



NVVB | Nederlandse Vereniging
voor Burgerzaken



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. mr. F. Teeven MPM
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8296

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft

ons kenmerk

datum

Reactie op consulstatie ontwerp-
AMvB elektronische
dienstverlening burgerlijke stand

ECLBR/U201402363

14 januari 2015

Geachte heer Teeven,

Hierbij ontvangt u de door ons toegezegde reactie op de ontwerp- AMvB elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Deze reactie is tot stand gekomen in samenwerking en in overleg met de NVVB en KING. In deze brief gaan we in algemene zin in op de AMvB. In de bijlage wordt uitgebreid per artikel aandacht besteed.

Met de voorgenomen invoering van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand op 1 juli 2015 wordt door gemeenten als belangrijke eerste stap gezien in de richting van een volledig gedigitaliseerde dienstverlening van de burgerlijke stand, wat door gemeenten al enige tijd wordt voorgestaan. Er is dan ook door gemeenten met zeer grote interesse naar dit ontwerp AMvB uitgekeken. Om die reden is door de NVVB besloten de ontwerp-AMvB breed in haar achterban uit te zetten met het verzoek hier gedetailleerd naar te kijken en te voorzien van commentaar.

Niet afronden maar integreren

Het digitaliseren van de dienstverlening rondom de burgerlijke stand is een ontwikkeling die gemeenten al een langere tijd nastreven. Gemeenten streven daarbij naar een volledige integratie van de Basisregistratie Personen (BRP, voorheen GBA) en de burgerlijke stand. Ook de VNG en de NVVB hebben na het verschijnen van het rapport 'burgerlijke stand en GBA' aangegeven te opteren voor een scenario waarin integratie tussen BRP en burgerlijke stand plaatsvindt. Wij zijn van mening dat dit streven naadloos aansluit bij het rijks-programma Digitaal 2017. Het huidige proces heeft alle schijn in zich te koersen op het afronden van ingezet beleid rond BRP en digitalisering van de burgerlijke stand waarna geen majeure veranderingen, zoals integratie, meer plaats zullen vinden.

Wij blijven integratie nastreven. Het invoeren van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand is nog maar een zeer kleine stap in de richting die gemeenten graag willen zien. Op dit moment wordt er door u nog geen vooruitzicht gegeven op verdere integratie. Over dit vooruitzicht en hoe we dit op termijn wel kunnen realiseren willen wij zowel met u als met uw collega van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op korte termijn graag van gedachten wisselen.

Verwachtingen worden niet ingelost

Aan de wens om de dienstverlening rond de burgerlijke stand te digitaliseren mogelijk te maken is in 2009 door het Rijk gehoor gegeven. Dit heeft geresulteerd in de toezegging om te komen met een Wet Elektronische dienstverlening burgerlijke stand. In het najaar van 2014 heeft Eerste Kamer deze Wet aangenomen. De achterliggende gedachte bij gemeenten om het Rijk te verzoeken om een elektronische burgerlijke stand is, om aan te sluiten bij de ontwikkelingen van de digitale dienstverlening van de overheid aan de burger. Daarnaast is dit de opstap om op termijn te komen tot een volledig geïntegreerd stelsel van de burgerlijke stand en de Basisregistratie Personen.

Het vaststellen van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand gaf ons hoop dat de door ons gestelde doelen binnen afzienbare tijd bereikt konden worden. Echter met het beschikbaar komen van de AMvB, en na onze consultatie van gemeenten, is het nu duidelijk dat er nog een lange weg te gaan is en de voordelen voor de burger en het bedrijfsleven niet binnen drie à vier jaar gerealiseerd zullen zijn. De AMvB biedt onvoldoende handvatten om de noodzakelijke en juiste stappen te zetten richting de elektronische burgerlijke stand.

Er zijn twee voor gemeenten essentiële zaken die momenteel ontbreken waardoor zij vooralsnog geen elektronische dienstverlening van aanvraag tot en met levering kunnen aanbieden. Het betreft enerzijds het ontbreken van de voorziening om een digitale akte op te slaan en er is nog geen standpunt ingenomen over centrale of decentrale digitale opslag van akten van de burgerlijke stand. Een besluit hierover achten wij essentieel omdat akten van de burgerlijke stand worden opgemaakt om langdurig als bewijs te dienen van de daarin vastgelegde rechtsfeiten en deze ons inziens digitaal toegankelijk moeten zijn.

Anderzijds is niet duidelijk op welke wijze elektronische akten digitaal ondertekend moeten worden. Voor de aangifte van rechtsfeiten is een vorm van authenticatie met E-herkenning, DigiD of e-ID voorzien. Naar onze mening zou een dergelijke vorm ook voor de elektronische handtekening moeten gelden.

