

# Evaluatie elektronische Melding Huwelijk en GPS Gemeente 's-Hertogenbosch

---

*Pilot in het kader van de e-dienstverlening door de Burgerlijke Stand*

# Evaluatie elektronische Melding Huwelijk en GPS Gemeente 's-Hertogenbosch

---

*Pilot in het kader van de e-dienstverlening door de Burgerlijke Stand*

Advies in Vertrouwen  
René van den Assem  
Versie 1.1  
7 december 2015

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	3
1 Inleiding.....	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Opdrachtoomschrijving.....	4
1.3 Opbouw rapport.....	4
2 De pilot Elektronische Melding Huwelijk / GPS.....	6
2.1 Historie .....	6
2.2 Proces van digitale Melding huwelijk / GPS.....	6
3 De evaluatie .....	8
3.1 Object van evaluatie.....	8
3.2 Norm.....	8
3.3 Wijze van evalueren .....	10
4 Bevindingen .....	11
4.1 Wettelijke vereisten.....	11
4.2 Voor- en nadelen.....	11
4.3 Relevante aandachtspunten inrichting.....	12
5 Conclusies en aanbevelingen.....	14

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de gemeente 's-Hertogenbosch wordt sinds deze zomer gewerkt aan het moderniseren van de Burgerlijke Stand middels elektronische dienstverlening. Eén van de initiatieven betreft het mogelijk maken van een digitale Melding van het voornemen om in het huwelijk te treden of een geregistreerd partnerschap (GPS) aan te gaan.

Reeds sinds enige jaren vervult de gemeente 's-Hertogenbosch de facto een voortrekkersrol in de mogelijkheden om burgers en bedrijven op vernieuwende manieren van dienst te zijn voor de Burgerlijke Stand. Het ontwikkelen van het digitale kanaal staat hierin centraal. Zo is de gemeente 's-Hertogenbosch eerder vernieuwend bezig geweest met de mogelijkheid om digitaal aangifte te doen van overlijden. Maar ook vervult de gemeente die voortrekkersrol voor het digitaal Melden van het voornemen om in het huwelijk te treden of een geregistreerd partnerschap aan te gaan. Ook heeft de gemeente 's-Hertogenbosch eerder innovaties geïntroduceerd voor het aangeven van geboortes en binnenkort zal ook hiervoor een pilot starten om de digitale aangifte van geboortes te verkennen.

Om de pilots in 's-Hertogenbosch te begeleiden is ook een expertgroep ingericht met een aantal gemeenten, de NVvB, de VNG, de BGNU (begravenisondernemers), alsmede de ministeries van VenJ en BZK. Tevens worden hier de ervaringen in andere gemeenten met de modernisering van de dienstverlening vanuit de Burgerlijke Stand uitgewisseld.

In dit rapport evalueren we de recent in een pilot beproefde werkwijze voor de digitale Melding van een huwelijk / GPS.

## 1.2 Opdrachtschrijving

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft aan Advies in Vertrouwen de opdracht verstrekt om een evaluatie uit te voeren op de pilot digitale Melding van het voornemen om in het huwelijk te treden of een geregistreerd partnerschap (GPS) aan te gaan, rekening houdend met het gestelde in de Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand, het Besluit Burgerlijks Stand 1994 en het Besluit elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand.

## 1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt de pilot voor de digitale aangifte overlijden bij de gemeente 's-Hertogenbosch beschreven. De historie, organisatie en de afbakening van de pilot alsmede de procesgang rondom de aangifte komen hierin aan bod.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven hoe deze evaluatie is uitgevoerd. Wat is het object van evaluatie, wat is de norm en hoe zijn de gegevens over de pilot verkregen?

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen beschreven. Dit vormt de feitenbasis voor de evaluatie.

In hoofdstuk 5 ten slotte worden de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan voor het vervolg. Daarbij is onderscheid gemaakt naar wat er nodig is om tot operationele dienstverlening over te gaan in 's-Hertogenbosch en een aantal (lange termijn) aanbevelingen, niet specifiek gericht aan de gemeente 's-Hertogenbosch.

## 2 De pilot Elektronische Melding Huwelijk / GPS

### 2.1 Historie

De afgelopen jaren heeft het kabinet gewerkt aan de condities voor de invoering van de elektronische dienstverlening bij de burgerlijke stand. Naast de wetgevende activiteiten is er een initiatief ondernomen om de *randvoorwaarden* te formuleren die nodig zijn voor een goede elektronische dienstverlening bij de Burgerlijke Stand. Dit is in 2009 en 2010 gebeurd in het Programma Randvoorwaarden modernisering Burgerlijke Stand en heeft geresulteerd in het rapport "Gaat de Burgerlijke Stand digitaal?", ook wel bekend als het RmBS-rapport (2011).

