniekonafhankelijk geformuleerd.

4. Elektronische aangifte bij en verstrekking van gegevens aan de ambtenaar van de burgerlijke stand

4.1. Elektronisch verkeer en GBA-verificatie

De voorgestelde maatregelen voor een vereenvoudigde dienstverlening aan de burger langs elektronische weg zien op drie fasen, t.w. a) de elektronische verstrekking van gegevens door de burger, b) de verwerking daarvan door de ambtenaar van de burgerlijke stand en c) de verkrijging van uittreksels en afschriften langs elektronische weg. Met deze maatregelen wordt zowel lastenverlichting als een beter functionerende overheid beoogd.

In algemene zin geldt voor het elektronische berichtenverkeer tussen overheid en burger Afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de totstandkoming van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is het begrip «schriftelijk» aldus uitgelegd dat het ook schrifttekens in elektro-

nische vorm kan omvatten (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 30). Dit ziet echter niet op de elektronische verwerking, opslag en afgifte van uittreksels van authentieke akten van de burgerlijke stand, die tot nog toe een inherente schriftelijkheidseis kennen. Om dat te realiseren zijn aanvullende wetswijzigingen noodzakelijk. Daarmee samenhangende wijzigingen van het Besluit burgerlijke stand zullen parallel aan het wetgevingstraject ter hand worden genomen, opdat een gelijktijdige inwerkingtreding kan worden gerealiseerd.

Voor zover gemeenten de weg van de elektronische aangifte, overeenkomstig artikel 2:15, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, geheel of ten dele hebben geopend, kunnen zij nadere eisen stellen aan het gebruik daarvan (artikel 2:15, eerste lid, tweede volzin, Algemene wet bestuursrecht). Van belang daarbij is dat persoonsgegevens ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) op een behoorlijke en zorgvuldige wijze moeten worden verwerkt. De Wbp vereist een passend beveiligingsniveau (Kamerstukken II 2001/2002, 28 483, nr. 3, blz. 16), in het bijzonder gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen om manipulatie alsmede onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen (art. 13 Wbp). Overigens kan de ambtenaar van de burgerlijke stand een elektronische aangifte of het opmaken van een authentieke akte weigeren, voor zover de betrouwbaarheid, integriteit of vertrouwelijkheid van een van de burger afkomstig elektronisch bericht onvoldoende is gewaarborgd. De weigering wordt de afzender zo spoedig mogelijk meegedeeld (artikel 2:15, derde en vierde lid, Algemene wet bestuursrecht). In dat geval kan de ambtenaar van de burgerlijke stand langs conventionele weg de overlegging van stukken en andere informatie verlangen.

Na een elektronische aangifte of melding worden de gegevens door de ambtenaar van de burgerlijke stand geverifieerd aan de hand van de gegevens die zijn opgenomen in de GBA. De GBA wordt daarmee een cruciale schakel tussen de burgerlijke stand en de burger bij de beoogde vereenvoudiging van de burgerlijke stand. Mocht blijken dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de gegevens niet of niet allemaal in de GBA kan verifiëren, bijvoorbeeld omdat die alleen in buitenlandse registraties voorkomen, dan is de burger verplicht om zelf aan te tonen dat zijn informatie op waarheid berust, op de nu geldende wijze, zoals ook door de NVVB bepleit. Inherent hieraan is dat de ambtenaar van de burgerlijke stand – conform de wens van de NVVB – altijd de bevoegdheid houdt om burgers op te roepen om in persoon te verschijnen om over de melding, aangifte of akte te spreken. Dat volgt uit het voorgestelde artikel 1:18 lid 3 BW.

4.2. Uitgangspunt: het gebruik van DigiD

Om identiteitsfraude, manipulatie of oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens bij een elektronische verstrekking van gegevens, bijvoorbeeld ten behoeve van (sociale) verzekeringsfraude, te voorkomen is het van groot belang dat de identiteit van de burger in een elektronische omgeving zo goed mogelijk kan worden vastgesteld. In het huidige systeem van de burgerlijke stand wordt de identiteit van de aangever c.q. van partijen bij de akte vastgesteld door de ambtenaar van de burgerlijke stand aan de hand van de wettelijk vereiste en eventueel nader verlangde identiteits- en andere bescheiden of akten. In een digitale omgeving moet worden gewaarborgd dat de identiteit van de aangevende burger (of uitvaartondernemer) aan de hand van vergelijkbare waarborgen op even betrouwbare wijze kan worden vastgesteld.

Bij de vaststelling van de daarop betrekking hebbende identificatie-eisen kan een kwalitatief onderscheid worden gemaakt tussen de geboorteaangifte, het kenbaar maken van het voornemen tot het aangaan van een

huwelijk of partnerschap en de aangifte van overlijden. De geboorteaangifte is een eenzijdige handeling, staat aan het begin van de statusketen en is bepalend voor de gegevens die gedurende het hele verdere leven van de betrokkene zullen gelden. Daarentegen zijn bij een huwelijk of partnerschap uit de aard der zaak twee mensen betrokken die in persoon bij de ambtenaar van de burgerlijke stand verschijnen, waardoor een nadere verificatie van hun identiteit kan plaatsvinden. Voor de overlijdensaangifte geldt dat deze, normaal gesproken, door een professionele uitvaartondernemer geschiedt. De groep aangevers is overzichtelijk en heeft een beroepshalve belang bij een correcte aangifte. Dat leidt tot verschillende eisen aan de elektronische identificatie, waarbij DigiD het uitgangspunt, zij het uiteraard niet het enige identificatiemiddel, zal zijn (<http://www.digid.nl/>).

DigiD is een gemeenschappelijke voorziening van en voor de overheid om elektronisch de identiteit te verifiëren van in de GBA ingeschreven burgers die gebruik maken van overheidsdiensten. Een burger kan met zijn eigen unieke DigiD via internet communiceren en transacties afhandelen met een groot aantal verschillende overheidsinstellingen. Men hoeft niet voor iedere overheidsinstantie apart inloggegevens aan te vragen en te onthouden: één gebruikersnaam en wachtwoord volstaan. De overheid kan op haar beurt de identiteit van de gebruiker van haar diensten controleren. Het gebruik van DigiD voorkomt dat iedere overheidsinstelling een eigen authenticatiesysteem moet ontwikkelen en draagt daardoor bij aan de efficiency van de overheid. Op 21 maart 2008 waren 341 publieke instellingen op DigiD voor burgers aangesloten, waarvan 316 gemeenten. De keuze voor DigiD als uitgangspunt sluit aan bij de in het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid van 1 december 2008 gemaakte keuze om DigiD-burger per 1 juni 2009 te gebruiken voor alle overheidsdienstverlening waarbij elektronische identificatie vereist is.¹ Momenteel wordt gewerkt aan de nieuwbouw van DigiD, dat transparant, state-of-the-art beveiligd, toegankelijk en makkelijk aanpasbaar wordt opgezet en in de tweede helft van 2011 beschikbaar zal zijn (Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 177).

In aanvulling op het gebruik van DigiD zullen additionele eisen worden gesteld aan het gebruik van de elektronische weg bij de geboorte- en overlijdensaangifte alsmede bij de melding van een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap. Van belang is overigens dat een aantal gemeenten inmiddels het voornemen kenbaar heeft gemaakt om, bij wijze van proef, over te gaan tot elektronische dienstverlening bij overlijden. Andere gemeenten overwegen een pilot inzake elektronische dienstverlening bij huwelijk en registratie partnerschap. De ervaringen hiermee worden uiteraard betrokken bij de praktische vormgeving van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand en bij de opstelling van modelformulieren voor de elektronische aangifte.

In algemene zin zij hierbij opgemerkt dat uiteraard pas tot een elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand kan worden overgegaan als en voor zover dit op betrouwbare en technisch verantwoorde wijze kan geschieden, mede gelet op de wijze waarop de commitments van gemeenten onder het Nationale uitvoeringsprogramma dienstverlening e-overheid (2008), bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van DigiD, daadwerkelijk ingang hebben gevonden. Daarom is voorzien in de mogelijkheid van een gefaseerde invoering (artikel IV), waarin tevens de belangrijkste waarborg voor een goede uitrol is gelegd. Daarnaast is per categorie – huwelijk, geregistreerd partnerschap, geboorte en overlijden – voorzien in specifieke waarborgen ter voorkoming van fraude. Die lopen uiteen van het vragen van aanvullende persoonsgegevens in aanvulling op DigiD, waaronder het burgerservicenummer, en de verplichte identificatie ter gelegenheid van het voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap als de aangifte daarvan langs elektro-

¹ Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid «Burger en bedrijf centraal» van 1 december 2008, par. 2.3.2. (<http://www.e-overheid.nl/e-overheid-2.0/live/binaries/nup/nup-versie-2-0-1-12-versie.pdf;jsessionid=312F96B14BED100A4D484AD913232862>).

nische weg heeft plaatsgevonden tot de bevestiging van een gebeurtenis door een medische verklaring (geboorte en overlijden).

4.3. Elektronische geboorteaangifte

De elektronische geboorteaangifte wordt uitsluitend mogelijk gemaakt voor de moeder en de vader van het kind. Zij moeten zich identificeren met hun DigiD en tevens hun burgerservicenummer (hierna: BSN) verstrekken. Als de vader aangifte doet, moet hij bovendien niet alleen zijn eigen BSN opgeven, maar ook het BSN van de moeder. Het BSN is een uniek persoonsnummer dat overeenkomt met het sofi-nummer. Het gebruik van BSN leidt tot efficiënte en betrouwbare uitwisseling van persoonsgegevens tussen burger en overheid en tussen overheidsorganisaties. Als bijkomende voorwaarde wordt, ten slotte, vereist dat een elektronische geboorteaangifte bevestigd moet worden door de betrokken arts of verloskundige. Deze bevestiging kan ook worden gedaan door de huisarts van de moeder (art. 1:19e BW; onderdeel D).

De beperking van de elektronische weg tot de vader en de moeder, de verplichte opgave van DigiD en het BSN – bij aangifte door de vader ook het BSN van de moeder – in combinatie met de verplichting voor de aangever om de juistheid van de verstrekte gegevens te laten bevestigen door de betrokken arts of verloskundige bieden naar onze mening voldoende waarborgen om mogelijke identiteitsfraude bij elektronische geboorteaangifte te voorkomen. Omdat de geboorte het begin van de identiteitsketen markeert, vergt de invoering van de elektronische dienstverlening hier meer ingebouwde waarborgen dan bij huwelijk en overlijden. Het ligt daarom in de rede daartoe pas over te gaan als sluitstuk van de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand en nadat de elektronische dienstverlening bij de melding van een voorgenomen huwelijk en geregistreerd partnerschap alsmede bij de aangifte van overlijden op betrouwbare wijze vorm heeft gekregen.

4.4. Elektronische overlijdensaangifte

Bij overlijden zal de uitvaartondernemer zich meestal, op verzoek van de nabestaanden, bij de ambtenaar van de burgerlijke stand vervoegen om een verlof tot begraven of crematie te krijgen. Dit voorafgaande verlof is op grond van artikel 11 van de Wet op de lijkbezorging noodzakelijk voor een begrafenis of crematie. De uitvaartondernemer die zich daartoe bij de ambtenaar van de burgerlijke stand voegt, zal dan vaak ook de aangifte van overlijden doen. Voorgesteld wordt om het mogelijk te maken dat de overlijdensaangifte voortaan elektronisch kan geschieden. Dit zou echter weinig voordeel bieden als de uitvaartondernemer vervolgens alsnog in persoon langs moet komen om het verlof tot begraving of crematie op te halen. Daarom wordt tevens de mogelijkheid geïntroduceerd om het verlof tot begraven of cremieren elektronisch te verlenen.

Benadruk zij dat de bestaande procedure materieel gehandhaafd blijft. Bijgevolg blijft ook bij een elektronische afhandeling vereist dat aan de ambtenaar van de burgerlijke stand een doktersverklaring inzake overlijden wordt verstrekt, zij het dat dit straks ook langs elektronische weg kan geschieden. De doktersverklaring vormt een belangrijke en onafhankelijke waarborg tegen mogelijke valse aangiften.

Bij professionele uitvaartondernemers gaat het om een relatief afgebakende beroepsgroep van naar schatting 750 lokaal, regionaal of landelijk opererende ondernemingen, die bij de ambtenaar van de burgerlijke stand doorgaans goed bekend zijn. Daarom zal bij de elektronische aangifte van overlijden in de regel kunnen worden volstaan met identificatie via DigiD voor bedrijven c.q. de vervanger daarvan per 1 januari 2011, eHerkenning, en opgave, naast de gebruikelijke en in artikel 61 Besluit burgerlijke stand 1994 vermelde gegevens, van de naam van de

arts die het overlijden heeft vastgesteld en het BSN van de overledene. Gegeven het feit dat er bijvoorbeeld in 2007 sprake was van ruim 130.000 uitvaarten, wordt er met de introductie van de elektronische overlijdensaangifte een reële lastenverlichting voor het bedrijfsleven gerealiseerd (vgl. hierna, paragraaf 6).