Wij adviseren u met klem om de huidige AMvB zodanig aan te passen dat de hierboven genoemde knelpunten voor datum inwerkingtreding zijn opgelost.

In uw brief aan de Eerste Kamer van juli 2014 (32.444 H) geeft u aan dat u in het kader van de coördinatie van de implementatie de VNG ziet als partij waarbij u bij voorkeur deze taak beled. Van deze voorkeur is de VNG ambtelijk op hoogte gesteld echter bestuurlijk zijn hier geen afspraken over gemaakt. In de brief van de NVVB/VNG die de Eerste Kamer tijdens de voorbereiding op haar behandeling van de Wet op 18 oktober 2014 ontving, is aangegeven dat wij niet per definitie negatief tegen deze opvatting staan maar dat wij niet aan dit verzoek tegemoet kunnen komen zonder daarvoor financieel gecompenseerd te worden. Vooralsnog is ons ambtelijk gebleken dat u niet bereid bent om tot compensatie over te gaan. Wij blijven vooralsnog onverkort vasthouden aan onze gestelde voorwaarde, waardoor wij op dit moment geen toezeggingen kunnen doen betreffende het

actief coördineren van de implementatie en ondersteuning van gemeenten bij de invoering van deze Wet.

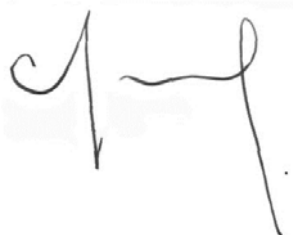
Wij constateren dat door het gereedkomen van deze concept- AMvB er nu meer duidelijkheid is over de wijze waarop de Wet zal worden uitgevoerd en wat dit gaat betekenen voor de uitvoeringskosten die gemeenten moeten maken. Dat de digitale ondertekening en opslag van elektronische akten niet in de regelgeving is meegenomen drukt sterk op de besparingen die deze Wet voor gemeenten zou moeten opleveren. De Wet leidt tot extra kosten voor aanpassing van digitale systemen terwijl er geen baten zijn in de vorm van vermindering van bijvoorbeeld arbeidsplaatsen. Daarnaast heeft nooit een onderzoek plaatsgevonden in het kader van artikel 2 Wet financiële verhoudingen en de Code interbestuurlijke verhoudingen (bestuurlijke- en informatiekundige uitvoeringstoets). Op basis van deze argumenten en om de kosten voor gemeenten inzichtelijk te maken, dringen wij er met klem op aan om op zeer korte termijn een onderzoek te starten, de zogenaamde impactanalyse, die de kosten en baten ten gevolge van deze Wet en onderliggende AMvB in beeld brengt.

Tot slot.

Zoals we hierboven hebben aangegeven achten we het zinvol en zeer wenselijk om in deze AMvB de volgende zaken alsnog te regelen;

1. De door ons in de bijlagen voorgestelde oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten;
2. Dat de digitale authenticatie met e-herkenning, DigiD of e-ID ook geldend te maken voor de digitale ondertekening;
3. De randvoorwaarden voor de opslag van elektronische akten. Waardoor levering aan de burger of bedrijf via de Berichtenbox(en) van MijnOverheid kan lopen.
4. Compensatie voor de kosten van de coördinatie van de implementatie van de Wet bij gemeenten door de VNG/NVVB.

Hoogachtend,



drs. C.J.G.M. de Vet
Lid directieraad



S. Rijsdijk
Voorzitter NVVB

Bijlage

In deze bijlage treft u per artikel onze aandachtspunten en opmerkingen;

Artikel 1: Open standaarden

Voor een goede digitale dienstverlening van de burgerlijke stand is het van belang dat er op juiste wijze informatie kan worden gedeeld met andere systemen. Het is naar onze mening van essentieel belang hiervoor landelijke standaarden te ontwikkelen. Deze moeten centraal worden vastgesteld om er voor te zorgen dat gemeenten de processen op een uniforme wijze inrichten. Deze uniformiteit zorgt er vervolgens voor dat gegevens ook op de lange termijn uitwisselbaar blijven en systemen met elkaar kunnen communiceren.

Verder is in de toelichting is onder artikel 1 het volgende opgenomen: “het gaat ‘naar verwachting’ om de volgende standaarden....”. Als dit impliceert dat er op korte termijn nog aanvullende standaarden komen, of reeds aangegeven standaarden verdwijnen, dan vernemen we dit graag zo spoedig mogelijk. Het zo vroeg mogelijk bekend worden van de vereiste standaarden voorkomt dat gemeenten op korte termijn desinvesteringen doen.