Vervolgens heeft de wetgever een aantal zaken met betrekking tot de Burgerlijke Stand vereenvoudigd en wordt ook de weg geopend voor gemeenten om burgers langs de digitale weg van dienst te zijn. Zo zijn in de Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand ook vereenvoudigingen opgenomen voor het huwelijk en het geregistreerd partnerschap. Per 1 september 2015 is de ondertrouw (in de gemeente van inschrijving) komen te vervallen en hoeven de aanstaande partners slechts een melding te doen van het voornemen tot een huwelijk of geregistreerd partnerschap in de huwelijksgemeente. Deze melding vindt nu nog langs schriftelijke weg plaats. Daarnaast is in deze wet de mogelijkheid opgenomen om deze melding ook langs elektronische weg te doen plaatsvinden. De betreffende bepalingen zullen in werking treden per Koninklijk Besluit, nadat een positieve evaluatie van deze werkwijze heeft plaatsgevonden.

Sinds de invoering van de melding in plaats van de ondertrouw, biedt de gemeente 's-Hertogenbosch bij wijze van pilot ook de mogelijkheid om die melding langs elektronische weg te doen. Hieronder beschrijven we in het kort hoe dit verloopt.

### 2.2 Proces van digitale Melding huwelijk / GPS

De Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand beoogt onder meer de melding van het huwelijk / GPS elektronisch uit te kunnen voeren. De wet is daarbij algemeen geformuleerd en staat in wezen open voor iedereen.

In de gemeente 's-Hertogenbosch is de pilot beperkt tot de standaard gevallen, te weten die gevallen, waarbij beide partners ouder zijn dan 18 jaar, over een DigiD beschikken, beiden in Nederland zijn geboren en langere tijd woonachtig in Nederland. Dit betreft zo'n 80% van de meldingen.

De elektronische melding verloopt als volgt:

1. Allereerst worden inleidende vragen gesteld om vast te stellen of het inderdaad een 'glad geval' betreft en om te zorgen dat mensen de vereiste (scans van) legitimatiebewijzen bij de hand hebben.

## DEFINITIEF

2. De partners loggen beiden in met hun DigiD. NB Vooral nog is dit nog beperkt tot het inloggen met DigiD door één van beide partners door een technisch probleem.
3. De partners vullen hun gegevens in, inclusief het BSN. Ook wordt een scan van de identiteitsbewijzen van beide partners ingestuurd.
4. Alle benodigde gegevens over het geplande huwelijk / GPS worden ingevuld. Datum, locatie, wel/geen ceremonie. De vroegste datum voor het huwelijk / GPS ligt drie weken vanaf het moment van indienen.
5. De locatie wordt geboekt (indien er nog geen dossier is) en er wordt direct afgerekend.
6. De ABS onderzoekt of de partners inderdaad mogen huwen of een geregistreerd partnerschap mogen aangaan.
7. De ABS bevestigt aan de burgers dat er geen bezwaren zijn tegen het voltrekken van het huwelijk / GPS.
8. In de aanloop naar het huwelijk wordt nog een face-to-face identiteitscontrole uitgevoerd. Hiervoor heeft de gemeente nog niet een vast moment gekozen.

De procedure is ingericht om de standaard gevallen in één keer hun melding te laten voltooien. De gekozen aanpak leent zich hier goed voor, maar is niet goed uitbreidbaar naar moeilijker gevallen. Het formulier dient namelijk in één sessie te worden ingevuld en ingestuurd, waardoor het later toevoegen van documentair bewijs uitsluitend op basis van aanvullend klantcontact mogelijk is. Overgang naar een schriftelijke melding, met behoud van de reeds verstrekte gegevens, is nu niet voorzien. De gemeente onderzoekt momenteel de invoering van een zaakdossier per huwelijk / GPS, zodat stapsgewijze aanvulling mogelijk wordt.

Een tweede opmerking die kan worden gemaakt, is dat de gegevens van de partners nu niet automatisch worden ingevuld vanuit de BRP. Hier kiest de gemeente tamelijk bewust voor, om zodoende een extra controlemogelijkheid te hebben.

## 3 De evaluatie

### 3.1 Object van evaluatie

In dit rapport is het elektronische meldingsproces met de daarin opgenomen waarborgen geëvalueerd, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven.