De Raad van State heeft in overweging gegeven de elektronische aangifte van overlijden niet alleen voor uitvaartondernemers, maar ook voor nabestaanden open te stellen, omdat zij, bijvoorbeeld ter verkrijging van een verklaring van erfrecht, belang kunnen hebben bij een snelle procedure, zonder tussenkomst van derden. De regering erkent dit laatste, maar dat is nu 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 duiden 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 achten wij het verantwoord om de elektronische weg te beperken tot uitvaartondernemers, die op verzoek van de nabestaanden het overgrote deel van de aangiften verzorgen.

4.5. Elektronische melding voorgenomen huwelijk of partnerschap

Bij de elektronische melding van een voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap wordt voorgesteld om voortaan te volstaan met de verstrekking van de benodigde gegevens via een elektronische eigen verklaring van de aanstaande partners of echtgenoten. Die eigen verklaring betreft de in (het gewijzigde) artikel 1:44 Burgerlijk Wetboek vermelde en ook nu doorgaans gevraagde gegevens, feiten en omstandigheden.

Ook hier is 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 als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000, 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) of de registratie van een partnerschap (art. 1:80a lid 5 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. Heeft de ambtenaar de overtuiging dat er sprake is van een schijnhuwelijk of -relatie, 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. 1:80 lid 5 BW).

4.6. Manipulatie van persoonsgegevens

Ook de burger kan bij elektronische communicatie de dupe worden van fraude. In dit verband zij volledigheidshalve gewezen op het bestaan van het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude, dat in het najaar 2008 als pilot door de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ingesteld en dat inmiddels is omgezet in het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 178).¹ Bij het meldpunt kan de burger terecht die het slachtoffer is geworden van identiteitsfraude. Hij krijgt dan ondersteuning om de door hem ondervonden hinder en mogelijke schade zoveel mogelijk te beperken. Ook kan aan de hand van de meldingen worden gemonitord wat de tendensen zijn op het terrein van identiteitsfraude, zodat daar adequaat op kan worden ingespeeld. De ervaringen met het meldpunt kunnen ook voor de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand van belang zijn.

Op de elektronische manipulatie van persoons- en medische gegevens staan aanzienlijke straffen. De bepalingen uit het commune strafrecht, die ook nu van toepassing zijn op de burgerlijke stand, namelijk de artikelen 225–227b, 236 en 326 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), zijn eveneens van toepassing in de elektronische omgeving. Het gaat allereerst dan om valsheid in geschrifte (art. 225 Sr), met een maximale gevangenisstraf van zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie (maximaal € 76.000).

Artikel 226 Sr betreft valsheid in bijzondere geschriften, waaronder authentieke akten. De strafmaat is maximaal zeven jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Artikel 227 Sr ziet specifiek op valse opgaven in authentieke akten, gesanctioneerd met een gevangenisstraf van zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie. De artikelen 227a en 227b Sr kennen een strafbaarstelling van de opgave van onware gegevens respectievelijk van het nalaten om verplichte gegevens te verstrekken, en kennen beide als sanctie een gevangenisstraf van maximaal vier jaar of een geldboete van de vijfde categorie. Artikel 236 Sr bestraft de verduistering van staat met een gevangenisstraf van maximaal vijf jaar of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 19.000). Ten slotte zijn van belang de artikelen 228 en 229 Sr inzake de valse of vervalste geneeskundige verklaring, bijvoorbeeld inzake overlijden, artikel 238 Sr over de opzettelijke verzwijging van een huwelijksbeletsel en artikel 326 Sr inzake bedrog.

Een adequate handhaving van deze strafbepalingen is in de onderhavige context uiteraard van bijzonder belang. Aan de hand van de resultaten van de hierna in paragraaf 7 genoemde pilots zal daarom gekeken worden of het nodig is om tussen de gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie aparte afspraken te maken over het melden van een vermoeden van manipulatie van persoonsgegevens, verduistering van staat of valse aangifte en de opvolging van die melding.

5. Elektronische afschriften

Het levert eveneens een tijd- en kostenbesparing voor mensen op als men afschriften of uittreksels van, bijvoorbeeld, geboorteakten niet meer hoeft op te halen bij de gemeente van geboorte, maar rechtstreeks digitaal kan ontvangen. Om die reden is aangekondigd dat afschriften en uittreksels uit de akten van geboorte, huwelijk, partnerschap en van overlijden door gemeenten ook in elektronische vorm kunnen worden afgegeven (Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 15). Daarbij is van belang dat inmiddels goede ervaringen zijn opgedaan met de zogenaamde elektronische dubbelen. Bij Besluit van 31 maart 2004 tot wijziging van het

¹ Vgl. <http://www.overheid.nl/identiteitsfraude>.

Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met de vervaardiging op digitale wijze van de dubbelen van de akten van de burgerlijke stand (Stb. 2004, 190), kreeg de centrale bewaarplaats te Almelo de mogelijkheid om de dubbelen van de akten van de burgerlijke stand voortaan digitaal te bewaren. Daarbij is aan de ambtenaren van de burgerlijke stand de mogelijkheid geboden om de dubbelen op een andere gegevensdrager dan in papieren vorm aan te bieden aan de centrale bewaarplaats. De hiermee opgedane ervaringen vormen een goede basis voor de op zich logische vervolgstap, t.w. de verstrekking van elektronische afschriften en uittreksels.

Gelet op de bijzondere status van deze akten zijn drie factoren van groot belang, t.w. a) dat het document echt is en afkomstig van de ambtenaar van de burgerlijke stand (beginselen van authenticiteit en betrouwbaarheid), b) dat het document onderweg niet is gemanipuleerd of onbevoegd is gewijzigd (beginsel van integriteit) en c) dat een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akte mogelijk is (anders kan de burger het document niet in geschrift overleggen).

Met betrekking tot de eisen die worden gesteld aan de betrouwbaarheid, authenticiteit en vertrouwelijkheid van de verkrijging van een elektronisch uittreksel of afschrift wordt uitwerking gegeven aan de beginselen ter zake die in de memorie van toelichting van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zijn genoemd (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3). Omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand werkzaamheden verricht als bestuursorgaan (art. 1:29b, eerste lid, BW), is afdeling 2.3 (verkeer langs elektronische weg) van de Algemene wet bestuursrecht, behoudens andersluidende regeling in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van toepassing. Als bestuursorgaan kwalificeert de ambtenaar van de burgerlijke stand tevens als afnemer in de zin van de Wet GBA (art. 1).

In de onderhavige context is het van groot belang dat de burger en de ambtenaar van de burgerlijke stand wederzijds op de elkaar verstrekte informatie kunnen vertrouwen, dat de vertrouwelijkheid en integriteit van de door de burger elektronisch verstrekte gegevens zijn gewaarborgd, dat elektronische afschriften en uittreksels zijn voorzien van een elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand (artikel 3:15a, tweede lid, Burgerlijk Wetboek) en dat de gebruikte systemen voor gegevensverwerking zijn ingericht volgens algemeen aanvaarde standaarden voor informatiebeveiliging. Voor de elektronische opslag van akten komt daar nog bij dat de inhoud toegankelijk moet zijn voor toekomstig gebruik en een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akte mogelijk moet blijven. Het voorgestelde artikel 1:18b voorziet hierin.

6. Lastenverlichting voor burger en bedrijfsleven

Het wetsvoorstel leidt tot een administratieve vereenvoudiging voor de burger en tot een concrete lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Ook kunnen de werkprocessen bij de burgerlijke stand efficiënter worden ingericht. Voor de burger bestaat de lastenverlichting uit de vereenvoudiging van de procedure voor het aangaan van een huwelijk en de registratie van een partnerschap en de introductie van de elektronische dienstverlening bij geboorteaangifte, voorgenomen huwelijk en registratie partnerschap. Voor het bedrijfsleven, de uitvaartondernemers, bestaat de lastenverlichting uit de invoering van de mogelijkheid tot elektronische overlijdensaangifte.

De vereenvoudiging van de procedure voor het aangaan van een huwelijk en de registratie van een partnerschap door de schrapping van de verplichting om stukken over te leggen zal een aanzienlijke lastenverlichting voor de burger betekenen. Vooruitlopend op dit wetsvoorstel is daarom al eind 2008 een circulaire uitgevaardigd met betrekking tot het overleggen van bewijsstukken om de huidige procedure van de aangifte

van een huwelijk en de registratie van een partnerschap te vereenvoudigen (12 december 2008, Stcrt. 2008, nr. 2554). Als gevolg van dit wetsvoorstel kan de burger straks in principe volstaan met een eigen opgave van de gegevens die de ambtenaar nodig heeft. De ambtenaar van de burgerlijke stand zal de juistheid van de opgave controleren aan de hand van de GBA. Concreet betekent dit dat de burger de volgende stukken in de regel niet meer zal hoeven over te leggen en dus ook niet op te vragen: de geboorteakte, een gewaarmerkt afschrift uit de GBA, de akte van overlijden van degenen van wie de toestemming voor het huwelijk of de registratie van het partnerschap vereist zou zijn als zij in leven waren en de bewijsstukken inzake de ontbinding van eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen. Als een aanstaande echtgenoot of geregistreerde partner niet de Nederlandse nationaliteit bezit, moet nu in een aantal gevallen een verklaring van de korpschef over diens verblijfsrechtelijke positie worden overgelegd aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze zal de verblijfsrechtelijke status voortaan, op basis van de door de burger verstrekte gegevens, rechtstreeks kunnen verifiëren in de daarvoor relevante registratie (vgl. supra par. 4.5 en hierna, toelichting bij de onderdelen M en W). De nieuwe procedure sluit aan bij het streven naar een modern migratiebeleid, waarbij elektronische dienstverlening door de overheid en lastenverlichting voor de burger gepaard gaan met een zorgvuldige procedure, en bij de door het kabinet bij brief van 2 oktober 2009 aangekondigde maatregelen op het gebied van gezinsmigratie en integratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1). De voorgestelde wijzigingen zullen een aanzienlijke lastenverlichting voor de burger betekenen, aangezien de volgende handelingen niet meer hoeven te worden verricht: het opzoeken van een identiteitsdocument om stukken aan te vragen (10 minuten), het maken van kopieën ervan (een uur), het overleggen van de kopieën (40 minuten), het opvragen van een afschrift of uittreksel uit de geboorteakte en van een gewaarmerkt afschrift uit de GBA (een uur) en het opvragen van eventuele andere bewijsstukken (een uur). De tijdsduur die bij deze handelingen is vermeld, is gebaseerd op de vaststelling daarvan in het kader van het project Administratieve lastenverlichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarvoor in de plaats komt het invullen van een formulier met gegevens die de ambtenaar van de burgerlijke stand nodig heeft. Daarmee zijn 15 minuten gemoeid. Dat betekent per huwelijk c.q. registratie van een partnerschap een besparing van drie uren en vijf minuten.

Uitgaande van het aantal huwelijken en registraties van partnerschappen dat bij de nulmeting in 2002 voor de administratieve lastenverlichting voor de burger werd vastgesteld, namelijk 85 808 en 11 149, betekent deze wijziging een totale tijdsbesparing van 96.957 X drie uren en vijf minuten, in totaal 298 951 uren. Voorts komen de kopieerkosten voor de identiteitsdocumenten te vervallen. Deze worden berekend ad € 0,25 per persoon en dus € 0,50 per huwelijk c.q. partnerschap en leveren een totale besparing aan kosten op van $96\,957 \times €\,0,50,- = €\,48\,478,50$.

Een interessant neveneffect wordt gevormd door de besparing aan leges die nu voor over te leggen stukken dienen te worden betaald. Alleen al voor het afschrift of uittreksel uit de geboorteakte en het gewaarmerkte afschrift uit de GBA komt men op een besparing per huwelijk of partnerschap van ongeveer € 37,-. De leges voor een afschrift of uittreksel uit de geboorteakte bedragen € 11,10 (art. 1 van het Legesbesluit akten burgerlijke stand) en voor een gewaarmerkt afschrift uit de GBA brengen gemeenten gemiddeld € 7,50 in rekening. De vermelde bedragen vermenigvuldigd met twee komen uit op een geschatte € 37,-. Een aanzienlijke bijkomende, zij het nauwelijks te kwantificeren, lastenverlichting vormt het feit dat de burger bij gebruikmaking van de elektronische weg niet meer in persoon bij de ambtenaar van de burgerlijke

stand hoeft te komen waardoor hij geen reistijd en reiskosten meer hoeft te maken. Dit geldt uiteraard ook voor de elektronische geboorteaangifte. Voor de geboorteaangifte kunnen de volgende handelingen komen te vervallen: het opzoeken van een identiteitsdocument door de aangever (10 minuten), het bezoek aan de gemeente (een uur) en het overleggen van bewijsstukken (20 minuten). Deze worden vervangen door het opzoeken van de DigiD (5 minuten) en het invullen van het elektronische aangifteformulier (15 minuten). Dat betekent per geboorteaangifte een besparing van een uur en 10 minuten. Op het totale aantal geboorteaangiften dat voor de nulmeting dient te worden aangehouden, namelijk 202.083, zou dat een totale tijdbesparing opleveren van 235.763 uren. Voor het bezoek aan de gemeente worden de kosten beraamd op € 1,28 per aangifte. Op een totaal van 202.083 geboorteaangiften geeft dat een totale besparing van € 258.666. Deze zal niet direct gerealiseerd kunnen worden, omdat gemeenten op facultatieve basis over kunnen gaan op elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Bovendien blijkt de gang naar het gemeentehuis voor de aangever – in het algemeen de vader van het kind – een handeling te zijn die deze graag verricht. Op grond hiervan lijkt het redelijk om aan te nemen dat in de eerste jaren na de invoering van de elektronische geboorteaangifte ongeveer de helft van de gemeenten daartoe zullen overgaan en dat de burger daarvan in ongeveer 30% van de gevallen gebruik zal maken.