Artikel 3: Berichtenbox

Wij steunen de keuze voor de Berichtenbox van MijnOverheid ten aanzien van de verkrijging van uittreksels. Daarbij hoeven naar onze mening geen zwaardere eisen te worden gesteld aan de identificatie van de aanvrager.

Wel zetten we vraagtekens bij de mogelijkheid voor uitvaartondernemers om te communiceren via de Berichtenbox voor bedrijven. Om veel handmatig werk en een lastenverzwaring voor gemeenten te voorkomen stellen wij voor dat onderzocht wordt hoe de Berichtenbox voor bedrijven optimaal ingezet kan worden binnen de beoogde dienstverlening.

Wanneer het proces van afgifte van afschriften van akten optimaal verloopt, ligt het voor de hand dat gemeenten de gelegenheid krijgen om hiervoor een lager legestartief in rekening te brengen. Het kost gemeenten immers minder capaciteit deze te verstrekken. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd hierin te voorzien door het Legesbesluit akten burgerlijke stand aan te passen. Wij willen u verzoeken hierover contact op te nemen met deze minister en daarbij te wijzen op de toezegging het Legesbesluit akten burgerlijke stand aan te passen, zoals verwoord in zijn brief van 17 februari 2012, kenmerk 2011-2000590107, over dit onderwerp.

Tot slot stellen wij voor om bij dit artikel, net als bij enkele andere artikelen uit deze ontwerp-AMvB, ook de zinsnede “... of een opvolgend door de overheid beschikbaar gesteld digitaal communicatieplatform’ toe te voegen.

Artikel 4: Elektronische handtekening

In de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand ligt de eis verankerd dat een uittreksel of afschrift van een akte wordt ondertekend. Sinds de totstandkoming van deze Wet in 2009 zijn de inzichten hierover geëvolueerd. Inmiddels blijkt de eis van “individuele ondertekening” sterk kostenverhogend. Uittreksels uit de BRP worden in sommige gemeenten al digitaal voorzien van een waarmerk. Het is daarbij bovendien van belang te realiseren dat op deze manier twee separate systemen worden ontwikkeld voor de afgifte van uittreksels. Namelijk één voor de BRP en één voor de burgerlijke stand. Wij zijn van mening dat dit tot een onwerkbaar situatie leidt voor gemeenten met onnodige bijkomende kosten. Wij stellen dan ook voor om de Wettelijke eisen voor verstrekking van uittreksels af te zwakken en in plaats daarvan een regeling in deze ontwerp-AMvB op te nemen. Voor het opmaken van akten is een technische infrastructuur noodzakelijk. Het ligt voor de hand dat altijd vastgesteld moet kunnen worden welke ambtenaar een akte heeft opgemaakt.

Om de authenticiteit te waarborgen worden de akten voorzien van een beveiligingscertificaat. Dit certificaat is per definitie beperkt geldig. Het ligt voor de hand dat over de minimale duur van die geldigheid afstemming tussen het Rijk en gemeenten plaatsvindt. Wanneer het zo is dat hiervoor de overheidsbrede norm geldt voor de geldigheidsduur van het elektronisch waarmerk van een afgegeven document, dan zien we de ontwerp-AMvB hierop graag aangevuld.

Een mogelijk nadeel dat wij zien ten aanzien van de gekwalificeerde elektronische handtekeningen zit hem in het gebruik van certificaten. De authenticiteitswaarborg vergt een betrouwbare (door een TTP uitgegeven) certificaat. Deze certificaten kunnen echter verlopen en bovendien is het mogelijk dat medewerkers vertrekken of de pincode verliezen. Het certificaat wordt in deze situaties ingetrokken. Dat zal voor documenten die voor korte termijn worden afgegeven geen nadelige gevolgen hebben (uittreksel en afschriften). Voor akten e.d. zal er gebruik moeten worden gemaakt van zgn. Long-term Validated Signatures. Om deze LtVS te kunnen realiseren wordt er een strategische katern gevraagd waarin wordt beschreven hoe deze LtVS kan worden gefaciliteerd als onderdeel van de PKI-Overheid voorzieningen, deze katern zal in samenwerking met onder andere de archiefdiensten moeten worden ontwikkeld.