### 3.2 Norm

In deze evaluatie worden De wettelijke bepalingen zijn de norm voor deze evaluatie:

- De Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand. In het bijzonder gaat het hierbij dan om de algemene betrouwbaarheidseisen, zoals geformuleerd in artikel 18b, lid 1, alsmede de specifieke bepalingen over de melding van huwelijk / GPS ;
- De inhoudelijke bepalingen in het Besluit elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand, en;
- Het gewijzigde Besluit Burgerlijke stand.

Uit de Wet elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand zijn dan met name de volgende aspecten relevant:

- 1) Voor de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de elektronische aangifte alsmede het opmaken en de opslag van een akte in elektronische vorm wordt een systeem van gegevensverwerking gebruikt dat:
  - de ambtenaar van de burgerlijke stand in staat stelt de juistheid van de identiteit van de aangever vast te stellen;
  - de vertrouwelijkheid van de door de aangever verstrekte gegevens waarborgt;
  - waarborgt dat elektronische akten als bedoeld in artikel 18, vierde lid, zodanig blijven opgeslagen dat de inhoud toegankelijk is voor toekomstig gebruik en een ongewijzigde reproductie van de inhoud van de akten gewaarborgd is, en;
  - waarborgt dat een bericht, elektronisch afschrift of uittreksel volledig is en niet onbevoegdlijk is of kan worden gewijzigd.
- 2) De eis voor een goede identificatie van de aangever aan de hand van een identiteitsdocument, zoals genoemd in de Wet op de identificatieplicht (Wid), artikel 1, of een methode zoals vastgelegd bij AMvB (*in casu* het Besluit elektronische dienstverlening Burgerlijke stand).
- 3) Het aanleveren van voldoende gegevens van de partners. Dit is er van afhankelijk of het al dan niet een standaard geval betreft. Het gaat om de volgende gegevens van de partners:
  - a) hun geslachtsnaam, voornamen, woonplaats en geboortegegevens;
  - b) indien toestemming tot het aangaan van een huwelijk is vereist, de gegevens van degenen wier toestemming noodzakelijk is, dan wel het bewijs dat deze hun toestemming hebben verleend;
  - c) de overlijdensgegevens van allen wier toestemming voor het huwelijk was vereist, als zij in leven waren geweest;



## DEFINITIEF

- d) de gegevens inzake ontbinding van eventuele eerdere huwelijken of geregistreerde partnerschappen;
- e) in geval van stuiting, de gegevens inzake de opheffing daarvan;
- f) de ontheffing of de vergunning van Onze Minister van Justitie, ingeval deze is vereist;
- g) een vrijstelling krachtens BW artikel 62, indien deze is verkregen (vrijstelling om het huwelijk te voltrekken binnen de termijn van 14 dagen na melding)
- h) de verklaring, bedoeld in BW artikel 31, tweede lid, ingeval van toepassing (een verklaring van de arts dat de vrouw zwanger is of reeds bevallen van een kind, nodig bij huwelijk vanaf 16 jaar)
- i) de namen en adressen van de personen die als getuigen bij de voltrekking van het huwelijk aanwezig zullen zijn;
- j) ingeval een aanstaande echtgenoot niet de Nederlandse nationaliteit bezit of rechtmatig in Nederland verblijft als bedoeld in artikel 8, onder b, d of e, van de Vreemdelingenwet 2000, een verklaring dat het voornemen om in het huwelijk te treden niet wordt aangegaan met het oogmerk om verblijfsrecht in Nederland te verkrijgen, alsmede een verklaring omtrent het verblijfsrecht van de aanstaande echtgenoot die niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
- k) de naam van de gemeente in Nederland waar het huwelijk zal worden voltrokken.

Uit het Besluit elektronische dienstverlening Burgerlijke Stand komen de volgende normen:

- 1) Bij de inrichting en het gebruik van de systemen van gegevensverwerking worden de in de bijlage opgenomen open standaarden toegepast inzake de informatie-veiligheid, de toegankelijkheid, digitale documentformaten en de bevraging van basisgegevens die behoren tot de wettelijk vastgestelde basisregistraties. Het betreft hier:
  - webrichtlijnen om ervoor te zorgen dat een overheidswebsite toegankelijk is voor iedere burger;
  - PDF-A/1 en PDF-A/2 vanwege het belang van een authentieke en toekomstvaste weergave van elektronische documenten (gecombineerd met digitale ondertekening voor aanvullende authenticiteit en integriteit);
  - SAML (DigiD, eHerkenning) om burgers en bedrijven te authenticeren;
  - TLS in de vorm van https om de authenticiteit van de website te kunnen bepalen en de gegevensuitwisseling te versleutelen;
  - DNSSEC voor domeinnaambeveiliging die 'bewegwijzeringsfraude' op het Internet tegengaat;
  - Digikoppeling voor veilige gegevensuitwisseling met andere overheden, waaronder basisregistraties.
- 2) Bij digitale aangifte geschiedt de vaststelling van de juistheid van de identiteit van de aangever door middel van DigiD (midden) op basis van ten minste een twee-factoren-authenticatie of eHerkenning op basis van minimaal betrouwbaarheids-niveau 2plus.