Voor huwelijken en geregistreerde partnerschappen zijn de volgende handelingen per huwelijk c.q. registratie partnerschap bij het gebruik van de elektronische weg niet meer nodig: het opzoeken van een identiteitsbewijs (10 minuten), het kopiëren ervan (een uur) en de aangifte bij de ambtenaar van de burgerlijke stand (anderhalf uur). Deze worden vervangen door het opzoeken van de DigiD (5 minuten) en het invullen van het elektronische formulier (15 minuten). Dat levert per huwelijk c.q. partnerschap een extra tijdbesparing op van twee uren en twintig minuten. In totaal geeft dat een tijdbesparing van 226 233 uren. Voor de kosten wordt een bedrag van € 3,- aangehouden voor de aangifte. Op een totaal van huwelijken en partnerschappen van 96.957 zou dat uitkomen op een besparing van kosten van € 290 871.

Deze schattingen moeten worden gecorrigeerd vanwege het facultatieve karakter van de elektronische dienstverlening. Niet in iedere gemeente zal aanstonds gebruik kunnen worden gemaakt van de elektronische weg, terwijl burgers daarvan ook niet in alle gevallen gebruik zullen maken. Echter, in een aantal gemeenten – waaronder de gemeente Den Haag – is het al mogelijk om een aantal zaken rond de aangifte van een huwelijk of de registratie van een partnerschap elektronisch te regelen. De burger raakt daardoor in toenemende mate bekend met elektronische dienstverlening op dit terrein en de gemeenten in kwestie constateren dat het aantal burgers dat daarvan gebruik maakt per jaar stijgt. Dat maakt dat voor huwelijken en de registratie van partnerschappen een groter percentage gebruikers van de elektronische weg verwacht mag worden dan voor de geboorteaangifte. Een percentage van 50% lijkt hiervoor in de rede te liggen.

Terecht vraagt de NVVB aandacht voor de «papierwinkel» rondom de overlijdensaangifte. Het wetsvoorstel beoogt deze juist te reduceren door te voorzien in de mogelijkheid tot elektronische afwikkeling van de overlijdensaangifte en het verlot tot crematie of begraven, wat een beduidende lastenverlichting voor uitvaartondernemers zal kunnen betekenen. De grootste winst kan hier worden geboekt bij de reguliere overlijdensaangifte. Inherent daaraan is dat niet wordt voorzien in de afschaffing van bijzondere procedures voor bijzondere gevallen, zoals de door de NVVB genoemde geboorte van een levenloos kind, lijkvinding, de niet-natuurlijke dood of het internationale transport van een overledene. De verwachte lastenverlichting kan globaal als volgt worden gekwantificeerd. Het opzoeken van het identiteitsbewijs van de overledene (5

minuten) en het bezoek van de uitvaartondernemer aan de gemeente (een uur) kan worden vervangen door het opzoeken van diens DigiD (5 minuten) en het invullen van een elektronisch formulier (15 minuten). Dat levert per aangifte een tijdsbesparing op van 45 minuten. Op een totaal van 142 000 overlijdensaangiften komt dat op een geschatte tijdsbesparing van 106 500 uren. Ook hierbij wordt ervan uitgegaan dat in de eerste jaren de helft van de gemeenten zal overgaan tot de elektronische dienstverlening. Omdat de dienstverlening ziet op een beroepsgroep, lijkt het aannemelijk dat 80% van de uitvaartondernemers gebruik zal maken van de elektronische weg, als deze open staat. Dat leidt uiteindelijk tot een geschatte tijdsbesparing van 85 200 uur. Tegen een uurtarief van 50,- euro leidt dit tot een geschatte lastenvermindering voor het bedrijfsleven van 4,26 miljoen euro.

Voorts zal de invoering van de mogelijkheid om elektronische afschriften en uittreksels uit akten van de burgerlijke stand aan te vragen eveneens een lastenverlichting voor de burger betekenen. Aangezien het gebruik van deze akten zeer divers is, valt deze niet nader te kwantificeren. Het totale pakket aan maatregelen levert een geschatte besparing aan tijd op van 867 447 uren en aan kosten van € 598 015,50.

Actal concludeert dat het wetsvoorstel bijdraagt aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten en de regeldruk te beperken en onderschrijft in het bijzonder het belang van een van de grondslagen van het wetsvoorstel, t.w. «eenmalige bevraging en meervoudig gebruik van gegevens», voor de reductie van de administratieve lasten. In aanvulling op de al geschetste lastenverlichtingen levert het wetsvoorstel een belangrijke bijdrage aan de voorgenomen terugdringing van het aantal vereiste uittreksels uit de GBA met, naar schatting, 200 000.

Een nadere invulling van de te behalen concrete resultaten van de afzonderlijke maatregelen in het tijdsperspectief, zoals Actal graag zou zien, valt in dit stadium niet te geven omdat de verschillende mogelijkheden tot fasering van de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de in de volgende paragraaf te bespreken pilots. Pas als de elektronische dienstverlening op technisch verantwoorde wijze vorm kan krijgen, zal daartoe worden overgegaan. Gegeven de initiatieven die op gemeentelijk niveau al zijn en worden ondernomen om, bijvoorbeeld, zaken rondom een voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap elektronisch te regelen en het overleg dat al met verschillende belangstellende gemeenten heeft plaatsgehad over de inrichting van de pilots achten wij het, anders dan Actal suggereert, geen reëel alternatief om de voorziene facultatieve invoering van de elektronische dienstverlening te vervangen door een landelijk verplichte invoering met een langere invoeringstermijn. Dat zou er bovendien toe leiden dat op een later tijdstip tot elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand zou worden overgegaan, terwijl het in veel gemeenten technisch, organisatorisch en budgettair al mogelijk zou zijn om eerder tot elektronische dienstverlening over te gaan. Dat zou onnodig ten koste gaan van de vele, ook door Actal erkende, regeldruk- en lastenverlichtingsvoordelen voor burgers en bedrijven.

7. Aanpassing elektronische systemen en financiële implicaties overheid

De voorgestelde vereenvoudiging van de burgerlijke stand vergt het treffen van een aantal voorzieningen in de geautomatiseerde systemen van gemeenten die willen kiezen voor elektronische dienstverlening op het terrein van de burgerlijke stand. Zo zullen, mede naar aanleiding van de ervaringen die in gemeenten zijn opgedaan met elektronische aangiften, modelformulieren worden ontwikkeld. Voorts zullen nieuwe werkprocessen worden getest en moet in een aantal experimenten op

gemeentelijk niveau ervaring worden opgedaan met de elektronische identificatie evenals met de verstrekking van elektronische afschriften en uittreksels. De benodigde aanpassingen van de systemen zullen worden uitgevoerd op zodanige wijze dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de al bestaande technische infrastructuur, waardoor er geen grotere investeringen hoeven te worden gedaan dan strikt noodzakelijk.

Het ministerie van Justitie zal, in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de door een aantal gemeenten beoogde pilots ten aanzien van de elektronische dienstverlening bij huwelijk en overlijden coördineren en faciliteren. Voor dit flankerende beleid wordt uit het Programma implementatie ict-agenda een budget van € 400 000 beschikbaar gesteld (zgn. Primagelden). Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de door de VNG in haar advies geuite zorg dat moet worden voorkomen dat alle gemeenten zelf aan de slag gaan met de ontwikkeling van verschillende systemen, wat tijd- en geldverspilling zou zijn. Daarbij zal uiteraard ook, zoals bepleit door de VNG, rekening worden gehouden met het belang van een plan van aanpak, planning en ondersteuning evenals met de door de VNG terecht gesignaleerde samenhang met andere ict-projecten, zoals de Modernisering GBA. Over de concrete invulling van de pilotprojecten zal nog nadere afstemming met de betrokken gemeenten plaatsvinden. Van belang is in ieder geval dat de pilots inzicht geven in de mogelijkheden en beperkingen van geautomatiseerde controleslagen en uitsluitel geven over de wijze waarop en de frequentie waarmee audits nodig zijn betreffende de wijze waarop de ambtenaar van de burgerlijke stand invulling geeft aan de elektronische dienstverlening en zijn verificatiebevoegdheden in dat kader. Verder heeft de NVVB zich bereid verklaard om zonodig een voorlichtings- en opleidingstraject voor ambtenaren van de burgerlijke stand op te willen zetten.

Het facultatieve karakter van de invoering van de mogelijkheid van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand laat onverlet dat het uiteindelijke streven een zo breed mogelijk landelijk gebruik is. Uiteraard staan zorgvuldigheid, veiligheid en technische betrouwbaarheid daarbij voorop. Pas als de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand op technisch verantwoorde wijze vorm kan krijgen, zal daartoe worden overgegaan. Daarom kent dit wetsvoorstel de mogelijkheid van een gefaseerde invoering van de elektronische dienstverlening bij geboorte, overlijden alsmede bij huwelijk en geregistreerd partnerschap (artikel IV). Aan de hand van de bevindingen opgedaan bij de experimenten van verschillende gemeenten zal, in nauw overleg met de NVVB en de VNG, per onderdeel (bijv. overlijden) worden gezien welke streefdata voor landelijk gebruik realistisch zijn. Het streven is om met de invoering een begin te maken in 2011 of 2012.

Het wetsvoorstel heeft, afgezien van de al genoemde zgn. Primagelden voor de facilitering van de gemeentelijke pilots, geen consequenties voor de Rijksbegroting. De financiële consequenties, d.w.z. zowel de automatiseringskosten als de efficiencybaten, op gemeentelijk niveau hangen sterk samen met de vraag in welke mate men straks tot een – immers facultatieve – elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand over wil gaan, de mate waarin daarvan uiteindelijk gebruik zal worden gemaakt en de per gemeente soms sterk wisselende ict-aanpassingen die daartoe nodig zijn. Vanwege deze vele variabelen kan thans geen betrouwbare indicatie worden gegeven van de financiële implicaties voor gemeenten. De VNG heeft bepleit om een uitvoeringstoets te laten verrichten, zoals gedaan is voor de bij het NUP opgenomen projecten, om meer helderheid te krijgen over de kosten en baten van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Om de genoemde redenen ziet de regering er geen meerwaarde in om op dit terrein, dat overigens aansluit op de ontwikkelingen in het kader van het NUP, een specifieke toets te laten uitvoeren, te meer omdat gemeenten zelf hebben aangegeven tot elektronische

dienstverlening te willen overgaan en daar deels al mee bezig zijn. Dat laat overigens onverlet dat er een nadere inschatting van de budgettaire consequenties voor gemeenten zal plaatsvinden, waarbij rekening wordt gehouden met zowel het wegvallen van sommige legesinkomsten als het feit dat men een vergoeding kan blijven vragen voor (elektronische) dienstverlening door de burgerlijke stand, als de uitkomsten van de pilots daartoe aanleiding geven.

8. Consultatie

Het wetsvoorstel is tot stand gekomen in overleg met de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het advies van de NVVB, dat door de VNG wordt onderschreven, is op 10 juli 2009 ontvangen. Separaat is een aanvullend advies van de VNG¹ ontvangen op 30 juli 2009, waarop afzonderlijk is ingegaan. Ook heeft een internetconsultatie over de beleidsvoornemens plaatsgevonden. Het wetsontwerp is voorts besproken in de stuurgroep burgerlijke stand/GBA, die het project inhoudelijk begeleidt. In deze stuurgroep hebben zitting de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Buitenlandse Zaken, vanwege de consulaire burgerlijke stand, de VNG, de NVVB en de gemeente Den Haag vanwege de bijzondere centrale taken op het terrein van de burgerlijke stand. Voorts is een voorontwerp meerdere malen besproken in de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke stand en de nationaliteit (art. 1:29 e.v. BW). De NVVB, de VNG en de Commissie van advies staan positief tegenover de beoogde elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. In de toelichting is met de uitgebrachte adviezen en gedane aanbevelingen rekening gehouden.

Het wetsvoorstel is in verband met de gevolgen voor de administratieve lasten ook voorgelegd aan Actal, waarvan op 10 augustus 2009 advies is ontvangen. Actal constateert dat het wetsvoorstel aansluit bij de diverse maatregelen om het onderlinge verkeer tussen burger en overheid te vereenvoudigen door gebruikmaking van elektronische communicatie en dienstverlening en meent dat deze ontwikkeling tot een substantiële daling van de administratieve lasten en regeldruk kan leiden. Actal zou graag inzicht krijgen in het moment waarop de maximale lastenverlichting bereikt zal worden. Dat moment valt helaas niet te bepalen, ook niet bij een verplichte invoering van de elektronische dienstverlening, omdat is gekozen voor een invoering op basis van het principe van nevenschikking, dat inhoudt dat de burger niet gedwongen kan worden om gebruik te maken van de elektronische weg. Het is daardoor niet mogelijk om exacte aantallen te geven voor het elektronische gebruik van de burgerlijke stand, nog afgezien van het feit dat de fasering van de invoering mede afhankelijk is van de uitkomsten van de nog te houden pilots. Actal meent voorts dat de vergemakkelijking van het interbestuurlijke verkeer tussen gemeenten door uitwisseling van elektronische, in plaats van papieren, akten een extra reden vormt om zo spoedig mogelijk voor de elektronische weg te kiezen. Wij zijn het daar geheel mee eens en menen dat gemeenten als eerste de voordelen daarvan zullen inzien. Het verplicht opleggen van het gebruik van de elektronische dienstverlening, uitwisseling en opslag van akten achten wij om die reden overbodig.

