

Aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA 's-GRAVENHAGE

GRIFFIE EERSTE KAMER	
NR.	155 220 .05
RUB.	VI
CS	23. SEP 2014
DATUM	
KOPIE	vtj
VERW.	

NVVB Boerhaavelaan 14
2713 HX Zoetermeer
Postbus 79
2700 AB Zoetermeer
t 079 - 361 77 47
f 079 - 362 37 47
i www.nvvb.nl
e nvvb@nvvb.nl

ING 491717
KvK 40482707
BTW nr 8062.03.845.B.01

Inlichtingen bij Michiel Hofman
Datum 18 september 2014
Ons kenmerk MH/se B2014/149
Uw kenmerk

Onderwerp: Reactie inzake behandeling elektronische dienstverlening burgerlijke stand

Geachte leden van de Eerste Kamer der Staten Generaal,

Met deze brief leggen we graag de zienswijze voor van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) ten aanzien van het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand (EK 32.444). Dit wetsvoorstel wordt op 30 september 2014 plenair behandeld in uw Kamer. We verzoeken u kennis te nemen van onze zienswijze waarbij wij ingaan op het ontbreken van de noodzakelijke randvoorwaarden voor gemeenten om de wet naar behoren te kunnen implementeren en uitvoeren. Meer concreet vragen wij u om de wet pas in werking te laten treden nadat in oplossingen is voorzien ten aanzien van de door ons geconstateerde tekortkomingen.

De VNG en de NVVB zijn voorstander van de wet en onderschrijven het belang van een veilige en betrouwbare elektronische dienstverlening. De burgerlijke stand is immers de belangrijkste bron voor de Basisregistratie Personen (BRP) en daarmee dus voor de gehele overheidsadministratie. Gezien dit grote belang is een zorgvuldige implementatie van deze wet dan ook noodzakelijk. Wij zijn van mening dat hierin momenteel niet wordt voorzien.

In deze brief leest u onze argumenten. Achtereenvolgens gaan wij in op de risico's voor gemeenten én de centrale overheid, de relatie met het kabinetsstandpunt Digitale overheid 2017 en de implementatiekosten. Tot slot gaan wij in op de pilots bij gemeenten en het belang van een centrale coördinatie van de implementatie van deze wet.

Risico's voor gemeenten én centrale overheid

Ontbreken van AMvB

Het huidige wetsvoorstel is ruim geformuleerd. De nadere uitwerking welke in een AMvB zal worden ondergebracht ontbreekt nog. Toezeggingen van de staatsecretaris om deze op korte termijn uit te werken zijn nog niet ingelost. En zolang deze AMvB niet nader is uitgewerkt kunnen gemeenten de wet niet naar behoren uitvoeren. De NVVB heeft de staatssecretaris al in oktober 2013 hiervoor een handreiking gedaan. Dit heeft echter nog niet geleid tot het beschikbaar komen van deze AMvB. De nadere invulling van de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten de nieuwe

werkwijze kunnen uitvoeren zijn echter cruciaal voor een goede voorbereiding en succesvolle implementatie. Ook heeft de staatssecretaris nadere pilots bij meerdere gemeenten toegezegd welke tot op heden nog niet gestart zijn. Door het ontbreken van een uitgewerkte AMvB en het uitblijven van nadere pilots, is nog altijd niet duidelijk welke systeemeisen op landelijk niveau worden gesteld aan de nieuwe vorm van dienstverlening door de burgerlijke stand.

Digitale Akte

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 21 juni 2011 hebben de leden hun zorgen geuit over het veilig digitaal ondertekenen van akten van de burgerlijke stand. Wij delen deze zorgen. Daarnaast hebben wij nog een aantal aanvullende punten.

Nergens is gedefinieerd wat onder een digitale akte wordt verstaan. De kernvraag is of een rechtsfeit digitaal kan worden vastgelegd en of op basis daarvan bewijsstukken kunnen worden vervaardigd. De door ons gewenste integratie met de Basisregistratie Personen zou daarbij als uitgangspunt moeten dienen. Het ontbreken van een standaardontwerp voor een digitale akte voorkomt dat gemeenten hun documentenbeheer efficiënt en effectief kunnen bijhouden. Eveneens is er nog geen duidelijkheid over de wijze van bewaren, het aanbrengen van mutaties en het koppelen van digitale latere vermeldingen aan papierenakten. Hier vloeit tevens uit voort dat nog niet bekend is op welke wijze digitale akten aan burgers beschikbaar kunnen worden gesteld. Bovengenoemde punten doen bij ons vermoeden dat de onderhavige wetgeving en de in ontwikkeling zijnde AMvB vooralsnog niet in overeenstemming met de archiefwet zijn gebracht.

Er is door de staatssecretaris nog geen principiële keuze gemaakt ten aanzien van een centrale of decentrale opslag van digitale akten. Moeten gemeenten zelf back-up-voorzieningen ontwikkelen? Of blijft de Rijksoverheid daarvoor verantwoordelijk? Een digitale back-up kan op termijn het centraal register van dubbel van akten van de burgerlijke stand vervangen, maar daarover bestaat nu slechts onduidelijkheid.