Uit het gewijzigde Besluit Burgerlijke Stand zijn relevant:

- 1) Het verstrekken van het BSN van beide partners.

### **3.3 Wijze van evalueren**

De inwinning van de feiten is uitgevoerd aan de hand van:

- Gesprekken met betrokkenen, te weten de heer G. Velders, projectleider bij de Gemeente 's-Hertogenbosch;
- Proefondervindelijk gebruik van het webformulier, voor zover dit gebruikt kan worden zonder daadwerkelijk een melding te verrichten.
- Bespreking pilot en evaluatie in de expertgroep.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Wettelijke vereisten

Op basis van de waarnemingen zijn er de volgende bevindingen:

- 1) De gemeente 's-Hertogenbosch biedt een beveiligde website voor een veilige communicatie van de aangifte. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de TLS-standaard (https in de Internetbrowser).
- 2) De identiteit van de aangever wordt daarbij vastgesteld aan de hand van een scan van een legitimatiebewijs alsmede aan de hand van DigiD Midden en/of eventuele gegevens die zijn overlegd bij het boeken van een huwelijkslocatie en -datum;
- 3) Het webformulier vraagt feitelijk dezelfde gegevens uit, die ook op het schriftelijke meldingsformulier zijn opgenomen. Hiermee is voldaan aan het uitvragen van de vereiste gegevens;
- 4) De identiteit van de partners wordt uitgevraagd in de vorm van hun burgerservicenummer (conform het Besluit Burgerlijke Stand, art 67A);
- 5) De webapplicatie hanteert de volgende standaarden:
  - SAML als onderdeel van de toepassing van DigiD;
  - TLS bij wijze van https-beveiliging van de webcommunicatie;
  - De dienstverlener in kwestie beveiligt de DNS voor de gemeente 's-Hertogenbosch nog niet met DNSSEC. Invoering is echter toegezegd en voorbereid voor december 2015;
  - Gemeente 's-Hertogenbosch hanteert de webrichtlijnen;
  - Het gebruik van PDF/A is niet aan de orde, aangezien er nog geen elektronische akten kunnen worden opgemaakt;
  - Het gebruik van Digikoppeling is niet van toepassing, aangezien er geen systeemkoppelingen zijn met andere overheden.
- 6) De gebruikte applicatie levert de Ambtenaar Burgerlijke Stand een goed overzicht van gegevens, op basis waarvan deze zijn/haar onderzoek kan uitvoeren.

### 4.2 Voor- en nadelen

Een uitputtende analyse van baten wordt hier niet gedaan. Volledigheidshalve zij gesteld dat de genoemde vereenvoudigingen in beeld zijn bij de rapportages omtrent de administratieve lasten.

We volstaan met de volgende opmerkingen:

1. De elektronische melding van het voornemen om in het huwelijk te treden of een geregistreerd partnerschap (GPS) voldoet in een behoefte; van de nieuwe meldingen bij de gemeente 's-Hertogenbosch, vindt per november 2015 zo'n 35% plaats langs de elektronische weg. Dit terwijl er nog geen reclame is gemaakt voor de elektronische melding (anders dan dat deze een goed vindbaar onderdeel

is van de gemeentelijke website). Andere gemeenten merken dat – bij enige sturing richting het elektronische kanaal – de meeste paren zijn te bewegen om digitaal te melden (zelfs waar dit tot op heden in genoemde gemeenten nog resulteert in een te ondertekenen document);

2. Het efficiencyvoordeel voor de gemeente is vooral gelegen in het vermijden van tijd voor het contactmoment met de aanstaande partners.
3. De baten vallen vooral bij de burger, die een gang naar het gemeentehuis wordt bespaard. Vooruitlopend op deze wet waren er al vereenvoudigingen gerealiseerd, doordat de burger geen bewijsstukken meer hoefde aan te leveren voor zaken die de ABS ook eenvoudig door onderzoek van de BRP kon constateren. Met name het schrappen van overbodige bewijsstukken heeft al grote voordelen opgeleverd.

### 4.3 Relevante aandachtspunten inrichting

De pilot in de gemeente 's-Hertogenbosch, maar ook de ervaringen met elektronische voorbereiding van schriftelijke meldingen bij andere gemeenten, leveren een aantal aandachtspunten op.