ARTIKEL EN

Artikel I

Onderdeel A

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

In het tweede lid van artikel 18 wordt het uitgangspunt verankerd dat de ambtenaar van de burgerlijke stand de door de burger voor het opmaken

van akten verstrekte gegevens voortaan verifieert door raadpleging van de GBA en, zonodig, andere overheidsregistraties of autoriteiten. Het primaat voor verificatie ligt bij de GBA en wordt vergemakkelijkt door de totstandkoming van een centrale verstrekkingenvoorziening (GBA-V), het GBA-onderdeel dat het opvragen van gegevens van burgers uit andere gemeenten faciliteert (Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 15). Heeft een ambtenaar van de burgerlijke stand bij raadpleging van de GBA gereede twijfel over de juistheid van de in de GBA opgenomen gegevens, dan dient hij daarvan als afnemer van de GBA melding te maken bij het college van burgemeester en wethouders. Dit volgt uit artikel 62, eerste lid, Wet GBA. Een optimale afstemming tussen de registers van de burgerlijke stand en de GBA is gediend met deze terugmeldverplichting. Hiermee wordt tevens recht gedaan aan de inzet van het Nationale uitvoeringsprogramma dienstverlening e-overheid (2008) om bij gereede twijfel over de juistheid van de GBA-gegevens dit terug te melden (par. 2.3.4.).

Voor zover de gegevens die de ambtenaar van de burgerlijke stand nodig heeft niet aan de GBA kunnen worden ontleend, kan hij, zoals ook nu het geval is, te rade gaan bij andere overheidsregistraties van de bevoegde autoriteiten, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Hij kan dat doen op de wijze die hem het meest geëigend voorkomt, schriftelijk, telefonisch of elektronisch. Dit laat overigens de bevoegdheid van de ambtenaar onverlet om zich alle bescheiden te doen vertonen, die hij voor het opmaken van de akte of de vaststelling van de daarin op te nemen gegevens nodig acht. Deze al op grond van artikel 1:18, tweede lid, BW bestaande bevoegdheid wordt straks geregeld in het vierde lid van artikel 18. De nieuwe zinsnede «al dan niet in persoon» verduidelijkt dat de ambtenaar daartoe de betrokkene(n), al dan niet na voorafgaande toezending van kopieën van de betreffende documenten, ook in persoon kan oproepen om voor hem te verschijnen. Daartoe kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als de betrokken gegevens alleen in registraties in het buitenland voorkomen.

Er wordt verder een nieuw vierde lid toegevoegd aan artikel 18. Hiermee krijgt de ambtenaar van de burgerlijke stand de bevoegdheid om de akten van geboorte, overlijden, huwelijk en registratie van een partnerschap in elektronische vorm op te maken. Met deze mogelijkheid tot elektronische opmaak en opslag van akten wordt aangesloten bij de mogelijkheden die de techniek biedt, waardoor gemeenten de snelheid en efficiency van hun werkprocessen kunnen vergroten (Kamerstukken II 2008/09, 27 859, nr. 15).

Onderdeel B

Gemeenten die over willen gaan tot elektronische dienstverlening bij geboorte, overlijden, voorgenomen huwelijk of registratie partnerschap, de elektronische opmaak en opslag van akten of het elektronisch verstrekken van afschriften of uittreksels, dienen daartoe over adequate systemen voor gegevensverwerking te beschikken. Onder een systeem van gegevensverwerking wordt verstaan een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van gegevens.

In algemene zin geldt dat indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, dit geschiedt op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt (artikel 2:14, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). Er moeten daarom ten behoeve van de burger geschikte technieken worden gekozen om ambtenaren van de burgerlijke stand te identificeren en om vast te kunnen stellen of elektronische berichten daadwerkelijk van hen afkomstig zijn (beginsel van authenticiteit).

Bij elektronische dienstverlening is het voorts van belang dat de identiteit van de aangever door de ambtenaar van de burgerlijke stand voldoende kan worden vastgesteld. Omdat een identificatie met fysieke persoonsdocumenten, zoals een paspoort of rijbewijs, niet mogelijk is, moet naar alternatieven worden gezocht. Daartoe bereidt een aantal gemeenten inmiddels een experiment voor inzake de elektronische aangifte van overlijden en inzake de elektronische verstrekking van gegevens voor een huwelijksvoltrekking en de registratie van een partnerschap. Het uitgangspunt is identificatie met DigiD in combinatie met een aantal concrete persoonsgegevens, die door de ambtenaar van de burgerlijke stand in de GBA kunnen worden geverifieerd.

Onderdeel c betreft de elektronische opmaak en opslag van authentieke akten. In dat geval moet worden verzekerd dat de betrokken akten, met inachtneming van nieuwe technische ontwikkelingen, ook in de toekomst raadpleegbaar en ongewijzigd reproduceerbaar blijven gedurende de in artikel 1 lid 1 van de Regeling papier, andere gegevensdragers en middelen voor de opmaak van de akten van de burgerlijke stand 1994 bepaalde periode van ten minste honderd jaar. De bewaring van de registers van de burgerlijke stand en daarmee ook van de akten geschiedt op grond van artikel 1:17a BW in het gemeentehuis, totdat overbrenging naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats volgt. Op grond van artikel 30, eerste en tweede lid, van de Archiefwet dragen burgemeester en wethouders de zorg voor en de kosten van de bewaring van archiefbescheiden van gemeentelijke organen, waaronder de registers van de burgerlijke stand. Deze bepalingen gaan ook gelden voor elektronisch opgemaakte akten van de burgerlijke stand. Uiteraard zijn ook digitale registers registers van de burgerlijke stand; dat ligt besloten in artikel 1:17 BW.

Verder dient gewaarborgd te worden dat het elektronische bericht, afschrift of uittreksel volledig is en niet onbevoegd is gewijzigd. In onderdeel d wordt dit beginsel van integriteit tot uitdrukking gebracht. De burger moet er zeker van kunnen zijn dat een elektronisch afschrift of uittreksel van een akte niet door onbevoegden gewijzigd is en kan worden. Met andere woorden, het elektronische afschrift of uittreksel moet «te vertrouwen» zijn. Dat geldt eveneens voor de elektronische berichtenuitwisseling tussen de ambtenaar van de burgerlijke stand en de burger.

In de in het voorgestelde artikel 1:18b lid 1 BW opgenomen eisen ligt besloten dat de te gebruiken systemen van gegevensverwerking 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 Standaardisatie¹ heeft inmiddels een aantal voor overheidsorganisaties bedoelde standaarden vastgesteld voor de IT-beveiliging, de lange-termijn-archivering van documenten alsmede voor de uitwisseling en bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties.² Zij vormen het kader waaraan de te gebruiken systemen van gegevensverwerking moeten voldoen. Van deze standaarden mag alleen gemotiveerd worden afgeweken (*comply-or-explain*). De toepassing ervan heeft inmiddels geleid tot concrete voorzieningen voor de uitwisseling van gegevens tussen overheidsregistraties, zoals een overheidsservicebus en een gemeenschappelijke ontsluiting van basisregistraties, waarop ook gemeenten zijn en zullen worden aangesloten.³

Mochten technische ontwikkelingen of de bevindingen uit de gemeentelijke pilotfase daartoe aanleiding geven, dan kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over de in het eerste lid van artikel 1:18b genoemde eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van nieuwe standaarden of voorzieningen.

¹ <http://www.forumstandaardisatie.nl/over-college-en-forum/>.

² http://www.forumstandaardisatie.nl/fileadmin/OVOS/OS_lijt_open_standaarden_voor_pas_toe_of_leg_uit.pdf.

³ <http://www.overheidsservicebus.nl/documentatie/algemeen/>

Onderdeel C

Het betreft hier een technische wijziging, namelijk de aanpassing van de verwijzing in artikel 1:18c, eerste lid, naar artikel 1:18. Ook wordt voortaan een afschrift van de mededeling van de ambtenaar van de burgerlijke stand aan de betrokkenen, inhoudende dat wordt geweigerd een authentieke akte op te maken, niet meer toegezonden aan de korpschef, maar aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Met de vervanging van de verklaring van de korpschef – het zgn. M-46-formulier – over de verblijfsstatus van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot door een eigen verklaring hieromtrent van de toekomstige echtgenoten (onderdeel M) is er geen reden meer nog anderszins in een wettelijke rol voor de korpschef te voorzien.

Onderdeel D

Door aanpassing van artikel 1:19e wordt de mogelijkheid tot elektronische geboorteaangifte naast de aangifte in persoon ingevoerd. Dat vergt aanpassing van de procedure voor de aangifte. Deze zal nader worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur (art. 1:19j BW). Van bijzonder belang is in dit verband de beperking van het aantal personen dat bevoegd is tot het doen van elektronische aangifte tot de moeder en de vader. Het betreft hier de uit de aard der zaak meest betrokken personen die een concreet belang hebben bij een tijdige en correcte aangifte. Fysieke belemmeringen die de moeder regelmatig niet in staat stellen om aangifte in persoon te doen, zullen geen rol spelen bij elektronische aangifte, bijvoorbeeld in die gevallen waarin de vader van het kind ontbreekt of verhinderd is. Ook de vader zal kunnen profiteren van de mogelijkheid tot plaats- en tijdonafhankelijke aangifte. Anderen dan de vader en de moeder kunnen, evenals thans, gewoon aangifte in persoon doen. Zij komen niet voor de mogelijkheid van een elektronische aangifte van de geboorte in aanmerking om de kans op valse aangiften zoveel mogelijk te beperken.

Om de procedure in zijn algemeenheid te versterken, ongeacht de wijze waarop de aangifte plaatsvindt, zullen meer gegevens verstrekt dienen te worden dan nu het geval is. Omdat het gegevens betreft die bij de aangever bekend zijn dan wel verondersteld worden bekend te zijn, hoeft dit niet te leiden tot additionele lasten voor de burger. Uitgangspunt bij de voorgestelde wijziging van artikel 1:19e BW zijn de nu op grond van artikel 43 Besluit burgerlijke stand 1994 bij de aangifte in persoon gevraagde gegevens. In aanvulling daarop zullen nadere gegevens worden verlangd ter ondersteuning van de vaststelling van de identiteit van de moeder en de vader evenals het bestaan van de afstammingsrelatie tussen hen en het kind. Het gaat dan om het woonadres en het BSN van de moeder. Bij elektronische aangifte wordt voorts, ter voorkoming van eventuele frauduleuze geboorteaangiften, verplicht gesteld dat de aangever – moeder of vader – zorg draagt voor een bevestiging van de geboorte door de betrokken arts of verloskundige. Bij de traditionele aangifte in persoon bestaat deze verplichting niet, maar heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand wel de bevoegdheid om een verklaring van de betrokken arts of verloskundige te vragen. Waar het gaat om de elektronische geboortebestemming door een betrokken onafhankelijke derde zijn diverse mogelijkheden denkbaar, zoals de elektronische bevestiging via een speciaal daartoe en uitsluitend voor de betreffende hulpverleners op de website van de gemeente toegankelijke modelpagina of de ontwikkeling van een standaardprocedure voor de elektronische geboortebestemming door ziekenhuizen aan de ambtenaar van de burgerlijke stand. De al genoemde gemeentelijke pilots zullen hierover naar verwachting nader uitsluitsel geven.

De Raad van State heeft bepleit om, waar het gaat om de bevestiging van een geboorte door de betrokken arts of verloskundige, een uniforme oplossing te kiezen voor de elektronische aangifte en de aangifte in persoon, omdat de functie van de bevestiging in beide gevallen vooral het bewijs van een afstammingsrelatie tussen moeder en kind is. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat er bij de elektronische aangifte nog een additionele functie bij komt: de preventie en bestrijding van identiteitsfraude. Om de risico's daarop in een elektronische omgeving zoveel mogelijk te beperken, zijn de nodige aanvullende waarborgen ingebouwd bij de digitale geboorteaangifte (vgl. supra, par. 4.3.). 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 (artikel 1:19e, lid 1). Deze waarborgen spelen niet, althans niet in die mate, bij de traditionele aangifte in persoon. Een quickscan bij enkele grote gemeenten, te weten Rotterdam, Den Haag en Utrecht, bevestigt dit. 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 een tardieve aangifte. Van enige noodzaak tot invoering van een verplichte medische verklaring ook bij de aangifte in persoon is niet gebleken. Gelet op de daaraan verbonden regeldruk ziet de regering daarom thans geen reden om daartoe over te gaan.