Digitale overheid 2017

In de kabinetsvisie 'digitale overheid 2017' zijn een aantal belangrijke aandachtspunten benoemd. Zo is het streven om optimaal gebruik te maken van digitale gegevens door de overheid en moet de informatie online beschikbaar zijn. In deze visie wordt ook de kans benoemd om met een gezamenlijke en effectieve aanpak te komen tot een aantoonbare verbetering in kwaliteit van digitale overheidsinformatie en overheidsdienstverlening. Dit zou dan tevens kunnen leiden tot aanzienlijk minder administratieve lasten voor burgers en belangrijke efficiencywinsten voor de overheid waardoor onder meer departementale taakstellingen makkelijker gehaald kunnen worden. De burger kan zijn zaken bij de burgerlijke stand niet digitaal afhandelen zolang de elektronische handtekening en digitale opslag van documenten niet goed geregeld is. Zoals het huidige traject is ingezet zal pas in 2018 een besluit worden genomen over elektronische opmaak en opslag van de akten. Dit betekent dat deze ontwikkeling niet aansluit bij de kabinetsvisie 'digitale overheid 2017'. Bovendien doet het Rijk een aanzienlijke desinvestering wanneer nu met invoering van de elektronische dienstverlening van de burgerlijke stand niet wordt aangesloten bij de ontwikkelingen rondom de BRP. Binnen het programma (operatie BRP) worden nieuwe centrale voorzieningen gebouwd voor de registratie van persoonsgegevens die zoals eerder opgemerkt de akten van de burgerlijke stand (nu nog) als belangrijkste bron kent. De persoonsgegevens worden digitaal opgeslagen op basis van een vastgestelde standaard structuur, ook wel het gegevensmodel

genoemd. Het is van evident belang dat de gegevensstructuur van de digitale akte volledig aansluit bij die van de BRP. Zo niet, dan mist de overheid een belangrijke kans om de stelsels van burgerlijke stand en BRP op elkaar af te stemmen, dichterbij elkaar te brengen of nog beter te integreren.

Implementatiekosten

Als het gaat om de toekomstvisie ten aanzien van de burgerlijke stand, dan stellen wij ons nog altijd op het standpunt dat de integratie van de burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen (BRP) verreweg de meeste voordelen oplevert. Uit een onderzoek van het bureau Berenschot dat in 2012 in opdracht van het ministerie van BZK is afgerond, blijkt dat de overheid als geheel met deze integratie tot wel 100 miljoen euro per jaar kan besparen.

De wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand is voor de burgerlijke stand een nieuwe manier van samenwerken met brancheorganisaties (zoals de uitvaartbranche) en dienstverlening aan bedrijven en burgers. Ook het delen en beheren van informatie tussen gemeenten, bedrijven en burgers met als doel administratieve lastenverlichting is nieuw. Om die redenen heeft het ministerie van V&J het rapport Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand (RmBS) laten opstellen. Bij de oplevering van het rapport hebben VNG, NVVB en gemeenten aangedrongen op een centraal gecoördineerde implementatie en pilots ter voorkoming van individuele gemeentelijke implementaties. Zonder centrale coördinatie komt de beoogde standaardisatie en daarmee de lastenverlichting niet tot stand.

De Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand heeft grote informatiekundige impact voor gemeenten. Wij vragen dan ook dringend om in ieder geval een informatiekundige uitvoeringstoets te laten uitvoeren naar de ICT-implicaties voor gemeenten.

Uiteraard denken we graag mee over de wijze waarop bovenstaande en andere problemen moeten worden opgelost. Het spreekt voor zich dat wij daar alleen voldoende in kunnen participeren wanneer daarvoor adequate financiering beschikbaar is. Ontbreekt deze financiering, dan is het aan de individuele gemeenten om oplossingen aan te dragen voor bovenstaande problemen, terwijl de voordelen de gehele rijksoverheid raken. Dit is een zeer onwenselijk effect.

In de kabinetsvisie 'digitale overheid 2017' is bovendien geuit dat de huidige financieringswijze leidt tot inefficiënte eigen oplossingen van gemeenten. Wij delen de mening uit de kabinetsvisie. Het is onwenselijk en het kost onnodig veel geld als overheden zelf hun eigen basisinfrastructuur bouwen. In aansluiting op de digitale overheid 2017 ligt het dan ook voor de hand dat de staatssecretaris samen met de betrokken departementen en gemeenten op zoek gaat naar de financiering voor deze implementatie.

De staatssecretaris vermeldt in zijn laatste brief (EK 32444-H) over dit onderwerp aan de Eerste Kamer dat de kosten van de modernisering voor rekening komen van gemeenten. Gezien de hierboven genoemde punten voorzien wij dat gemeenten hierdoor worden geconfronteerd met een aanzienlijke investering waarvan het nog onduidelijk is welke omvang dit betreft. Gemeenten kunnen deze kosten niet kunnen doorbelasten aan de burger. Daarom stellen wij ons op het standpunt dat het ministerie de kosten voor deze investering dient te dragen.