Tot slot gaat artikel 4 gaat over de ondertekening van een elektronische akte. In samenhang met artikel 1:18, 4e lid BW blijkt dat het gaat om het in elektronische vorm opmaken van akten van geboorte, overlijden, huwelijk en het geregistreerd partnerschap. Wat voor gemeenten nog altijd onduidelijk blijft, is hoe aan deze elektronische akten een latere vermelding moet worden toegevoegd. En hoe moet vervolgens de samenhang tussen digitale akte en papieren latere vermelding (of vice versa) worden geborgd? Voor een goede implementatie van deze Wet is duidelijkheid hierover nu al van belang.

Artikel 5: Datum in werking treden

De geplande datum van publicatie van deze AMvB is 1 januari 2015. De verwachte in-werkingtreding is op 1 juli 2015. Het is noodzakelijk om gemeenten zeer binnenkort te informeren over welke onderdelen uit de Wet wel en niet in werking treden per 1 juli 2015. Wel is duidelijk dat ten aanzien van digitale aangifte en digitale akte het in eerste instantie alleen mogelijk zal zijn om digitale aangifte van overlijden te doen zonder dat dit leidt tot een digitale akte van overlijden. Maar het is tot op heden nog altijd onduidelijk hoe het zit met overige onderdelen uit de Wet, zoals bijvoorbeeld het vervallen van akte van aangifte van huwelijk en het geregistreerd partnerschap. Wij verzoeken u deze duidelijkheid op korte termijn te geven. Gemeenten hebben in de regel ten minste drie maanden voorbereidingstijd nodig vanaf het moment van publicatie van het Koninklijk Besluit. Omdat gemeenten momenteel al uit gaan van inwerking-treding per 1 juli 2015 is ons advies vast te houden aan deze datum voor de verschillende onderdelen.

Conclusie

Wij zijn van mening dat deze ontwerp-AMvB slechts een zeer kleine stap is naar de gewenste digitale dienstverlening van de burgerlijke stand. Wij stellen ons dan ook op het standpunt dat deze stap, hoe klein ook, niet aansluit bij het eindbeeld dat we voor ogen hebben ten aanzien van de digitale dienstverlening van de burgerlijke stand.

De door ons gesignaleerde knelpunten komen samengevat op het volgende neer:

- De digitale aangifte van overlijden die volgt uit deze ontwerp-AMvB, leidt tot een papieren akte met een fysieke handtekening van de aangever. Dit is geen digitale dienstverlening;
- Het feit dat afschriften van akten van de burgerlijke stand volgens huidige systematiek niet via de Berichtenbox ontsloten kunnen worden, leidt enkel tot een lastenverzwaring voor gemeenten en is geen digitale dienstverlening;

- Ten aanzien van de opslag van digitale akten van de burgerlijke stand op de lange termijn hebben gemeenten op korte termijn dringend de behoefte aan de beschikbaarheid van (nieuwe) standaarden;
- Gemeenten lopen een groot risico ten aanzien van het feit of de twee-factoren-authenticatie ook op lange termijn gebruikt zal worden. Wanneer dit niet het geval is, leidt dit onherroepelijk tot desinvesteringen bij gemeenten;
- Op basis van deze ontwerp-AMvB ontstaan er twee separate verstrekkingssystemen. Eén voor de BRP én één voor de burgerlijke stand. Dit leidt tot een onwerkbaar situatie voor gemeenten met onnodige bijkomende kosten;
- Tot op heden is het niet duidelijk voor gemeenten welke onderdelen van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand al dan niet werking treden per 1 juli 2015.

Gelet op bovenstaande concluderen wij dat de huidige ontwerp-AMvB onvoldoende handvatten geeft om de noodzakelijke en juiste stappen te zetten richting de digitale dienstverlening van de burgerlijke stand welke aansluit bij de uiteindelijke integratie met het stelsel BRP. Het is daarbij van belang dat gemeenten er zeker van zijn dat de verschillende processen rondom elektronische dienstverlening op termijn op elkaar aansluiten en er op korte termijn geen desinvesteringen worden gedaan.

Wij hebben in verschillende brieven de aandachtspunten in de lijn van deze brief onder uw aandacht gebracht. Het baart ons zorgen dat we hiervan weinig herkennen in de wijzigingen in dit kader van het Burgerlijk Wetboek en de voorliggende ontwerp-AMvB. Zolang er niet wordt voorzien in de noodzakelijke duidelijkheid ten aanzien van de door ons aangedragen aandachtspunten, kan naar onze mening niet worden gesproken over een goede samenwerking en afstemming tussen de Rijksoverheid en gemeenten in het kader van deze ontwikkelingen in de Wet- en regelgeving ten behoeve van de invoering van de elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Daarbij is het wat ons betreft van groot belang dat de samenhang tussen de stelsels burgerlijke stand en de BRP goed in beeld blijft.