De identificatie bij elektronische aangifte geschiedt, zoals aangegeven, aan de hand van DigiD en het BSN. Het BSN is een uniek persoonsnummer dat wordt verkregen via automatische conversie van het sofi-nummer of bij eerste inschrijving in een gemeente (vgl. <http://www.burgerservicenummer.nl/>). Het rechtmatig gebruik van DigiD door de moeder of vader kan worden nagegaan door controle van de aan de DigiD verbonden zogeheten naw-gegevens (naam, adres en woonplaats). Het verstrekken van het BSN biedt ook de mogelijkheid om naw-gegevens te genereren en die te vergelijken met de naw-gegevens behorende bij de gebruikte DigiD. Deze dubbele en vergelijkende naw-toets biedt normaliter voldoende zekerheid over de identiteit van de aangever.

Overigens verplicht de aanlevering van alle vereiste gegevens de ambtenaar van de burgerlijke stand niet als zodanig en bij voorbaat tot het opmaken van een geboorteakte. De verstrekte gegevens worden in de GBA en zonodig andere overheidsregistraties geverifieerd; voorts kan de ambtenaar aanvullende informatie verlangen en de betrokken ouder(s) tot een bezoek in persoon uitnodigen (vgl. art. 1:18 j° 1:19e BW). Kortom, de inschrijving van een nieuwe wereldburger blijft de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De NVVB heeft in dit verband in overweging gegeven om mensen zonder actuele GBA-registratie uit te sluiten van de mogelijkheid tot elektronische aangifte. Daartoe zien wij, gelet op de systematiek van het wetsvoorstel, geen aanleiding. Daarin ligt namelijk besloten dat de elektronische aangifte door de ambtenaar van de burgerlijke stand via raadpleging van de GBA wordt geverifieerd voordat de akte wordt opgemaakt (art. 1:18 lid 2 BW). Blijkt betrokkene niet in de gemeentelijke basisadministratie voor te komen, dan zal dat op zich al voldoende reden zijn voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om hem voor nadere toelichting, inlichtingen en/of bewijsvoering op te roepen, zeker als raadpleging van andere overheidsregistraties niet tot bevredigende uitkomsten leidt. Deze meer klantgerichte benadering heeft onze voorkeur boven de door de NVVB voorgestane categorische uitsluiting van de elektronische dienstverlening. De identificatie van de aangever bij de aangifte in persoon zal kunnen blijven geschieden op basis van een in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht bedoeld document, zoals een paspoort of rijbewijs. De

mogelijkheid voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om zich een verklaring over te doen leggen van een arts of verloskundige inzake de geboorte van het kind, zoals nader uitgewerkt in artikel 27 van het Besluit burgerlijke stand 1994, blijft gehandhaafd.

Bij de elektronische geboorteaangifte wordt voorts, ter voorkoming van valse aangiften, verplicht gesteld dat de aangever – moeder of vader – ervoor zorgt dat de geboorte bevestigd wordt door de betrokken arts of verloskundige. In de bijzondere gevallen waarin daarvan geen sprake is, kan regulier aangifte in persoon worden gedaan. De notie «betrokken» in het voorgestelde artikel 1:19e lid 10 BW brengt tot uitdrukking dat het moet gaan om een verklaring van de arts of verloskundige die bij de geboorte of de begeleiding van de zwangerschap betrokken was, waaronder ook de huisarts van de moeder kan worden begrepen. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de door de NVVB geuite zorg dat het voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om praktische redenen niet mogelijk is om in alle gevallen zelf navraag te doen bij de betrokken arts, verloskundige of het ziekenhuis. Anders dan de NVVB meent, behoort het niet tot de mogelijkheden om de verificatie van de geboortegegevens te laten plaatsvinden via raadpleging van het Elektronisch Patiëntendossier (EPD). Het betreft hier namelijk geen centraal en geen overheidsregister, terwijl de toegang tot het EPD uitsluitend is voorbehouden aan zorgaanbieders, medici en patiënten. Het EPD is niet toegankelijk voor de ambtenaar van de burgerlijke stand.

De kosten verbonden aan de attestverplichting bij de elektronische aangifte variëren, naar gelang het geboortebestemmingsformulier wordt ingevuld door een gynaecoloog (AL-uurtarief 100 euro), de betrokken 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 uiteen loopt 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 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.

Blijkt uit de elektronische aangifte dat de ouders bipatriede zijn, waardoor wellicht complexe vragen van internationaal privaatrecht aan de orde zijn, dan staat het de ambtenaar van de burgerlijke stand vrij om de betrokkenen in persoon te laten verschijnen (vgl. het voorgestelde art. 1:18 lid 3 BW). Het NVVB-voorstel om bipatriede ouders bij voorbaat uit te sluiten van de mogelijkheid tot elektronische aangifte acht de regering onnodig rigoreus en op gespannen voet staan met het verbod van discriminatie naar nationaliteit (o.a. art. 1 Grondwet en art. 18 VWEU).

Heeft de ambtenaar van de burgerlijke stand gegronde redenen om te twijfelen aan de juistheid van de geboorteaangifte, dan kan hij het opmaken van de geboorteakte aanhouden. De in het voorontwerp voorziene bevoegdheid voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om bij een valselijke geboorteaangifte zelfstandig tot doorhaling van de

geboorteakte over te gaan is uiteindelijk vervallen, omdat de NVVB deze problematisch acht, onder meer vanwege het ontbreken van voldoende waarborgen van rechtszekerheid.

Onderdeel E

Deze wijziging betreft de invoering van de mogelijkheid voor uitvaartondernemers om elektronisch aangifte van overlijden te doen. Deze mogelijkheid is toegespitst op deze beroepsgroep, omdat zij in het kader van de verzorging van de uitvaart doorgaans namens de nabestaanden ook de aangifte van overlijden verzorgt. Vanuit de burgerlijke stand is aangegeven dat de wens bestaat om de aangifte van overlijden, nu deze voornamelijk beroepsmatig wordt uitgevoerd, op een efficiëntere wijze gestalte te geven door gebruik te maken van elektronische middelen. Het overgrote deel van de uitvaarten wordt verzorgd door ondernemingen die zijn aangesloten bij één (of meer) brancheorganisaties, zoals de Vereniging Ondernemingen in de Uitvaartverzorging (VOU) en NARDUS samenwerkende uitvaartorganisaties. Gelet hierop lijkt het nu niet zinvol om de mogelijkheid tot elektronische aangifte ook voor de burger open te stellen. Deze kan de aangifte in persoon blijven doen. Daarbij wordt, in aansluiting op de regeling voor de geboorteaangifte, bepaald dat ook de aangever van een overlijden zich dient te identificeren met een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Dit geldt uiteraard ook als een uitvaartondernemer in persoon aangifte wil doen. De Raad van State heeft er op gewezen dat een volmacht de bevoegdheid van de volmachtgever niet aantast en dat, als de elektronische aangifte alleen open staat voor de daartoe gemachtigde uitvaartondernemer, dit in de tekst van artikel 1:19h lid 2 moet worden verduidelijkt. Dienovereenkomstig is in artikel 1:19h, tweede lid, laatste volzin, opgenomen dat elektronisch aangifte kan worden gedaan «door de gemachtigde». Door nabestaanden blijft de aangifte in persoon op de gebruikelijke wijze mogelijk.

Waar het de elektronische aangifte betreft, spelen de volgende overwegingen een rol voor het bepalen van de wijze van identificatie: het betreft een afgebakende beroepsgroep, die bovendien bij de ambtenaar van de burgerlijke stand vanwege het persoonlijke contact tot nu toe bekend zal zijn. Dat houdt in dat het risico op valse aangiften als relatief beperkt mag worden beschouwd, waardoor de identificatie-eisen in de elektronische omgeving minder hoog gesteld hoeven te worden dan bij de elektronische geboorteaangifte. Er zal ook voor de aangifte van overlijden gebruik gemaakt kunnen worden van DigiD, nl. de DigiD-voorziening voor bedrijven. Deze voorziening stelt daartoe gemachtigde medewerkers van bedrijven en (semi)overheidsinstellingen in staat om zich te identificeren ten behoeve van alle vormen van overheidsdienstverlening. Een aantal overheidsinstellingen biedt bedrijven al de mogelijkheid om door gebruik van deze speciale vorm van DigiD met hen in contact te treden (<http://www.digid.nl/bedrijf>). DigiD-bedrijven is gebaseerd op een uniforme manier van authenticatie en kan daardoor veel tijdswinst opleveren in de dienstverlening.

In het voorgestelde artikel 1:19h wordt bepaald welke gegevens in elk geval bij de overlijdensaangifte moeten worden verstrekt. Dat zijn de geslachtsnaam, voornamen en het geslacht van de overledene, voor zover bekend de plaats en dag van diens geboorte, de plaats, dag en, zo mogelijk, het tijdstip van overlijden, diens burgerlijke staat alsmede diens laatst bekende woonadres of woonplaats. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald welke aanvullende gegevens moeten worden verstrekt (art. 1:19j BW). Bij de elektronische aangifte gaan de gedachten in elk geval uit naar het BSN van de overledene en de naam van de arts die het overlijden heeft geconstateerd.

In het tweede en vijfde lid van dit artikel wordt een terminologische aanpassing doorgevoerd, die voortvloeit uit de Wet van 12 juni 2009 tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging (Stb. 230). Deze aanpassing strekt ertoe de verouderde uitdrukkingen «verbranden» en «verbranding» te vervangen door de gepaster geachte termen «cremeren» en «crematie».

Conform de suggestie van de Raad van State 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.

Onderdeel F

In artikel 1:20a, vierde lid, BW is bepaald dat van een stuiting van een huwelijk of registratie van een partnerschap, alsmede van de opheffing van de stuiting een latere vermelding wordt toegevoegd aan de akte van huwelijksaangifte of de aangifte van de registratie van het partnerschap. Nu de akte van aangifte komt te vervallen, kan deze bepaling worden geschrapt.

Onderdeel G

Vanwege de invoering van een nieuw artikel 1:18b BW en de daaruit voortvloeiende vernummering van het bestaande artikel 1:18b tot 1:18c wordt de verwijzing in artikel 1:20c BW dienovereenkomstig aangepast.

Onderdeel H

Artikel 1:23b BW wordt in die zin gewijzigd dat afschriften en uittreksels van de akten van geboorte, overlijden, huwelijk en van registratie partnerschap voortaan zowel op papier als in elektronische vorm kunnen worden afgegeven. Hetzelfde geldt voor de akten van omzetting van een huwelijk in een geregistreerd partnerschap of van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk. De mogelijkheid tot afgifte van afschriften en uittreksels in de papieren vorm blijft gehandhaafd met het oog op de noodzaak om in het buitenland bewijsstukken te kunnen overleggen. De burger kan voortaan, als gemeenten daartoe over willen gaan, afschriften en uittreksels uit de akten ook in elektronische vorm verkrijgen. Voorwaarde is wel dat hij heeft aangegeven langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn (artikel 2:14, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht). Gemeenten kunnen daartoe bijvoorbeeld op een elektronisch aangifteformulier uitdrukkelijk de vraag te stellen of de burger het op prijs stelt om ook het vervolg langs elektronische weg voort te zetten en, in het bevestigende geval, of men het elektronische postadres kenbaar wil maken waarop men voor de ambtenaar van de burgerlijke stand bereikbaar is. Als, na een instemmend antwoord hierop, de burger later niet meer langs elektronische weg of op een ander adres bereikbaar is, dient hij het bestuur daarvan in kennis te stellen. Op deze wijze wordt de zorg ondervangen die de NVVB heeft geuit, namelijk dat gemeenten het risico lopen niet te beschikken over het juiste elektronische adres van de burger.

Om de authenticiteit van de afschriften en uittreksels te waarborgen, voorziet artikel 1:23b in twee randvoorwaarden: a) het elektronische afschrift of uittreksel moet in een dusdanig digitaal formaat worden afgegeven dat een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akte

mogelijk is (lid 4) en b) worden gewaarmerkt door een elektronische handtekening van de ambtenaar van de burgerlijke stand, overeenkomstig artikel 3:15a, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (lid 5). Is aan beide voorwaarden voldaan, dan heeft het elektronische afschrift of uittreksel dezelfde bewijskracht als een papieren authentieke akte van geboorte, overlijden, huwelijksaangifte of registratie partnerschap. Het betreft immers een afschrift of uittreksel van een in de vereiste vorm en bevoegd opgemaakte authentieke akte (artikel 156, tweede lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), die tegen een ieder dwingend bewijs oplevert «van hetgeen de ambtenaar binnen de kring van zijn bevoegdheid over zijn waarnemingen en verrichtingen heeft verklaard» (artikel 157, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering).

Omdat een afschrift of uittreksel ten behoeve strekt van de burger en eventuele instanties aan wie het document moet worden overgelegd, ligt het voor de hand dat reproductie door de ontvangende burger mogelijk moet zijn. Omdat het hierbij om authentieke akten gaat, is het essentieel dat deze reproductie in ongewijzigde vorm moet kunnen plaatsvinden. Het vereiste «ongewijzigde reproductie» is ontleend aan artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht en het ten behoeve van de invoering van de onderhandse elektronische akte nieuw voorgestelde artikel 156a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het voorstel van Wet tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het Burgerlijk Wetboek om naast het in deze bepalingen gestelde vereiste van schriftelijkheid ook ruimte te bieden aan de ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer (Kamerstukken I, 2008/09, 31 358). Wij zien geen reden om de geldigheid van een digitaal afschrift van of een uittreksel uit een akte van de burgerlijke stand te beperken, zoals geopperd door de NVVB. Evenals bij een afschrift of uittreksel in papieren vorm kan de instantie voor wie het stuk bestemd is immers nagaan wat de datum van afgifte is – die staat in het stuk vermeld – en op grond daarvan bepalen of het afschrift of uittreksel kan worden aanvaard of dat het nodig geacht wordt om de burger om een nieuw, recent afgegeven, exemplaar te verzoeken.