Uit de brief van de staatssecretaris maken wij op dat bij voorkeur de VNG als partij wordt gezien die implementatie van de wet gaat ondersteunen. Naast het feit dat de VNG hierover niet op de hoogte is gesteld is de staatssecretaris niet voornemens om deze ondersteuning te faciliteren. Wij

zijn van mening dat eerste aan beide voorwaarden dient te zijn voldaan alvorens de VNG kan bezien of aan deze wens kan worden tegemoet gekomen.

Pilots bij gemeenten

Gelet op de eerder genoemde risico's is het noodzakelijk dat de nieuwe werkwijze wordt getest in een pilot. Het is naar onze mening niet voldoende wanneer dit slechts bij één gemeente gebeurt zoals nu het geval is. Verder willen wij u er graag op wijzen dat de huidige werkwijze in de gemeente 's-Hertogenbosch een mooie aanzet kan zijn tot elektronische dienstverlening, maar daarmee is een moderne digitale opslag van rechtsfeiten onvoldoende getest en dus niet gegarandeerd. Deze werkwijze richt zich tot op heden helaas enkel nog op de voorkant van het proces. Om de dienstverlening werkelijk digitaal in te richten is de digitalisering van het integrale proces noodzakelijk. Wat ons betreft ligt de noodzaak van de pilot, en daarmee de mogelijkheid tot het bieden van optimale elektronische dienstverlening van de burgerlijke stand, dan ook in het tweede deel van de pilot. Dit tweede deel van de pilot is genoemd in de brief van de Staatssecretaris aan de Eerste Kamer van 10 juli 2014. Hierover zijn tot op heden nog geen concrete afspraken gemaakt of toezeggingen gedaan.

De staatssecretaris schrijft in zijn brief dat er gemeenten zijn die werken aan de digitale huwelijksaangifte. Dit is echter onjuist. Digitale aangifte van huwelijk en geregistreerd partnerschap is nu al toegestaan en bestaat in sommige gemeenten al vele jaren. De procedure rondom de huwelijksaangifte wijzigt juist bij de invoering van deze wet.

Centrale coördinatie nodig

Door het ontbreken van een centrale coördinatie bestaat het risico dat gemeenten los van elkaar besluiten tot invoering van elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Dit kan mogelijk zelfstandig dan wel in samenwerking met hun softwareleverancier. De huidige randvoorwaarden, voor zover bekend uit het RmBS-rapport, bieden hiervoor volstrekt onvoldoende houvast. Zonder de afspraken rondom standaardisatie ontstaat een wildgroei aan oplossingen met een lastenverzwaring voor burgers en gemeenten tot gevolg. Een dergelijke ontwikkeling sluit uiteraard niet aan op het oorspronkelijk doel van de wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Tot op heden kenmerkt het proces rondom dit wetsvoorstel zich door een zeer moeizame samenwerking tussen het Rijk en gemeenten. We stellen als belangrijke randvoorwaarde voor een goede implementatie dat er een regiegroep wordt samengesteld waarin een goede samenwerking tussen alle partijen tot stand komt. Alleen hiermee wordt een optimale aansluiting op de praktijk geborgd en een leidt het proces tot een uniforme werkwijze bij gemeenten.

Hoe nu verder?

In de brief (kst 32444-H) van de staatssecretaris is aangegeven dat de duur van het tweede deel van de pilot op dit moment nog niet te geven is. De uitkomsten van dit tweede deel geven echter juist de noodzakelijke input voor de AMvB. Doordat hierover momenteel nog niets bekend is, verkeren gemeenten al geruime tijd in onzekerheid ten aanzien van de invoering.

Gemeenten moeten na invoering van de wet in staat worden gesteld deze naar behoren uit te voeren. Zoals we hebben beschreven is er momenteel nog te veel onduidelijk. Derhalve achten wij het wenselijk dat de wet pas van kracht wordt nadat is tegemoet gekomen aan onze geconstateerde tekortkomingen.

Derhalve zijn wij van mening dat de wet 'elektronische dienstverlening burgerlijke stand' pas in werking kan treden nadat deze is voorzien van een voor gemeenten toereikende AMvB is onderworpen aan een informatiekundige uitvoeringstoets en dat wordt voorzien in een dekkende financiering voor gemeenten. Indien de staatssecretaris hecht aan een ordentelijke implementatie van de wet dan moet worden voorzien in een van rijkswege financieel ondersteund implementatietraject. Hiervoor is het noodzakelijk dat de pilots zijn afgerond en dat de wetgeving in overeenstemming is gebracht met de Archiefwet.

Wij vertrouwen erop dat u onze zienswijze betreft bij uw beraadslaging.

Hoogachtend,

Mede namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
Het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

S.A.J. Rijsdijk
Voorzitter NVVB