Voor de betrouwbaarheid relevante punten zijn:

- Hoe zou het proces kunnen worden vormgegeven, zodat mogelijke dwanghuwelijken adequaat worden gedetecteerd en welk uitvoeringsbeleid is hiervoor gewenst? Hoe kan daarbij worden omgegaan met de contactmomenten die er zijn en de mogelijkheden die de ABS heeft voor aanvullende bewijzen en/of nader onderzoek?  
De ervaring van de ABS speelt een grote rol bij een vermoeden van huwelijksdwang. Een groot leeftijdsverschil en/of een groot voordeel voor één van beide partijen zijn objectieve factoren die hierin kunnen worden betrokken. In de praktische invulling zien we dat de melding zelf weliswaar langs elektronische weg verloopt, maar dat gemeenten in de regel toch nog een contactmoment met de partners hebben, vóór de dag van de voltrekking. Zodoende zijn er alsnog voldoende mogelijkheden om huwelijksdwang op het spoor te komen of de partners enkele nadere vragen voor te leggen. Bovendien staat het de ABS geheel vrij om nader onderzoek te verrichten en een extra contactmoment in te lassen.
- Hoe wordt omgegaan met de face-to-face identiteitsverificatie van de partners? Worden de partners alsnog uitgenodigd om zich aan de balie te komen identificeren, gebeurt dit door de Bijzondere Ambtenaar van de Burgerlijke Stand (BABS) in het voorgesprek? Of is er een ABS die kort voorafgaand aan de ceremonie in het gemeentehuis de identiteitsverificatie verzorgt?
- Het ligt in de rede dat een gemeente een bevestiging stuurt naar de partners, als hun melding is onderzocht en er geen bezwaren blijken. Maar, omdat er geen formeel besluit meer is en er geen akte meer wordt opgemaakt, is de gang van

## DEFINITIEF

zaken hieromtrent niet bij of krachtens wet geregeld. Tegelijkertijd biedt juist de terugkoppeling aan de partners de mogelijkheid om nog enige extra zekerheid te verschaffen omtrent de identiteit van de partners en hun daadwerkelijke voornemen om in het huwelijk te treden. Identiteitsfraude kan op deze wijze eenvoudig worden ondervangen. Ook biedt deze terugkoppeling nog de mogelijkheid – zeker als deze via de fysieke post plaatsvindt – om de ceremoniële waarde te verhogen. Kortom: een dergelijke terugkoppeling, op een reeds bekend (elektronisch en/of fysiek) adres is aan te bevelen.

Bovengenoemde punten vragen om de ontwikkeling van enige handvatten voor gemeenten. Ontwikkeling van uitvoeringsbeleid of ‘good practices’, bijvoorbeeld in NVvB-verband, ligt in deze voor de hand.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

*Op basis van de pilot zijn er geen bevindingen die een landelijke invoering van de digitale melding van een voorgenomen huwelijk of geregistreerd partnerschap in de weg staan.*

De volgende ondersteunende conclusies zijn te trekken:

- 1) De gemeente 's-Hertogenbosch heeft de toepassing voor het digitaal melden van een voorgenomen huwelijk / GPS adequaat beveiligd, mede door toepassing van DigiD Midden, een scan van een WID document en de toepassing van TLS.
- 2) Op het gebied van de beveiliging van de toepassing en de omringende ICT-infrastructuur voldoet de gemeente naar verwachting per december 2015 aan het verplicht voorgeschreven DNSSEC.  
DNSSEC is nog geen gemeengoed bij alle *providers* en gemeenten. Extra aandacht voor de toepassing van DNSSEC is daarom gewenst.
- 3) De risico's die verbonden zijn aan de melding zijn gering. De resterende risico's kunnen verder worden gereduceerd door de aanstaande partners terugkoppeling te geven van hun melding in de vorm van een bevestiging. Dit kan langs schriftelijke of elektronische weg.
- 4) Voor het overige voldoet de gemeente 's-Hertogenbosch aan alle gestelde wettelijke eisen.

Landelijke invoering wordt derhalve aanbevolen. Tevens verdient het aanbeveling om vanuit de gemeenten en de koepels de hosting providers opmerkzaam te maken op hun wettelijke verplichting voor DNSSEC.

Ter verhoging van de kwaliteit en de standaardisatie van de oplossingen op termijn, is het bovendien wenselijk dat uitvoeringsbeleid en/of good practices worden ontwikkeld op tenminste de in paragraaf 4.3 genoemde punten.