Op zich kan de ongewijzigde reproductie van een uittreksel of afschrift worden verzekerd via de elektronische verstrekking in pdf-format. De NVVB heeft hierbij opgemerkt dat bij de elektronische toezending aan de burger het risico op onjuiste adressering bestaat, het pdf-document onbeperkt kan worden vermenigvuldigd en dat er een kans bestaat op hergebruik gedurende langere tijd, waardoor verouderde gegevens te lang in omloop kunnen blijven. Daarom heeft de NVVB voorgesteld om, in plaats van de elektronische toezending van een afschrift of uittreksel uit een akte van de burgerlijke stand, over te gaan tot een systeem van elektronische inzage van de akte voor de burger. Daartoe wordt verwezen naar het systeem van de elektronische apostille, zoals deze wordt ontwikkeld in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Deze suggestie van de NVVB spreekt ons bijzonder aan en sluit goed aan bij de recente ontwikkelingen rondom MijnOverheid.nl.¹ Aansluiting bij dit project staat open voor alle overheidsorganisaties en een toenemend aantal gemeenten – ook grotere, zoals Alkmaar, Den Bosch, Dordrecht en Den Haag – is hierop inmiddels aangesloten. Voorts biedt MijnOverheid.nl een betrouwbaar platform voor het elektronische berichtenverkeer tussen overheid en burger. De regering zal daarom in het pilottraject nadrukkelijk de vraag betrekken welke rol MijnOverheid.nl kan spelen bij de elektronische dienstverlening door de burgerlijke stand. Van groot belang is voorts dat vaststaat dat het betrokken afschrift of uittreksel afkomstig is van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Ondertekening met een elektronische handtekening biedt daarvoor een belangrijke waarborg. In artikel 3:15a, vierde lid, Burgerlijk Wetboek, dat met de Wet elektronische handtekeningen (Stb. 2003, 199) is ingevoegd, wordt de elektronische handtekening gedefinieerd. Een elektronische

¹ <https://www.mijnoverheid.nl/>.

handtekening is een handtekening die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie. Op grond van artikel 3:15a, eerste lid, Burgerlijk Wetboek heeft een elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen als een conventionele handtekening, als de voor authenticatie gebruikte methode voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel waarvoor de elektronische gegevens worden gebruikt en op alle overige omstandigheden van het geval.

Voor de verschillende vormen van de elektronische handtekening gelden verschillende niveaus van betrouwbaarheid. Gelet op het bijzondere karakter van de afschriften en uittreksels van authentieke akten van de burgerlijke stand ligt het voor de hand om de qua betrouwbaarheid meest geavanceerde elektronische handtekening te gebruiken en daarmee te kiezen voor beveiliging volgens de hoogste technische standaarden, d.w.z. met gecertificeerde sleutels. Ingevolge artikel 3:15a, tweede lid, Burgerlijk Wetboek moet deze aan de volgende eisen voldoen: a) de elektronische handtekening is op unieke wijze aan de ondertekenaar (d.w.z. de ambtenaar van de burgerlijke stand) verbonden, b) maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren, c) komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden, d) is op zodanige wijze aan het elektronische bestand waarop zij betrekking heeft verbonden dat elke wijziging van de gegevens achteraf kan worden opgespoord, e) is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel ss, van de Telecommunicatiewet en f) is gegeneerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen, als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel vv, van de Telecommunicatiewet. Alleen voor deze gekwalificeerde elektronische handtekening geldt de *presumptio iuris* dat deze voldoende betrouwbaar is en daarom dezelfde rechtsgevolgen heeft als een handgeschreven handtekening. Hiermee wordt recht gedaan aan het vereiste van authenticiteit. Een veelgebruikte techniek voor het aanmaken van een «geavanceerde elektronische handtekening» is een «digitale handtekening». Hierbij wordt gebruik gemaakt van de versleuteling van een bericht met behulp van twee codes: een publieke en een private sleutel. Met de private sleutel, die uniek is voor de ondertekenaar en die niet bekend mag raken bij anderen dan de ondertekenaar, versleutelt de ondertekenaar het te verzenden bericht. De ontvanger van dit bericht kan met een bijhorende publieke sleutel het bericht ontcijferen en nagaan of het bericht ongewijzigd is en afkomstig van de bezitter van de bijhorende private sleutel. Welke publieke sleutel bij welke persoon hoort, wordt vastgelegd in een digitaal certificaat door een onafhankelijke derde (certificatiedienstverlener). In artikel 2 van het Besluit elektronische handtekeningen (Stb. 2003, 200) is in gedetailleerde vorm nader uitgewerkt aan welke vereisten een certificatiedienstverlener moet voldoen en welke verplichtingen op hem rusten.

Voor elektronische correspondentie tussen de ambtenaar van de burgerlijke stand en de burger, anders dan de afgifte van een afschrift of uittreksel van een akte, gelden ten aanzien van een eventuele ondertekening de reguliere eisen in het elektronische berichtenverkeer tussen bestuursorgaan en burger, zoals verankerd in artikel 2:16 Algemene wet bestuursrecht. Voorts geldt in algemene zin dat indien een ambtenaar van de burgerlijke stand als bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, dit geschiedt op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt (artikel 2:14, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). De uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 3:15a, tweede lid, Burgerlijk Wetboek is mede ingegeven door de schakelbepaling van artikel 3:15c BW. Op grond daarvan zijn de bepalingen van Afdeling 1A van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek over het elektronisch vermogensrechtelijk

rechtsverkeer van overeenkomstige toepassing buiten het vermogensrecht, «voor zover de aard van de rechtshandeling of van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet.» Door in het nieuw voorgestelde artikel 1:23b de digitale handtekening, genoemd in artikel 3:15a, tweede lid, BW van overeenkomstige toepassing te verklaren, wordt buiten twijfel gesteld dat de aard van de rechtshandeling, in casu het elektronisch verstrekken van afschriften of uittreksels van akten van de burgerlijke stand, zich niet tegen het gebruik van een (gekwificeerde) elektronische handtekening verzet. In tegendeel, het gebruik wordt juist verplicht gesteld om de authenticiteit van het elektronische document te waarborgen.

Onderdeel I

In de huidige systematiek is er een driedeling ten aanzien van de verbetering van akten van de burgerlijke stand. Kennelijke schrijf- of spelfouten kunnen ambtshalve worden verbeterd door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Voor de verbetering van kennelijke mislagen behoeft de ambtenaar van de burgerlijke stand de toestemming van de officier van justitie en overige verbeteringen zijn voorbehouden aan de rechter. Vanuit de Commissie van advies voor de zaken betreffende de burgerlijke stand en de nationaliteit is het voorstel gedaan om de zelfstandige verbeterbevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand uit te breiden, zodat deze ook de kennelijke mislagen omvat. Op deze wijze kan de procedure worden versneld, waardoor er beter tegemoet kan worden gekomen aan de behoeften van de burger. De voorgestelde wijziging laat onverlet dat de ambtenaar van de burgerlijke stand in geval van twijfel de mogelijkheid heeft om zich te verstaan met de officier van justitie.

De ambtenaar heeft de bevoegdheid tot ambtshalve correctie van mislagen, 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). Efficiencyredenen 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 mislagen 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 mislagen» gaat om 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 mislag» zou betreffen, liggen in de mogelijkheid om daartegen bezwaar bij de rechter aan te tekenen. Deze mogelijkheid bestaat ook als men meent dat het niet om een kennelijke mislag gaat, maar in feite om een aanvulling of verbetering waarover de rechter had moeten oordelen (art. 1:24 BW).

Onderdeel J

Het huidige artikel 1:25 BW bepaalt dat in het buitenland opgemaakte huwelijksakten en akten van geregistreerde partnerschappen op verzoek van een belanghebbende of op bevel van het openbaar ministerie of ambtshalve door de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage kunnen worden ingeschreven in een speciaal register van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag. Bepaalde groepen personen dienen hiertoe een verklaring van de korpschef in de zin van artikel 1, onderdeel g, van de Vreemdelingenwet 2000 te overleggen, waaruit blijkt dat het huwelijk of geregistreerde partnerschap in kwestie geen schijnkarakter heeft.

Voorgesteld wordt om de overlegging van deze verklaring van de korpschef te vervangen door een eigen verklaring van de betrokkene inzake het verblijfsrecht van de echtgenoot of geregistreerde partner die niet de Nederlandse nationaliteit bezit alsmede inhoudende dat hun huwelijk of geregistreerd partnerschap niet is aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te krijgen. Omdat het een eigen verklaring van de betrokkene betreft, geldt deze regeling slechts als een belanghebbende zelf verzoekt om inschrijving van een huwelijksakte of een akte van registratie van een partnerschap. De eigen verklaring is dan vereist als de in te schrijven akte een huwelijk of geregistreerd partnerschap betreft tussen personen van wie er een niet de Nederlandse nationaliteit bezit of rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e van de Vreemdelingenwet 2000. De juistheid van de verklaring wordt dan door de ambtenaar van de burgerlijke stand geverifieerd in de daarvoor relevante registratie. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de verklaring wordt bewaard. De eigen verklaring is, evenals nu bij de verklaring van de korpschef, niet vereist als sinds de voltrekking van het huwelijk of partnerschap ten minste tien jaar zijn verstreken dan wel de verbintenis inmiddels is geëindigd. Daarentegen wordt straks ook een eigen verklaring van de echtgenoten of geregistreerde partners geëist als beiden woonplaats buiten Nederland hebben. Nu hoeft in dat geval geen verklaring van de korpschef te worden overgelegd (art. 1:25 lid 4, onderdeel a, BW). Handhaving van deze uitzondering zou betekenen dat dan straks ook geen eigen verklaring vereist zou zijn. Het buiten Nederland woonplaats hebben betreft echter een momentopname. Als men bijvoorbeeld een maand na de inschrijving van de akte in het register van de burgerlijke stand in Den Haag alsnog naar Nederland zou verhuizen, dan zou men – bij continuering van de huidige situatie – uitgezonderd zijn van de plicht tot het afleggen van een eigen verklaring omtrent zowel het verblijfsrecht van de niet-Nederlandse partner als het karakter van het aangegane huwelijk of geregistreerde partnerschap. Dit kan een onwenselijke lacune opleveren bij de verificatie van de verblijfstitel en de relatie-intentie. Deze lacune wordt nu gedicht door te bepalen dat in de toekomst ook een eigen verklaring is vereist als beide partners buiten Nederland wonen. De verklaring is daarentegen niet vereist als op bevel van het Openbaar Ministerie of ambtshalve door de ambtenaar van de burgerlijke stand de buitenlandse huwelijksakte of akte van registratie wordt ingeschreven. Immers, de verklaring past alleen als de akte op verzoek van belanghebbende ter inschrijving wordt aangeboden.

Onderdeel K

De uitbreiding van de ambtshalve verbeterbevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand, voorgesteld in onderdeel I, brengt met zich dat een uitbreiding van de verbeterbevoegdheid ook wordt voorgesteld voor de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage, in het kader van diens specifieke bevoegdheid tot het inschrijven van buitenlandse akten van de burgerlijke stand in de daartoe bestemde, door hem gehouden registers.

Onderdeel L

Voorgesteld wordt om door schrapping van artikel 1:43 BW de procedure voor het aangaan van een huwelijk aanzienlijk te vereenvoudigen. Hierdoor komt de verplichting voor de aanstaande echtgenoten tot overlegging van stukken te vervallen evenals de verplichting van de ambtenaar van de burgerlijke stand om een akte op te maken van de huwelijksaangifte. Ook komt de noodzaak te vervallen om zich te wenden tot de burgerlijke stand van de woonplaats van een van de partijen. Dit

alles levert voor burgers een aanzienlijke lastenverlichting op en geeft gemeenten de gelegenheid om hun werkprocessen te vereenvoudigen. De verplichting tot het overleggen van stukken wordt vervangen door de verplichting om bepaalde gegevens en inlichtingen, al dan niet elektronisch, aan de ambtenaar van de burgerlijke stand te verstrekken (art. 44 nieuw). Door het vervallen van de verplichting om zich te wenden tot de ambtenaar van de burgerlijke stand van de woonplaats, kunnen mensen die willen trouwen zich straks direct tot de zelf gekozen trouwgemeente wenden. Dat bevordert een plaatsonafhankelijke dienstverlening door de burgerlijke stand.

Hiermee wordt tevens de mogelijkheid geïntroduceerd om gebruik te maken van de elektronische weg voor gemeenten die dat wensen. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld aan welke vereisten de mededeling van een voorgenomen huwelijk of de registratie van een partnerschap moet voldoen. Deze vereisten zullen in elk geval betrekking hebben op de identificatie van de aanstaande echtgenoten. Hiervoor zal het gebruik van DigiD worden verlangd, alsmede de verschaffing van enkele gegevens die de identificatie kunnen ondersteunen. Verder wordt de verplichting ingevoerd om bij de huwelijksvoltrekking een identiteitsbewijs over te leggen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Artikel 1:63 BW wordt hiertoe aangepast.

Uit systematische overwegingen wordt een aantal elementen van het huidige artikel 1:43 BW ondergebracht in het nieuw voorgestelde artikel 1:44 BW. Het betreft de verklaring van de aanstaande echtgenoten inzake de door hen gekozen trouwgemeente (nu art. 1:43, tweede lid, BW) en de specifieke bevoegdheid van de gemeente Den Haag tot kennisneming van het huwelijksvoornemen als beide aanstaande echtgenoten, van wie er minstens één de Nederlandse nationaliteit heeft, buiten Nederland wonen (nu art. 1:43, eerste lid, tweede volzin, BW). Verwezen zij naar het voorgestelde artikel 1:44, eerste lid, onderdeel k (keuze trouwgemeente) en artikel 1:44 lid 2 BW (bevoegdheid gemeente Den Haag). Een materiële wijziging wordt hiermee niet beoogd.

Onderdeel M

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1:44 BW wordt de vereenvoudiging van de procedure tot het aangaan van een huwelijk geconcretiseerd. De aanstaande echtgenoten hoeven in principe geen stukken meer over te leggen met betrekking tot hun geboortegegevens, de inschrijving in de GBA, het overlijden van personen van wie toestemming voor het huwelijk vereist zou zijn als zij in leven zouden zijn, de ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen en de namen en adressen van de getuigen bij het huwelijk. Men kan volstaan met een eigen opgave terzake, in persoon, op schrift of elektronisch. Deze nieuwe werkwijze geldt ook bij de toetsing of een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap een schijnkarakter draagt. Het zal voor de aanstaande echtgenoten of partners, die binnen de daartoe aangewezen categorieën personen vallen, niet langer nodig zijn om een formulier in te vullen, dat vervolgens voor advies aan de korpschef moet worden voorgelegd en daarna aan de ambtenaar van de burgerlijke stand moet worden gezonden (de verklaring van de korpschef in de zin van artikel 1, onderdeel g, van de Vreemdelingenwet 2000). Dit leidt tot lastenverlichting voor zowel de burger als de overheid. De aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners zullen in plaats daarvan zelf een verklaring moeten afleggen inhoudende dat het huwelijk of partnerschap niet wordt aangegaan met het oog op de verkrijging van een verblijfsrecht in Nederland. Tevens dienen zij aan te geven wat hun verblijfsrechtelijke positie is. Deze wordt vervolgens door de ambtenaar van de burgerlijke stand gecontroleerd. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte die in de praktijk wordt gevoeld om de bestaande procedure voor de

voorkoming van schijnhuwelijken en -relaties te vereenvoudigen en te versnellen.

De Raad van State heeft opgemerkt dat de 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 meebrengt dat een onrechtmatig verblijf geen beletsel meer vormt voor het kenbaar maken van een huwelijksvoornemen. Hierbij zij aangetekend dat de verklaring van de korpschef er, aldus de wetsgeschiedenis, toe strekt «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» over het mogelijke schijnkarakter van een huwelijk (Kamerstukken II 1991/92, 22 488, nr. 3, p. 4). Met de nu voorgestelde eigen verklaring van de toekomstige partners of echtgenoten is dat niet anders. Daar komen bovendien de nodige 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, ook zelf verklaren dat het huwelijk niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen. Valse opgave 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 verblijfsstatus 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). 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 -relaties en hen de verklaring zonodig kan tegenwerpen en hieraan consequenties kan verbinden, zoals een afwijzing van de verlengingsaanvraag en/of de intrekking van de verblijfstitel. In het kader van het modern migratiebeleid kan straks bovendien een bestuurlijke boete worden opgelegd. Daarmee zijn preventieve en repressieve toetsing op meerdere manieren verzekerd. De vereenvoudiging die volgt uit 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. Deze vult de bestaande bevoegdheden van het openbaar ministerie tot stuiting en vernietiging aan (artt. 1:53 lid 3 en 1:71a BW).

Om schijnhuwelijken en – relaties te voorkomen en te bestrijden heeft de IND - in samenwerking met relevante ketenpartners – in de afgelopen jaren een aantal initiatieven ontwikkeld. Zo wordt bij gerezen twijfel over de aard van de relatie bij de afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf, waarbij niet direct hard kan worden gemaakt dat sprake is van een schijnrelatie, de betreffende zaak gelabeld en bij de verlengingsaanvraag grondig gecontroleerd op aanwijzingen van misbruik. Als een mogelijk misbruik van het vreemdelingenrecht wordt geconstateerd worden vervolgens verschillende maatregelen genomen: dit kan zijn het horen van betrokkenen, administratief onderzoek, adrescontrole door de vreemdelingenpolitie en het gebruik van gegevens van andere overheidsregistraties, zoals Suwinet en de GBA. Volgt uit dit onderzoek dat sprake is van een schijnrelatie, dan wordt de verlengingsaanvraag afgewezen en de verblijfsvergunning ingetrokken (brief van de Staatssecretaris van Justitie van 23 januari 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 573, nr. 33).

Het kabinet heeft voorts bij brief van 2 oktober 2009 maatregelen aangekondigd op het gebied van gezinsmigratie en integratie (Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr. 1). Hiertoe behoort ook het aanpakken van schijnhuwelijken en -relaties. Toezicht en handhaving kunnen geïntensiveerd worden door a) al bij de eerste aanvraag voor gezinshereniging/-vorming nadere vragen over de relatie te stellen bij indicaties van fraude of misbruik, b) huwelijkspartners op basis van indicatie van misbruik of

fraude te laten verschijnen bij het loket en tussentijds oproepen voor nadere vraagstelling bij vermoeden van misbruik, c) het simultaan horen van huwelijkspartners, zonodig op de diplomatieke post in het land van herkomst, om te voorkomen dat mensen op basis van een schijnhuwelijk of schijnrelatie naar Nederland komen en d) standaardcontrole op het samenleven via adrescontroles op basis van risico- of behandelprofielen. Voortaan zal de overlegging van stukken alleen aan de orde zijn als gegevens in de GBA ontbreken, in bijzondere omstandigheden, zoals een huwelijksvoltrekking waarbij een minderjarige partij is of een huwelijks-voltrekking ten aanzien waarvan een stuiting heeft plaatsgevonden die vervolgens is opgeheven, en in gevallen waarin de mogelijkheid tot verificatie van de gegevens ontbreekt of de controle uitkomsten oplevert die afwijken van de door de burger verstrekte gegevens. Daartoe behoort ook opgave van de gemeente in Nederland waar men graag wil trouwen (onderdeel k). Wordt het huwelijksvoornemen kenbaar gemaakt in een andere gemeente dan de beoogde trouwgemeente, dan zendt de ambtenaar van de burgerlijke stand de betrokken gegevens door aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het huwelijk zal worden voltrokken. Deze doorzendverplichting volgt voor de ambtenaar, als bestuursorgaan (artikel 1:29b, eerste lid, BW), uit artikel 2:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht. De ambtenaar van de burgerlijke stand van de trouwgemeente is dan bevoegd om zich uit te spreken over de huwelijksbevoegdheid van de aanstaande echtgenoten. Het voorgestelde artikel 1:44 lid 2 BW regelt de bevoegdheid van de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage en stemt inhoudelijk overeen met het huidige artikel 1:43, eerste lid, tweede volzin, BW. Die bevoegdheid heeft betrekking op het kenbaar maken van het huwelijksvoornemen. Uit de voorgestelde tekst volgt, zo zij in reactie op het NVVB-advies opgemerkt, dat de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag niet bevoegd is als beide aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners niet de Nederlandse nationaliteit hebben en niet in Nederland wonen.

Onderdeel N

Nu de verplichte overlegging van een geboorteakte ter gelegenheid van de verstrekking van gegevens voor het aangaan van een huwelijk, behoudens bijzondere omstandigheden, komt te vervallen en wordt vervangen door controle van in de GBA opgenomen gegevens, is er geen reden meer om de akte van bekendheid te handhaven. Wel is het nuttig om een voorziening te hebben voor de gevallen waarin controle van de geboortegegevens in de GBA niet mogelijk is, omdat de betrokkene niet in aanmerking komt voor inschrijving in de GBA, en de gevallen waarin de betreffende aanstaande echtgenoot niet in staat is om een geboorteakte over te leggen. Voor deze gevallen blijft de mogelijkheid gehandhaafd om met betrekking tot de eigen (geboorte)gegevens een beëdigde verklaring af te leggen tegenover de ambtenaar van de burgerlijke stand. Nu in de huwelijksakte ook de persoonsgegevens van de ouders worden opgenomen (art. 57 Besluit burgerlijke stand), worden deze voortaan – conform de suggestie van de NVVB – ook verlangd bij het afleggen van een beëdigde verklaring.

Onderdeel O

Bij het kenbaar maken van het voornemen om een huwelijk aan te gaan wordt de verplichting tot het overleggen van akten van overlijden van de personen van wie de toestemming nodig zou zijn als zij nog in leven waren, vervangen door raadpleging van de GBA door de ambtenaar van de burgerlijke stand. Als dit geen uitkomst biedt, zullen de aanstaande echtgenoten alsnog akten van overlijden moeten overleggen. Voor de

gevallen waarin dat niet mogelijk is, kan worden volstaan met een beëdigde verklaring ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Onderdelen P, Q en R

Het betreft hier technische wijzigingen in verband met de vereenvoudiging van de procedure ter voorbereiding van de huwelijksvoltrekking. De tekst van de artikelen 1:46, 1:48 en 1:49, tweede lid, BW wordt aangepast aan het feit dat de huwelijksaangifte waarbij stukken moeten worden overgelegd wordt vervangen door een mededeling aan de ambtenaar van de burgerlijke stand van het voornemen om een huwelijk aan te gaan onder verstrekking van de benodigde gegevens.

Onderdeel S

De vereenvoudiging van de procedure tot het aangaan van een huwelijk werkt door in de internationale verhoudingen. Artikel 1:49a BW regelt de afgifte van een internationale verklaring van huwelijksbevoegdheid op grond van de Overeenkomst van München van 5 september 1980 betreffende de afgifte van een verklaring van huwelijksbevoegdheid (Trb. 1981, 71 en 1982, 116) aan Nederlanders die in het buitenland een huwelijk wensen aan te gaan en vereist hiertoe de overlegging van stukken. Ook in deze situatie zal de verplichting daartoe worden vervangen door ambtshalve controle door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de door de burger verschaftte gegevens. De bepaling wordt in die zin aangepast.

De Raad van State heeft geadviseerd om in de mogelijkheid van een elektronische aanvraag van een verklaring van huwelijksbevoegdheid te voorzien. Terecht merkt de Raad van State daarbij op dat de overeenkomst van München uit 1980 niet in de weg staat aan elektronische dienstverlening ter zake. Welbeschouwd geldt datzelfde echter, anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, voor artikel 1:49a BW, na invoering van de technische wijzigingen zoals voorzien in Onderdeel S. 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 wordingsgeschiedenis van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer hoeft dat in casu ook niet. Het herziene artikel 1:49a BW kent geen schriftelijkheidseis meer en geeft gemeenten daarmee, op de voet van de artikelen 2:13 e.v. Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid om hier de elektronische weg open te stellen.

Onderdeel T

Aangezien aanstaande echtgenoten en geregistreerde partners zich voortaan rechtstreeks kunnen wenden tot de ambtenaar van de burgerlijke stand van de door hen gekozen trouwgemeente, ligt het in de rede dat een eventuele stuiting eveneens geschiedt bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de trouwgemeente. Artikel 1:54, eerste lid, BW wordt in deze zin aangepast en het derde lid komt te vervallen.

Onderdeel U

Artikel 1:55 BW betreft de opheffing van een eventuele stuiting van een huwelijk. Ook daarvoor zal gelden dat deze voortaan alleen zal kunnen plaatsvinden bij de ambtenaar van de burgerlijke stand van de trouwgemeente.

Onderdeel V

De wijziging van artikel 1:57 BW is van technische aard en vloeit voort uit de beoogde vereenvoudiging van de huwelijksaangifte (vgl. art. 1:44 BW nieuw).

Onderdeel W

Omdat de procedure ter voorkoming van schijnhuwelijken, inhoudende dat bepaalde groepen personen bij de huwelijksaangifte of de registratie van een partnerschap een verklaring van de korpschef moeten overleggen over de verblijfsstatus van een niet-Nederlandse aanstaande echtgenoot of echtgenote dan wel geregistreeerde partner, wordt vervangen door een eigen verklaring van de aanstaande partners bij de mededeling van hun voorgenomen verbintenis, moet artikel 1:58 BW worden aangepast.

Op grond van het eerste lid moet, voor de huwelijksluiting of de registratie van een partnerschap, door de ambtenaar van de burgerlijke stand opnieuw gecontroleerd worden wat de verblijfsrechtelijke positie is van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot dan wel geregistreeerde partner. Deze verificatie wordt voortaan altijd verplicht en geschiedt niet, zoals thans, alleen als de huwelijksvoltrekking of de registratie van een partnerschap meer dan zes maanden na de aangifte plaatsvindt. Aldus ontstaat een stelsel van dubbele controle van de verblijfsrechtelijke status van de aanstaande niet-Nederlandse echtgenoot of geregistreeerde partner door de ambtenaar van de burgerlijke stand, t.w. bij de melding van een voorgenomen verbintenis (art. 1:44, eerste lid, onderdeel j, BW) en voorafgaand aan de huwelijksvoltrekking (art. 1:58 BW) of de registratie van een partnerschap (art. 1:80a lid 5 BW). Daarmee wordt de procedure ter voorkoming van schijnhuwelijken en -relaties versterkt, ondanks het vervallen van de verklaring van de korpschef.

In het tweede lid is, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, verduidelijkt 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, tweede lid, BW, als het oogmerk van de aanstaande echtgenoten, of van één hunner, alle omstandigheden van het geval in aanmerking nemend, 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. Daarvan is geen sprake als betrokkene een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd heeft of EU- dan wel EER-onderdaan is, als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e Vreemdelingenwet 2000. Met het nieuwe artikel 1:58 lid 2 BW 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. Zoals ook al is aangegeven bij de totstandkoming van de Wet voorkoming schijnhuwelijken, moet de ambtenaar van de burgerlijke stand daarbij acht slaan op de omstandigheden van het geval. Daarbij kunnen, naast het verblijfsrecht, onder meer een rol spelen: het leeftijdsverschil tussen de beide partners, de snelheid waarmee men na de kennismaking wil huwen, eventuele werkzaamheid in de prostitutie, het ontbreken van de intentie tot samenwoning, de wijze van onderlinge communicatie en het eventuele «huwelijksverleden» van de Nederlandse aanstaande echtgenoot. Leidt weging van deze en soortgelijke omstandigheden tot de overtuiging dat de Nederlandse openbare orde zich tegen een beoogd huwelijk verzet omdat het een op toelating tot Nederland gerichte schijnhandeling betreft, dan weigert de ambtenaar van de burgerlijke stand zijn medewerking hieraan vanwege strijd met de openbare orde, overeenkomstig artikel 1:18c, tweede lid, BW (vgl. Kamerstukken II 1991/92, 22 488, nr. 3, p. 4). Hetzelfde geldt voor de registratie van een partnerschap (art. 1:80 lid 5 BW). Artikel 12 EVRM-Verdrag verzet zich hiertegen niet. Zo overwoog het Straatsburgse

Hof begin 2010 dat «in the context of immigration laws and for justified reasons, the States may be entitled to prevent marriages of convenience, entered solely for the purpose of securing an immigration advantage.» (Jaremovicz/Polen, 5 januari 2010, Appl. no. 24023/03, ro. 49). Tegen een weigering van de ambtenaar van de burgerlijke stand staat voor betrokkenen beroep open op grond van artikel 1:27 BW.

Overigens heeft de Raad van State nog aandacht gevraagd voor de omstandigheid dat een verblijf, als bedoeld in artikel 8, onder a, c, of f tot en met l, 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. In deze gevallen kan, zoals al is aangegeven, geen sprake zijn van een huwelijk dat wordt aangegaan met het oogmerk van toelating tot Nederland; men heeft immers na de melding van het huwelijksvoornemen toegang tot Nederland voor onbepaalde tijd of als gemeenschapsonderdaan gekregen.

Onderdeel X

Het betreft hier twee terminologische wijzigingen die voortvloeien uit de vereenvoudiging van de huwelijksaangifte (vgl. art. 1:44 BW nieuw).

Onderdeel Y

De introductie van de mogelijkheid om straks in elke gewenste gemeente in Nederland het voornemen om een huwelijk aan te gaan kenbaar te maken, brengt mee dat de koppeling tussen de voltrekking van het huwelijk en de woongemeente van een van de aanstaande echtgenoten wordt losgelaten. Volstaan kan worden met de bepaling dat de huwelijks-voltrekking plaatsvindt in de gemeente die gekozen is door de aanstaande echtgenoten. Ook als zij in het buitenland wonen en zich daarom tot de ambtenaar van de burgerlijke stand te 's-Gravenhage moeten wenden om hun voorgenomen huwelijk kenbaar te maken, zijn zij vrij in de keuze van de gemeente waar het huwelijk zal worden voltrokken (art. 1:44, eerste lid, onderdeel k, nieuw).

Van de aanvankelijk in het voorontwerp voorziene omzetting van de getuigenplicht in een keuzerecht daaromtrent van de aanstaande echtgenoten of geregistreerde partners is uiteindelijk afgezien. Terecht heeft de NVVB in haar reactie hierop het grote belang van de getuigenplicht benadrukt, zowel in het geheel van de ceremonie als voor de betrokken partners zelf. Daarom wordt de huidige regeling, inhoudende de verplichte aanwezigheid van minimaal twee en maximaal vier meerderjarige getuigen, gehandhaafd (art. 1:63 lid 1 BW nieuw). Verder wordt voorgesteld om bij elektronische melding van een voorgenomen huwelijk de aanstaande echtgenoten te verplichten om voorafgaand aan de huwelijksvoltrekking hun identiteit aan te tonen door middel van overlegging van een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Deze aanvullende eis wordt gesteld ter voorkoming van eventuele identiteitsfraude. De woorden «uiterlijk ter gelegenheid van» brengen tot uitdrukking dat de identificatietoets voorafgaand aan de huwelijksvoltrekking plaats moet vinden. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan dit direct voorafgaand aan de huwelijksvoltrekking doen, maar bijvoorbeeld ook bij een eerdere kennismaking ter voorbereiding van de huwelijksplechtigheid. Essentieel is dat de identiteitsverificatie plaatsvindt; het moment waarop staat ter discretie van de ambtenaar van de burgerlijke stand. Bij een niet-Nederlandse huwelijkspartner komt daar de verplichte verificatie van de verblijfstitel voor de huwelijksvoltrekking nog bij (onderdeel W).

Onderdeel Z

De wijziging van artikel 1:43 BW, die het de burger mogelijk maakt om in elke gemeente kenbaar te maken dat hij een huwelijk wenst aan te gaan, zal ook voor de registratie van een partnerschap gaan gelden. Daarom kan het huidige artikel 1:80a lid 4 BW worden geschrapt. In het nieuwe vierde lid wordt de terminologie aangepast in verband met de vereenvoudiging van de aangifteprocedure. Ook bij het voornemen om een geregistreerd partnerschap aan te gaan zal voortaan kunnen worden volstaan met het verstrekken van daartoe benodigde gegevens aan de ambtenaar van de burgerlijke stand, in plaats van het overleggen van stukken.

Onderdeel AA

Het uitgangspunt van plaatsonafhankelijke dienstverlening leidt tot schrapping van de bepaling dat de omzetting van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk alleen kan plaatsvinden in de woongemeente van de geregistreerde partners. Voortaan zal dat in elke gemeente in Nederland mogelijk zijn.

Artikel II

De wijziging van artikel 12 van de Wet op de lijkbezorging strekt ertoe het woord «overgelegd» te doen vervallen. De achterliggende gedachte is dat duidelijk moet zijn dat niet per se een document op schrift – in persoon – moet worden overhandigd. De uitvaartondernemer zal voortaan de aangifte van overlijden elektronisch aan de ambtenaar van de burgerlijke stand kunnen zenden, mogelijk samen met de doktersverklaring inzake het overlijden, dan wel de verklaring van geen bezwaar van de officier van justitie tot begraven of cremeren, indien hij deze elektronisch heeft ontvangen. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan dan vervolgens gelijktijdig, eveneens langs elektronische weg, de akte van overlijden en het verlof tot begraven of cremeren aan de uitvaartondernemer zenden.

Artikel III

Dit artikel bevat enkele wijzigingen in de Wet GBA, die samenhangen met de wijzigingen die ingevolge artikel I in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek worden voorgesteld.

Onderdeel A

Nu de akte van bekendheid in artikel 1:45 van het Burgerlijk Wetboek komt te vervallen, dient de verwijzing naar de akte van bekendheid in artikel 36, tweede lid, onderdeel c, van de Wet GBA te worden geschrapt.

Onderdeel B

De wijziging van artikel 36a van de Wet GBA hangt samen met de in artikel I, onderdelen J en M, voorgestelde aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek in verband met de gewijzigde procedure rond de verklaring dat een huwelijk of geregistreerd partnerschap geen schijnkarakter heeft. Als belanghebbenden op grond van artikel 1:25 BW verzoeken om inschrijving in het speciale register van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag van hun in het buitenland opgemaakte huwelijksakte of akte van geregistreerd partnerschap, terwijl een van de betrokkenen niet de Nederlandse nationaliteit bezit of rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onderdelen b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000, dient tot nu toe een schriftelijke verklaring van de korpschef in de zin van artikel 1, onderdeel g, van de Vreemdelingenwet 2000 te worden

overgelegd, waaruit blijkt dat het huwelijk of geregistreerd partnerschap in kwestie geen schijnkarakter heeft. Deze verklaring is ook vereist indien personen als hier bedoeld het voornemen hebben om een huwelijk te sluiten of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. In de al genoemde aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek wordt de verklaring van de korpschef vervangen door een eigen verklaring van de betrokkenen over de verblijfsrechtelijke positie van de echtgenoot of geregistreerde partner die niet de Nederlandse nationaliteit bezit, mede inhoudende dat het huwelijk of geregistreerd partnerschap niet is of wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen (zie de voorgestelde artikelen 1:25, vierde lid, en 1:44, eerste lid, BW en de toelichting daarop bij de onderdelen J en M).

Omdat deze verklaring van de korpschef ook wordt verlangd bij een verzoek van betrokkenen om hun in het buitenland gesloten huwelijk of aangegaan geregistreerd partnerschap in de GBA te registreren, ligt het in de rede om die verklaring in de Wet GBA eveneens te vervangen door een eigen verklaring van betrokkenen. Daartoe wordt een wijziging van artikel 36a van de Wet GBA voorgesteld. Het eerste lid van het gewijzigde artikel bepaalt dat aan een geschrift als bedoeld in artikel 36, tweede lid, onderdeel c, d of e, dan wel artikel 36, derde lid, van de Wet GBA geen gegevens worden ontleend over het huwelijk dat is gesloten tussen echtgenoten van wie er ten minste één vreemdeling is, dan nadat de echtgenoten een verklaring hebben afgelegd dat hun huwelijk niet is aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen. Een verklaring over de verblijfsrechtelijke positie van de echtgenoot of echtgenote die niet de Nederlandse nationaliteit bezit wordt in dit geval niet afgelegd. Voor zover de betrokken vreemdeling als ingezetene in de GBA is ingeschreven, blijkt zijn verblijfsrechtelijke positie immers uit de GBA zelf. Een verklaring daarover heeft dan geen toegevoegde waarde. Is de betrokken vreemdeling niet als ingezetene ingeschreven, dan is ook geen verklaring over de verblijfsrechtelijke positie nodig omdat deze voor het opnemen van de gegevens over het huwelijk in de GBA niet relevant is.

In navolging van de voorgestelde regeling in artikel 1:25, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek, bepaalt het gewijzigde artikel 36a lid 2 van de Wet GBA dat de betrokken eigen verklaring niet vereist is als sinds de voltrekking van het huwelijk ten minste tien jaren zijn verstreken dan wel het huwelijk inmiddels is geëindigd. De verklaring is evenmin vereist als de gegevens ambtshalve worden opgenomen of de bij het huwelijk betrokken vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onderdeel b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van het geregistreerde partnerschap.

Onderdeel C

In artikel 37a wordt abusievelijk verwezen naar een beslissing van het college van burgemeester en wethouders, als bedoeld in artikel 85 van de Wet GBA, in plaats van het correcte artikel 83. Deze misslag wordt hierbij rechtgezet.

Onderdeel D

Artikel 40, tweede lid, van de Wet GBA verwijst nu in verband met een huwelijk dat is gesloten tussen echtgenoten van wie er ten minste een vreemdeling is, naar een verklaring van de korpschef in de zin van de Vreemdelingenwet 2000. In artikel I, onderdelen J en M, van dit wetsvoorstel wordt deze verklaring vervangen door een eigen verklaring van de betrokkenen. De eigen verklaring wordt straks ook geregeld in de

Wet GBA (vgl. artikel III, onderdeel B). Aan het huidige artikel 40, tweede lid, Wet GBA is in dat verband geen behoefte meer.

Artikel IV

Aangezien de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand aanpassing vergt van de geautomatiseerde systemen van de gemeenten en nu nog niet goed te voorzien valt hoeveel tijd daarmee is gemoeid noch of de aanpassingen voor alle onderdelen van de burgerlijke stand gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd, is voorzien in de mogelijkheid dat sommige onderdelen van het wetsvoorstel eerder dan andere kunnen worden ingevoerd. Tevens is voorzien in de mogelijkheid dat voor iedere gemeente kan worden bepaald dat deze tot elektronische dienstverlening op het terrein van de burgerlijke stand, of een onderdeel daarvan, moet overgaan.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zij opgemerkt dat de in artikel IV lid 2 voorziene mogelijkheid tot een verplichte, eventueel gefaseerde, invoering van de elektronische weg primair op de wens berust 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 inefficiënties en kosten kunnen leiden. Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet zal, bij wijze van tussenbalans, worden nagegaan of deze situatie zich voordoet of binnen dan afzienbare tijd kan gaan voordoen.

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

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten