

Burgerlijke stand en GBA

Verkennd onderzoek naar scenario's voor integratie of concordantie van de burgerlijke stand en de GBA

Frank Maas
Sharon Prins
Harro Spanninga
Jan Sprenger
Maarten de Voogd

Versie 3.2 Definitief

22 maart 2012

“Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”

Burgerlijke stand en GBA

Verkenkend onderzoek naar scenario's voor integratie of concordantie van de burgerlijke stand en de GBA

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	11
1.1 Onderzoeksvragen	11
1.2 Leeswijzer	12
2. Historie en werking van onze persoonsadministraties	13
2.1 Burgerlijke stand	13
2.2 GBA	13
2.3 Burgerlijke stand versus de GBA	14
2.4 Actuele ontwikkelingen	14
3. Analyse kader voor een persoonsadministratie	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Beschrijving van het systeem	19
3.3 Eisen	20
3.4 Eisen voor de vaststelling van te registreren (rechts)feiten	23
3.5 Eisen voor de registratie en het bewaren van gegevens over (rechts)feiten	26
3.6 Eisen voor de verstrekking van gegevens over feiten	27
3.7 Eisen voor het systeem als geheel	28
4. Huidige situatie GBA en burgerlijke stand	30
4.1 Overzicht van de werking van de burgerlijke stand en de GBA	30
4.2 Beschrijving van de huidige waarborgen in burgerlijke stand en GBA	32
4.3 Bevindingen huidige stelsel	44
5. Bevindingen uit de gemeentelijke praktijk	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Registreren van persoonsgegevens op twee plaatsen	51
5.3 Latere vermeldingen zijn arbeidsintensief	51
5.4 Er zijn twee verstrekkingenregimes	52
5.5 Verstrekken afschriften/uittreksels burgerlijke stand	53
5.6 Poortwachtersfunctie ten aanzien van rechtsfeiten vastgelegd in buitenlandse documenten	53

5.7	De ambtenaar burgerlijke stand mag niet opereren buiten de gemeente waartoe deze benoemd is	56
5.8	Geen goed systeem voor landelijke uitwisseling van burgerlijke stand gegevens	56
5.9	Aandachtspunten uit de praktijk	57
6.	Scenario's voor de toekomst	58
6.1	Inleiding en uitgangspunten	58
6.2	Scenario 1: Afronding van het huidige beleid	58
6.3	Scenario 2: Concordantie van de burgerlijke stand en GBA	61
6.4	Scenario 3: Integratie van de burgerlijke stand van GBA	64
7.	Transitie	69
7.1	Scenario 1: Afrondingsscenario	69
7.2	Scenario 2: Concordantiescenario	70
7.3	Scenario 3: Integratiescenario	71
8.	Overzicht van de scenario's	73
8.1	Samenvatting van verschillen tussen scenario's	73
8.2	Overzicht van de gevolgen per actor	70
8.3	Kosten en baten	73
8.4	Een overweging bij de keuze tussen de alternatieven	75

Bijlagen:

1. Geraadpleegde documenten.
2. Respondenten.
3. Onderzoeksopzet.
4. Achtergrondinformatie kostenberekeningen.

Samenvatting

Voor u ligt het rapport dat is opgesteld in het kader van het 'Verkenkend onderzoek naar de mogelijke concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA' in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dit onderzoek beoogt de volgende vragen te beantwoorden:

1. Waar aan kan worden gedacht in geval van een concordantie of integratie van beide processen?
2. Welke scenario's zijn voorstelbaar om te komen tot de nieuwe situatie?
3. Op welke onderdelen zullen veranderingen plaatsvinden (juridisch, politiek, organisatorisch en technisch)?
4. Wat levert een concordantie of integratie van processen gemeenten, overheidsinstellingen en burgers op?
5. Geef een inschatting van het besparingspotentieel van de verschillende scenario's.

De antwoorden op deze vragen zijn tot stand gekomen na bestudering van de achtergronden van beide stelsels, gesprekken met experts en een negental gemeenten en een analyse van drie scenario's.

Voordat we van deze onderzoeksvragen beantwoorden, gaan we eerst kort in op de knelpunten die in de praktijk worden ervaren rond de dualiteit van de persoonsregistraties in Nederland. De knelpunten die uit deze dualiteit voortvloeien, vormen immers de ratio achter een verkenning naar een mogelijke concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA. Ervaren knelpunten in de huidige situatie zijn:

- Registreren van persoonsgegevens op twee plaatsen is niet doelmatig.
- Wijzigingen van persoonsgegevens (latere vermeldingen) zijn arbeidsintensief.
- Verstrekken afschriften en uittreksels uit de burgerlijke stand is arbeidsintensief.
- De poortwachtersfunctie ten aanzien van buitenlandse rechtsfeiten is onvoldoende.
- De ambtenaar burgerlijke stand mag niet opereren buiten de gemeente waartoe deze benoemd is.
- Er is geen goed systeem voor landelijke uitwisseling van burgerlijke stand gegevens.

In de volgende alinea's vindt u de samenvatting van de beantwoording van de vijf onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 1: Waar kan aan worden gedacht in geval van een concordantie en integratie van de burgerlijke stand en de GBA?

De achtergrond en doelstellingen van beide persoonsregistraties zijn bepalend voor het denken over de integratie en de concordantie van de burgerlijke stand en de GBA.

De akten van de burgerlijke stand hebben nu vooral een belangrijke bewijsrechtelijke functie ten aanzien van de burgerlijke staat van personen. Op momenten dat de hoogste bewijskracht nodig is ten aanzien van identiteit en afstamming, geldt de burgerlijke stand als authentieke bron. Daarnaast is het belang van de burgerlijke stand gelegen in zaken van identiteit in het internationale verkeer van personen. Belangrijk daarbij is dat de akten van de burgerlijke stand bewijskracht jegens derden hebben en daarmee zowel in het publiekrechtelijke verkeer tussen overheid en burgers als in het privaatrechtelijke verkeer tussen burgers onderling een rol spelen.

De GBA vindt haar origine in de zogenaamde bevolkingsboekhouding. Het belangrijkste doel van de invoering van de GBA was het stroomlijnen van de informatievoorziening omtrent de inwoners van Nederlandse gemeenten voor gebruik door overheidsorganisaties. Daartoe werden de persoonsgegevens van de ingezetenen uit de akten van de burgerlijke stand overgenomen in de GBA. De rol van de GBA beperkt zich echter tot het publiekrechtelijke verkeer. De opkomende automatisering maakte het mogelijk om in 1994 het systeem van persoonskaarten te vervangen door een geautomatiseerde administratie.

Vanuit deze verschillende achtergronden en doelstellingen zijn in beide persoonsregistraties 'waarborgen' ten behoeve van het vaststellen van rechtsfeiten, registratie van gegevens en verstrekking van die gegevens, op andere wijze vormgegeven. Deze 'waarborgen' zijn te vertalen naar een aantal eisen die in abstracto aan een persoonsregistratie zijn te stellen. Deze eisen luiden als volgt:

- *Rechtszekerheid.* Het systeem dient alleen juiste persoonsgegevens te bevatten, de administratie van onjuiste persoonsgegevens te voorkomen en de correctie van onjuist geadmistrateerde gegevens mogelijk te maken.
- *Authenticiteit.* In het systeem worden authentieke persoonsgegevens geadmistrateerd en deze persoonsgegevens worden als authentieke gegevens door andere overheden gebruikt.
- *Bewijskracht.* Het systeem dient persoonsgegevens te bevatten en in vormen te kunnen verstrekken die kracht van bewijs hebben jegens derden.
- *Bescherming privacy en integriteit.* Het systeem dient de privacy van de geregistreerde personen te beschermen en ongeoorloofde toegang tot en manipulatie van het systeem te voorkomen.
- *Robuustheid en duurzaamheid.* Het systeem dient te allen tijde bruikbaar te zijn en geadmistrateerde persoonsgegevens te allen tijde te bewaren en te kunnen reproduceren. Ook dient het systeem zodanig te zijn ontworpen en ontwikkeld, dat het bestendig, betrouwbaar en degelijk is.

- *Doelmatig.* Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de beheerder.
- *Dienstverlening burgers.* Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de burgers.
- *Dienstverlening overheden.* Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de afnemers/gebruikers.
- *Verantwoordelijkheid.* De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor het systeem, het gebruik en het toezicht daarvan dienen eenduidig te zijn geregeld.
- *Internationaal.* Het systeem dient indien noodzakelijk en toelaatbaar persoonsgegevens van personen afkomstig uit het buitenland te kunnen registreren en indien noodzakelijk en toelaatbaar persoonsgegevens van in Nederland geregistreerde personen aan bevoegde autoriteiten in het buitenland te kunnen verstrekken.

In geval van een concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA zullen deze eisen zodanig ingevuld moeten blijven, dat de doelstellingen van zowel de burgerlijke stand als de GBA gediend blijven. De doelstellingen van een dergelijk nieuw ingerichte persoonsregistratie zijn op hoofdlijnen:

- het vaststellen van rechtsfeiten ten behoeve van de (familierechtelijke) rechtsposities van in Nederland woonachtige of verblijvende personen,
- het registreren van (rechts)feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige of verblijvende personen ten behoeve van gebruik daarvan in het privaatrechtelijke rechtsverkeer (rechtsverkeer tussen private partijen) en publiekrechtelijke rechtsverkeer (rechtsverkeer tussen de overheid en de burger), en
- het verstrekken van gegevens over rechtsfeiten en andere feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige of verblijvende personen ten behoeve van gebruik daarvan in het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsverkeer.

Aan de hand van de eisen en deze doelstellingen zijn de varianten van concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA vorm te geven.

<i>Onderzoeksvraag 2: Welke scenario's zijn voorstelbaar?</i>

In essentie zijn drie scenario's denkbaar voor concordantie of integratie van de burgerlijke stand.

Scenario 1: Afronding

Dit scenario is te typeren als de afronding van het huidige ingezette beleid. De bestaande, al gevorderde plannen voor de modernisering van de GBA (mGBA) en de digitalisering van de burgerlijke stand (wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand) worden afgerond en daarna volgen er geen majeure veranderingen meer richting concordantie of integratie. In dit scenario worden en zijn reeds een aantal stappen opgenomen die ertoe bijdragen, respectievelijk ervoor zorgen dat de processen rond de burgerlijke stand gedigitaliseerd kunnen worden en de processen rond de GBA tijd- en plaatsafhankelijk vormgegeven worden.

Daarmee opent dit scenario als het ware de weg voor de concordantie dan wel integratie van de burgerlijke stand en de GBA. Dit scenario wordt altijd uitgevoerd, ook als de keuze uiteindelijk op scenario 2 of 3 valt.

Scenario 2: Concordantie

In dit scenario blijven de burgerlijke stand en GBA apart bestaan, maar is er sprake van een volledig gedigitaliseerde burgerlijke stand die op onderdelen qua opzet iets gewijzigd is. Dit scenario bouwt verder op het eerste scenario. Deze gedigitaliseerde vorm van de burgerlijke stand is vol-automatisch gekoppeld aan de GBA. Er is in dit scenario nog steeds sprake van twee persoons-administraties, maar deze gedragen zich feitelijk als één systeem.

Scenario 3: Integratie

In het integratiescenario zijn de burgerlijke stand en de GBA omgevormd tot één enkele administratie. Het gaat dan niet alleen om het automatiseren van de registers van de burgerlijke stand en de (betere) aansluiting van de registers op de GBA, maar ook over het uniformeren van de processen en functies voor vaststelling van feiten ten aanzien van personen en het verstrekken van persoonsgegevens. In dit scenario is sprake van een volledig nieuwe opzet van de burgerlijke stand en de GBA. Men kan dit scenario beschouwen als een (nog) verdere doorontwikkeling van het concordantiescenario. Het is echter ook mogelijk dit scenario als een zelfstandig scenario te beschouwen waar direct voor wordt gekozen. De huidige twee administraties van de burgerlijke stand en de GBA worden samengevoegd tot één enkele administratie. En er komt één proces voor het vaststellen van persoonsgegevens en één proces voor het verstrekken van persoonsgegevens met één proces voor het vaststellen, registreren en verstrekken van persoonsgegevens.

<i>Onderzoeksvraag 3: Op welke onderdelen zullen veranderingen plaatsvinden (juridisch, politiek, organisatorisch en technisch)?</i>
--

In de volgende paragrafen is per scenario aangegeven welke wijzigingen er plaatsvinden:

Scenario 1: Afronding

De impact van dit scenario is niet anders dan hetgeen reeds voorzien is met het Wetsvoorstel BRP (mGBA) en het Wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Er worden geen aanvullende maatregelen getroffen. Het voert te ver alle maatregelen rond deze vernieuwingen in het kader van dit onderzoek in volle details te herhalen.

De belangrijkste elementen van deze twee vernieuwingen zijn :

- *Wetsvoorstel BRP.* De gegevens van alle ingeschreven personen in Nederland worden centraal opgeslagen (mGBA) en zijn direct online opvraagbaar. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening door gemeenten. Zij zullen straks, in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, niet alleen gegevens kunnen verstrekken over de ingezetenen van de eigen gemeente, maar ook over ingezetenen van een andere gemeente en zelfs over de niet-ingezetenen die in de basisregistratie personen zijn opgenomen.

- *Wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand.* Gemeenten kunnen besluiten dat de aangifte van geboorte of overlijden of de melding van een voorgenomen huwelijk of de voorgenomen registratie van een partnerschap in elektronische vorm kan worden gedaan, alsmede dat akten van de burgerlijke stand elektronisch kunnen worden opgemaakt en uittreksels of afschriften daarvan elektronisch kunnen worden verstrekt.

In dit scenario is het wel te overwegen maatregelen te treffen die de modernisering van de GBA en de invoering van elektronische dienstverlening burgerlijke stand gelijkschakelen qua invoeringstempo. Zo kunnen gemeenten die dat verkiezen ook daadwerkelijk op een gegeven moment afscheid nemen van hun papieren proces. Het papieren register heeft dan praktisch alleen een archiefvormende functie. In het werkproces kunnen gemeenten met een digitale akte werken. Op deze wijze kan er in 2016 een situatie gecreëerd zijn waarbij een digitale basis ligt voor de verdere ontwikkeling van de burgerlijke stand en de GBA¹.

Scenario 2: Concordantie

Voor de realisatie van het concordantiescenario zal een aantal maatregelen getroffen moeten worden dat ervoor zorgt dat de burgerlijke stand en de GBA volledig op een digitale wijze op elkaar kunnen worden afgestemd.

- *Aanpassen van wet- en regelgeving.* In de huidige Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand kunnen gemeenten kiezen of zij digitaal gaan of niet. In dit scenario wordt de digitale akte verplicht gesteld. Ook kan dan worden geregeld dat er een landelijk toegankelijk archief van de digitale akten komt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Verder dient in het Burgerlijk Wetboek een nieuwe systematiek voor het aanmaken en wijzigen van akten geborgd te worden. Ook de archiveringssystematiek met de papieren akten en registers en het centrale archief van dubbelen moet in die wetgeving worden aangepast. Het moet daarnaast wettelijk mogelijk worden gemaakt dat ambtenaren burgerlijke stand bij wijziging van een akte die wijzigingen direct in de persoonslijsten kunnen aanbrengen van personen die niet in hun gemeente staan ingeschreven (plaatsonafhankelijke bijhouding in het Wetsvoorstel BRP).
- *Nieuwe systematiek voor latere vermeldingen.* In de digitale wereld hoeven latere vermeldingen niet meer op de akte zelf te worden aangetekend. Er zal een nieuwe systematiek ontwikkeld moeten worden, waarbij de akten en latere vermeldingen altijd onderling aan elkaar gerelateerd blijven en steeds samen worden getoond. Of dit moet gebeuren via het bijhouden van relaties tussen een originele digitale akte en de latere vermeldingen of dat er een geheel nieuwe digitale akte wordt opgemaakt, moet nader worden onderzocht.
- *Aanpassen systemen.* De bestaande systemen (m)GBA zullen centraal en decentraal zodanig moeten worden uitgebreid en aangepast dat de complete administratie van de burgerlijke stand er ook mee kan worden gevoerd, inclusief het nieuwe mechanisme voor latere vermeldingen. Ook moet het mogelijk worden om de digitale akten aan te maken, op te slaan, af te drukken, te zoeken en te bekijken.

¹ Overigens blijft er altijd een papieren proces richting de burger bestaan. We doelen hier vooral op de interne afhandeling.

Mechanismen voor autorisatie en beveiliging moeten worden uitgebreid. Daarnaast zullen de systemen aangepast moeten worden om plaatsonafhankelijk persoonsgegevens te wijzigen daadwerkelijk te ondersteunen. Het is zaak om de systeemaanpassingen voor de burgerlijke stand in het (vervolg van) het programma mGBA onder te brengen, omdat de nieuwe functies impact zullen hebben op de functionaliteit van de mGBA.

- *Digitaal aktenregister.* Alle nieuwe digitale akten worden met hun latere vermeldingen in een digitaal archief opgeslagen. Dat kan óf in de vorm van decentrale archieven met één landelijke verwijzindex óf in de vorm van één centraal digitaal archief. Het ligt voor de hand om in dat laatste geval hiervoor (een kopie van) het huidige digitale aktenregister te gebruiken, zoals dat door JustID is ontwikkeld voor de dubbel. Hierin zijn immers al alle akten vanaf 1980 in digitale vorm (pdf) beschikbaar! Het lijkt mogelijk dit systeem te kopiëren en zonder al te veel inspanning een index BSN-Aktenummer toe te voegen. Om te bepalen welke vorm van het digitale aktenarchief – decentraal of centraal – het meest geschikt is, is nader onderzoek nodig. In elk geval moet de nieuwe systematiek voor latere vermeldingen nog in dat systeem worden aangebracht en moeten de in de bestanden van JustID aanwezige latere vermeldingen gekoppeld worden aan de originele akten. Het huidige 'digitale dubbel archief' komt dan te vervallen. Daarvoor in de plaats moet er een geautomatiseerd back-up of stand-by systeem komen dat garandeert dat de akten bij een grote calamiteit toch beschikbaar blijven.

Scenario 3: Integratie

In het integratiescenario zal een aantal maatregelen moeten worden getroffen dat bewerkstelligt dat de registers van de burgerlijke stand én de basisregistratie personen in één geautomatiseerd systeem kunnen worden ondergebracht:

- *Aanpassen van wet- en regelgeving.* De bron van de registratie van rechtsfeiten is in dit scenario niet meer de papieren of digitale akte, maar een 'record' in de basisregistratie personen. De wetgeving (BW) dient hierop te worden aangepast, evenals de regelgeving rond de taken en bevoegdheden van de ambtenaar persoonsgegevens en de GBA-beheerder (wetsvoorstel BRP). Ook de wetten en regels rond de systematische verstrekkingen en het verstrekken van individuele afschriften en uittreksels dienen te worden aangepast in zowel het BW als wetsvoorstel BRP. Er is nu immers nog maar één uittreksel.
- *Nieuwe systematiek voor het toevoegen van het type bron c.q. de bewijskracht per gegeven.* Er zal een ontwerp gemaakt moeten worden van de wijze waarop in het nieuwe systeem de bewijskracht c.q. bron van elk gegeven kan worden geregistreerd. Immers, deze bewijskracht kan niet meer worden ontleend aan het voorkomen op een bepaalde akte of uittreksel daarvan. Ook zal er een nieuw uittreksel uit de GBA/BS gedefinieerd moeten worden.
- *Aanpassen systemen.* De systemen moeten de systematiek voor vermelding van het type bron c.q. de bewijskracht moeten ondersteunen. De generatie van uittreksel en afschrift zal moeten worden ontwikkeld. Wanneer eerst scenario 2 wordt uitgevoerd en daarna scenario 3, zal een aantal aanpassingen uit 2 weer ongedaan gemaakt moeten worden, zoals het digitale aktenarchief op basis van pdf-bestanden. Dat archief komt in dit scenario weer te vervallen en de functionaliteit voor latere vermeldingen moet opnieuw worden aangepast. In dit scenario kunnen nog wel akten op aanvraag worden geproduceerd vanuit de database. Het is ook hier zaak om

de systeemaanpassingen in het (vervolg van) het programma mGBA onder te brengen, omdat de nieuwe functies grote impact hebben op de functionaliteit van de mGBA.

- *Landelijke invoering.* Ook in dit scenario zal het nodige gedaan moeten worden aan inrichting van het beheer, communicatie, installatie van nieuwe systemen, opleiding en conversie voordat de nieuwe systemen in de praktijk gebruikt zullen worden.

Onderzoeksvraag 4: Wat levert een concordantie of integratie van processen gemeenten, overheidsinstellingen en burgers op?

In onderstaande drie tabellen is aangegeven wat de scenario's de verschillende actoren betrokken bij de burgerlijke stand en de GBA kunnen opleveren:

Scenario 1: Afronding huidige situatie

Actor	Positieve effecten
Gemeenten/afdeling Burgerzaken	<p><i>Minder manuren voor Abz doordat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>mGBA vereenvoudigt berichtenverkeer:</i> decentrale bijhouding en berichtgeving van GBA-database vervalt ● <i>snellere controles bij aangifte:</i> mogen op basis van GBA i.p.v. akte BS
Burgers/Bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Minder vaak naar stadhuis, omdat aangifte digitaal mag plaatsvinden</i> ● <i>Snellere dienstverlening, omdat bepaalde stappen in aanvraagproces (zoals controles) sneller uit te voeren zijn door gemeenten</i> ● <i>Betere kwaliteit dienstverlening, omdat mutaties in GBA direct zichtbaar worden voor alle afnemers</i> ● <i>Sneller klaar met aangifte omdat gegevens die al geregistreerd zijn in GBA niet opnieuw aangetoond hoeven te worden</i>
Rijksoverheid, inclusief toezicht-houders	<p><i>Betere kwaliteit gegevens:</i> door centrale database GBA zijn er minder inconsistenties</p>
Andere overheden	<p><i>Betere en snellere dienstverlening:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● door betere kwaliteit gegevens GBA ● doordat mutaties in GBA direct beschikbaar zijn

Scenario 2: Concordantie

Actor	Positieve effecten
Gemeenten/afdeling Burgerzaken	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Geen fysieke archiefopslag</i>: mogelijkheid tot uitfaseren papieren archief doordat akten digitaal opgemaakt en opgeslagen worden ● <i>Minder manuren voor Abz</i>: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Latere vermeldingen</i> kunnen sneller verwerkt worden omdat er direct digitaal inzage is in alle relevante akten op landelijk niveau (er moet nog wel een wijzigingsakte opgemaakt worden) - <i>Opvragen afschriften van akten BS</i> bij andere gemeenten hoeft niet meer omdat alle akten landelijk digitaal inzichtelijk zijn - <i>Dubbele van akte</i> hoeft niet meer gemaakt te worden omdat back-ups geregeld worden door centrale beheerorganisatie - <i>Geen handmatige mutaties GBA</i>: omdat GBA en BS direct aan elkaar gekoppeld zijn, worden mutaties BS automatisch en volledig verwerkt in GBA - <i>Archivering gebeurt digitaal</i>: akten hoeven niet meer opgeborgen te worden in archief en dus archiveren gaat sneller - <i>Uittreksels/Afschriften BS kosten minder tijd</i> omdat akte direct digitaal toegankelijk is - <i>Registers hoeven niet meer bijgewerkt te worden</i>: deze worden landelijk automatisch bijgehouden ● Minder printen en geen speciale printers, inkt of papier meer nodig, omdat archief volledig digitaal is
Burgers/Bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ● Snellere dienstverlening: <ul style="list-style-type: none"> - omdat bepaalde stappen in aanvraagproces (zoals controles) sneller uit te voeren zijn door gemeenten - omdat uittreksels sneller verstrekt kunnen worden (akten zijn digitaal toegankelijk) ● <i>Minder reistijd</i> doordat aangifte en verwerking latere vermeldingen in gemeente van rechtsfeit en woonplaatsgemeente mag plaatsvinden ● <i>Geen inconsistentieproblemen tussen GBA en BS</i>, omdat GBA en BS eenduidig gekoppeld zijn
Rijksoverheid, inclusief toezichthouders	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Betere kwaliteit gegevens</i>, doordat BS en GBA direct gekoppeld zijn en Abs alle mutaties voor GBA direct doorvoert en er dus geen verschillen GBA en BS meer zijn ● <i>Inrichten digitaal aktenarchief, inclusief beheerorganisatie</i> voor toegang tot de akten, oudere akten, registers en zorgdragen voor back-ups
Andere overheden	<i>Betere dienstverlening</i> , door betere kwaliteit gegevens GBA (geen tijd- dan wel inhoudelijk verschil met gegevens burgerlijke stand)

Scenario 3: Integratie

Actor	Positieve effecten
Gemeenten/afdeling Burgerzaken	<ul style="list-style-type: none"> ● Minder manuren ambtenaar persoonsgegevens: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Opmaken akte</i> kan sneller, er hoeft geen akte geprint, ondertekend en ingescand te worden - <i>Latere vermeldingen</i> kunnen sneller, omdat alleen de mutaties geregistreerd hoeven te worden (geen wijzigingsakte) ● <i>Onderscheid Abs en Abz</i> verdwijnt. Ambtenaar persoonsgegevens ook verantwoordelijk voor beoordelen buitenlandse documenten. Dat vereist mogelijk extra opleiding

Actor	Positieve effecten
Burgers/Bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Snellere dienstverlening</i> (minder wachttijd) omdat bijvoorbeeld het opmaken van akten sneller gaat • <i>Begrijpelijker dienstverlening</i>, omdat er niet meer 2 registraties en verstrekkingenregimes worden gevoerd
Rijksoverheid, inclusief toezichthouders	<i>Opzetten van een Persoons Registratie Systeem</i> met alle bijbehorende afspraken (Logisch ontwerp), berichtenuitwisseling, etc.
Andere overheden	<i>Betere inzage in bewijskracht</i> van geregistreerde gegevens

Onderzoeksvraag 5: Geef een inschatting van het besparingspotentieel van de verschillende scenario's

In het kader van dit verkennend onderzoek is geconcludeerd dat het te vroeg is om een inschatting te geven van de investeringen op weg naar een concordantie of integratie van processen. Een haalbaarheidsonderzoek zal dit in kaart moeten brengen. Wel kan dit onderzoek enkele globale indicaties geven van de veranderingen in de structurele opbrengsten van de scenario's vanuit het perspectief van de gemeenten.

Daarbij hoort een indruk van de huidige totale kosten van alle afdelingen Burgerzaken in Nederland en van het aandeel dat de burgerlijke stand daarin heeft. De totale landelijke kosten van alle afdelingen Burgerzaken bedragen samen ongeveer € 620 miljoen². Gemiddeld is ongeveer 12% van de kosten van de afdelingen Burgerzaken, of € 75 miljoen, gerelateerd aan de activiteiten van de burgerlijke stand. In termen van de personele capaciteit zijn er ongeveer 582 fte (fulltime-equivalent) ingezet voor de activiteiten van de burgerlijk stand op een totaal van circa 4.950 fte.

De materiele kosten voor de papieren archieven van de burgerlijke stand bedragen naar schatting³ circa € 2 miljoen per jaar. Dit is exclusief de jaarlijkse kosten van JustID ten behoeve van de opslag van dubbel van akten. De kosten daarvan bedragen ongeveer € 0,3 miljoen⁴ per jaar.

Afrondingsscenario (1): de directe opbrengsten voor de gemeenten bestaan uit de mogelijkheid om op termijn de papieren akten af te schaffen. Dit bespaart naar schatting € 2 miljoen per jaar aan materiële kosten. Daarnaast is een positief effect te verwachten op de arbeidsuren voor de burgerlijke stand. Hoewel de opzet van de burgerlijke stand gelijk blijft, zal door de digitalisering het opzoeken en verstrekken van uittreksels en afschriften worden vereenvoudigd. In potentie, wanneer alle bestaande akten gedigitaliseerd zijn en iedereen afschriften van akten digitaal opvraagt, kan er tot maximaal € 35 miljoen per jaar worden bespaard. In de komende jaren zal daarvan slechts een beperkt deel gerealiseerd kunnen worden.

Concordantiescenario (2): De besparing in dit scenario zijn in de eerste plaats de verminderde arbeidsuren voor de burgerlijke stand. Wij schatten dat er minder tijd nodig is voor zaken, zoals controles, latere vermeldingen en voor het ophalen en opbergen van akten in de archieven). Naar

² Bron CBS.

³ Gebaseerd op ongeveer 500.000 akten per jaar.

⁴ Volgens opgave van JustID.

onze inschatting kan er ten opzichte van scenario (1) een extra een efficiencyverbetering van 10% tot 20% van de kosten van de burgerlijke stand worden gerealiseerd. Dat betekent potentieel een extra besparing van € 7,5 tot € 15 miljoen. Daarnaast zullen door de digitalisering van alle akten de materiële kosten voor de burgerlijke stand met circa € 2 miljoen per jaar kunnen dalen. Er zal ook geïnvesteerd moeten worden in nieuwe systemen. Hoeveel kan nu nog niet worden aangegeven.

Integratiescenario (3): In het integratiescenario is een verdere reductie van de personele kosten voor de burgerlijke stand activiteiten mogelijk, omdat er nu in veel gevallen helemaal geen akte meer geproduceerd hoeft te worden en de latere vermeldingen nog wat eenvoudiger zijn. Met een verdere reductie van 5% tot 10% op de kosten brengt dit scenario op jaarbasis in potentie nog eens € 3 tot € 7,5 miljoen meer op dan scenario 2.

Tot slot

Er zijn in potentie voordelen te behalen met concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA, zowel op het gebied van de kwaliteit van de persoonsadministratie als op het vlak van de doelmatigheid. Of de kosten en de risico's daarvan opwegen tegen die voordelen, kan op basis van dit verkennend onderzoek nog niet worden geconcludeerd. Een nadere haalbaarheidsstudie naar de scenario's zal daar meer zicht op kunnen geven. Bij een keuze voor één van de hier gepresenteerde scenario's zal men een nadere afweging moeten maken tussen de elementen uit het kader zoals wij dat bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 weergaven. Elk van de scenario's leidt tot een verschillende 'score' op de aspecten *rechtszekerheid, authenticiteit, bewijskracht, privacy en integriteit, robuustheid en duurzaamheid, doelmatigheid, dienstverlening burger, dienstverlening overheden, verantwoordelijkheid en internationaal*.

1. Inleiding

1.1 Onderzoeksvragen

Voor u ligt het rapport dat is opgesteld in het kader van het 'Verkenkend onderzoek naar de mogelijke concordantie of integratie van de burgerlijke stand en de GBA' in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dit onderzoek beoogt de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Waar aan kan worden gedacht in geval van een concordantie of integratie van beide processen?
2. Welke scenario's zijn voorstelbaar om te komen tot de nieuwe situatie?
3. Op welke onderdelen zullen veranderingen plaatsvinden (juridisch, politiek, organisatorisch en technisch)?
4. Wat levert een concordantie of integratie van processen gemeenten, overheidsinstellingen en burgers op?
5. Geef een inschatting van het besparingspotentieel van de verschillende scenario's.

Het onderzoek werd begeleid door een begeleidingscommissie die bestaat uit de volgende personen:

- Frank Wuijts en Roos Koppenol, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pim van Loon en Ruud Smeets, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Erna Bijl de Vroe, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nancy Bakker en Dorien van Petersen, Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Sjaak Jansen en Ton Heukels, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Cees Meesters en Michiel Hofman, Nederlandse Vereniging van Burgerzaken.

1.2 Leeswijzer

Na een korte inleiding wordt in hoofdstuk 2 de historie van de burgerlijke stand en de GBA kort beschreven. Daarbij komen ook de op stapel staande ontwikkelingen aan de orde. In hoofdstuk 3 schetsen wij een algemeen kader voor het analyseren en beoordelen van persoonsadministraties. Daarbij wordt een aantal eisen opgesomd waaraan dergelijke administraties behoren te voldoen. In hoofdstuk 4 beschrijven wij mogelijk op welke manier met het huidige stelsel invulling wordt gegeven aan deze eisen. Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting van de bevindingen uit ons onderzoek onder gemeenten. Hoofdstuk 6 beschrijft de drie scenario's en hun consequenties. Hoofdstuk 7 gaat in op de transitie-inspanningen bij elk scenario. Hoofdstuk 8 geeft een samenvatting en een overzicht van de scenario's in termen van kosten en opbrengsten en de gevolgen van de scenario's per actor.

2. Historie en werking van onze persoonsadministraties

2.1 Burgerlijke stand

De burgerlijke stand zoals wij die nu kennen, dateert van 1811 toen het Koninkrijk Holland ingelijfd werd bij het Franse Keizerrijk en diens gevolgde de Code Napoleon in ons land werd ingevoerd.

Het oorspronkelijke doel van de toenmalig wetgever met de burgerlijke stand was de dienstplicht. De vele oorlogen van Napoleon leidden tot een permanente behoefte aan 'verse' soldaten. Door het systeem van de burgerlijke stand werd duidelijk waar deze geronseld konden worden. Tevens was de doelstelling efficiënter belasting te kunnen innen⁵.

Daarnaast kreeg de wetgever meer grip op zaken van persoons- en familierecht omdat de registers door de invoering van de burgerlijke stand aan de invloed van de kerk werden onttrokken.

De akten van de burgerlijke stand hebben nu vooral een belangrijke bewijsrechtelijke functie ten aanzien van de burgerlijke staat van personen. Op momenten dat de hoogste bewijskracht nodig is ten aanzien van identiteit en afstamming geldt de burgerlijke stand als ultieme bron. Daarnaast is verder het actuele belang van de burgerlijke stand gelegen in zaken van identiteit in het internationale verkeer van personen.

De grootste wijziging volgde met de komst van het Nieuw Burgerlijk Wetboek, waarvan boek 1 (personen- en familierecht) met ingang van 1 januari 1970 in werking is getreden. Sinds de invoering is dit deel van het Burgerlijk Wetboek alweer op meerdere punten ingrijpend veranderd, ook op punten die van belang zijn voor de persoonsregistratie. Hierbij kan gewezen worden op de openstelling van het burgerlijk huwelijk voor personen van gelijk geslacht en de invoering van het geregistreerd partnerschap. Daarnaast is op 1 januari 1995 een herziening van titel 4 van boek 1 in werking getreden. Hiermee zijn de bepalingen met betrekking tot de burgerlijke stand opnieuw geordend en bij de tijd gebracht.

2.2 GBA

De GBA vindt zijn origine in de volkstelling van 1850, waarna de bevolkingsamenstelling doorlopend werd bijgehouden in de zogenaamde bevolkingsboekhouding.

Sinds 1936 werden deze gegevens bijgehouden, aanvankelijk op pandenkaarten en later zogeheten persoonskaarten, die werden bewaard in de gemeente van vestiging. Met de invoering van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens in 1994 kwam een einde aan deze persoonskaarten. Sinds 1994 worden onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende colleges van burgemeester en wethouders (College van B. en W.) door elke gemeente over de eigen ingeschrevenen persoonsgegevens bijgehouden in en verstrekt uit een geautomatiseerd bestand (artikel 2 Wet gemeentelijke basisregistratie persoonsgegevens, hierna Wet GBA).

⁵ http://www.kb.nl/galerie/kalender/jaar_2010/november/pagina/18.xml.

Het belangrijkste doel van de invoering van de GBA was het stroomlijnen van de informatievoorziening omtrent de inwoners van Nederland voor overheidsorganisaties. De doelstelling van de GBA is en was informatie te vergaren en te verstrekken aan overheidsinstanties ten behoeve van publiekrechtelijke taken. De toen opkomende automatisering maakte het mogelijk het systeem van persoonskaarten te vervangen door een geautomatiseerde administratie.

2.3 Burgerlijke stand versus de GBA

De burgerlijke stand wordt op dit moment vooral gebruikt voor het initieel vaststellen van de (juridische) identiteit en de afstamming van een natuurlijk persoon voor de momenten dat hoogste bewijskracht inzake identiteit en afstamming nodig is. De GBA is daarop aanvullend vooral gericht op de vindbaarheid (waar kan ik de persoon vinden en waar moet ik een brief heen sturen) van een natuurlijk persoon, zodat de overheid haar publiekrechtelijke taken doelmatig en doeltreffend kan uitvoeren.

Vanuit de hiervoor geschetste historie is er aldus in Nederland vanuit twee achtergronden een 'dual' stelsel voor de administratie van persoonsgegevens ontstaan. Bij de invoering van de GBA zijn deze twee administraties met elkaar vergroeit omdat de akten van de burgerlijke stand als brondocumenten voor de GBA zijn gaan gelden voor wijziging van gegevens met betrekking tot huwelijk, overlijden en geboorte.

Hoewel deze administraties dus nauw met elkaar zijn verweven en op elkaar aansluiten, zijn er toch, juist vanuit deze historisch gegroeide situatie, 'witte vlekken' en 'grijze gebieden' aan te wijzen die de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het stelsel van persoonsadministraties verminderen. Zo zijn er bijvoorbeeld twee regimes voor verstrekking, vinden registratieve werkzaamheden soms tweemaal plaats en passen in sommige gevallen de gegevens uit de akten niet goed in de GBA, zoals bij namenreeksen. Deze constatering vormt de aanleiding voor het onderhavige onderzoek.

2.4 Actuele ontwikkelingen

Naast de overwegingen vanuit de bestaande situatie, spelen er in het denken rond persoonsregistraties een aantal ontwikkelingen die relevant zijn voor het onderhavige vraagstuk.

Verwachte wetgeving met betrekking tot burgerlijke stand⁶

Momenteel ligt het voorstel voor de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand voor bij de Eerste Kamer (kamerstuk 32 444). Doel van het wetsvoorstel is om een aanzienlijke lastenvermindering voor burgers te realiseren. Hiertoe bestaat het voornemen om wettelijke kaders te scheppen voor de elektronische aangifte van geboorte, voorgenomen huwelijk, overlijden en geregistreerd partnerschap. Daarnaast bestaat het voornemen om de elektronische verkrijging van uittreksels en afschriften van de daarop betrekking hebbende akten mogelijk te maken. Ook opent het voorstel de mogelijkheid tot het opmaken van een elektronische akte door een ambtenaar van de burgerlijke stand.

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 2,3,3 Voorstel Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, Memorie van Toelichting en advies Raad van State.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is 'eenmalige bevraging van de burger en meervoudig gebruik van verstrekte gegevens'. Anders gezegd: burgers zouden geen gegevens meer aan hoeven te leveren die al bij de overheid bekend zijn.

Geboorte. Het wetsvoorstel voorziet in een digitale aangifte van geboorte door de vader of de moeder. Andere personen kunnen uitsluitend in persoon aangifte doen. Daarnaast wordt bij digitale aangifte van geboorte een medische verklaring van een verloskundige, huisarts of gynaecoloog verplicht. Identificatie van de aangever zal plaatsvinden via DigiD. Met behulp van het Burger-servicenummer (BSN) wordt een aanvullende, authenticerende controle uitgevoerd waarbij in het geval van aangifte van de vader hij ook het BSN van de moeder dient te verstrekken.

Voorgenomen huwelijk. De aangifte van een voorgenomen huwelijk wordt mogelijk gemaakt na identificatie via DigiD. Daarnaast is de ambtenaar van de burgerlijke stand bevoegd om zo nodig andere daartoe bestemde registers of bevoegde autoriteiten te raadplegen. Hij is tevens bevoegd om de aanvrager te verzoeken alsnog in persoon voor hem te verschijnen en alle bescheiden te doen vertonen die hij voor het opmaken van de akte of voor de vaststelling van de in de akte op te nemen gegevens noodzakelijk acht. Daarnaast wordt nu voorgesteld voorafgaand aan de voltrekking van het huwelijk de gegevens te verifiëren. Daarmee ontstaat een systeem van dubbele controle. In de huidige situatie is dit slechts eenmalig bij de aangifte van het voornemen tot huwelijk. Slechts indien de voltrekking meer dan zes maanden na de aangifte plaatsvindt, verifieert de ambtenaar burgerlijke stand nu nogmaals de gegevens.

Overlijden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld digitale aangifte van overlijden uitsluitend open te stellen voor uitvaartondernemers. Door de beperking tot deze beroepsgroep die over het algemeen goed bekend is bij de ambtenaar burgerlijke stand, wordt fraude ingeperkt. Digitale identificatie van de betrokkenen ondernemer zal plaatsvinden via eHerkenning (voorheen DigiD voor bedrijven). Overige personen kunnen alleen de papieren route gebruiken.

Verwachte wetgeving met betrekking tot de gemeentelijke basisadministratie

Sinds 1994 is de Wet GBA diverse malen aangepast. Op het moment van schrijven ligt het voorstel voor de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) ter advies bij de Raad van State. Dit wetsvoorstel zal de Wet GBA integraal moeten vervangen. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel wordt de aanleiding voor de voorgestelde wetgeving teruggevoerd op een tweetal ontwikkelingen: 'de technische modernisering van de GBA en het feit dat naast gegevens over personen die met een adres in Nederland zijn ingeschreven (de ingezetenen) straks ook gegevens bijgehouden zullen worden over niet-ingezetenen.' De belangrijkste wijzigingen worden in de memorie van toelichting samengevat in een viertal thema's:

- Technische modernisering van de opzet van de basisregistratie.
- Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen.
- Verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie.
- De verbetering van de dienstverlening en vermindering van de administratieve lasten.

Technische modernisering van de opzet van de basisregistratie

De gewijzigde opzet van de nieuwe basisregistratie personen is nauw verweven met de lopende modernisering van de GBA. Het aantal artikelen dat betrekking heeft op de technische en administratieve inrichting is teruggebracht. Er zijn geen specifieke regels gesteld die betrekking hebben op de exacte inhoud van de gemeentelijke voorziening of van de centrale voorzieningen, noch over de uitwisseling van gegevens tussen die voorzieningen. Deze regels kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Voor bijvoorbeeld het verstrekken van gegevens biedt de Wet BRP meer mogelijkheden. Er wordt uitsluitend gesproken over verstrekking van gegevens uit de basisregistratie personen. Hierdoor ontstaat ruimte om verstrekking van gegevens zowel uit de centrale, als de decentrale voorziening te laten plaatsvinden.

Ook onder de Wet BRP is het College van B. en W. verantwoordelijk voor het bijhouden van gegevens van ingezetenen in de basisregistratie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het bijhouden van de zogenaamde centrale voorzieningen. Het gaat hier om de landelijke gegevensverzameling met de persoonslijsten van alle in de basisregistratie ingeschreven personen. Onder de Wet GBA worden alle verstrekkingen technisch gezien vanuit de afzonderlijke gemeentelijke voorzieningen gedaan. De centrale voorzieningen maken het mogelijk om vanuit één punt gegevens te verstrekken uit de basisregistratie personen.

Uitbreiding van de basisregistratie met niet-ingezetenen

Het voorstel voor de Wet BRP voorziet niet alleen in de registratie van ingezetenen, maar voorziet ook in de mogelijkheid van registratie van niet-ingezetenen⁷. Deze niet-ingezetenen zijn onder te verdelen in twee categorieën. Het kan enerzijds gaan om personen die stonden ingeschreven als ingezetene, maar inmiddels zijn geëmigreerd of overleden. En het kan anderzijds gaan om personen die direct worden ingeschreven als niet-ingezetene en dus nooit als ingezetene zijn geregistreerd. Verschillende Nederlandse bestuursorganen leggen bij de uitoefening van hun wettelijke taken gegevens vast over deze laatste groep. Een voorbeeld hiervan zijn grensarbeiders. In verband met de op te leggen loonheffing registreert de Belastingdienst gegevens over deze groep. Daarnaast registreert de Sociale Verzekeringsbank informatie over mogelijke aanspraken op sociale voorzieningen en registreert het UWV gegevens over mogelijke aanspraak op een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Op basis van de Wet BRP kunnen deze verschillende bestuursorganen eenduidige informatie verkrijgen uit één basisregistratie, omdat ook gegevens over niet-ingezetenen zullen worden geregistreerd in de basisregistratie personen. Er bestaat op dit moment nog geen vergelijkbare basisregistratie die deze gegevens bevat.

⁷Het voorstel voor de Wet BPR bevat de volgende definitie van ingezetene: de ingeschrevene, die zijn adres heeft in een gemeente in Nederland, en op wiens persoonslijst niet het gegeven van zijn overlijden of van vertrek uit Nederland als actueel gegeven is opgenomen.

Verbetering van de kwaliteit van de basisregistratie

In de memorie van toelichting bij de Wet BRP wordt onder kwaliteit verstaan dat de gegevens die over een persoon in de basisregistratie zijn opgenomen, een actuele en correcte weergave zijn van de relevante rechtsfeiten en andere feitelijke omstandigheden met betrekking tot de geregistreerde. In het wetsvoorstel krijgen met betrekking tot de kwaliteit van de basisregistratie twee nieuwe maatregelen hun beslag. Het eerste betreft de invoering van een nieuw instrumentarium waarmee de betrouwbaarheid van de in de basisregistratie opgenomen gegevens kan worden gemonitord en eventueel actie kan worden ondernomen om de kwaliteit van de gegevens te verbeteren. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor het College van B. en W. om in een aantal gevallen een bestuurlijke boete op te leggen. Het gaat dan om een ingezetene die in de wet opgenomen verplichtingen om (tijdig) informatie te verstrekken die nodig is voor een correcte registratie in de basisregistratie, niet nakomt.

Onderdeel van het nieuwe instrumentarium zijn controles die de minister regelmatig zal uitvoeren op de consistentie en integriteit van de in de centrale voorziening opgeslagen gegevens en op terugmeldingen door gebruikers van afwijkende gegevens. De minister meldt de resultaten van deze controles aan de verantwoordelijke colleges van B. en W. Daarnaast kent het wetsvoorstel een verplichting voor de colleges van B. en W. om periodiek onderzoek te doen naar de inrichting, werking en beveiliging van de gemeentelijke voorziening, alsmede de juistheid van de gegevensverstrekking, voor zover deze onder verantwoordelijkheid van het college plaatsvindt.

Verbetering van de dienstverlening en vermindering van de administratieve lasten

De Wet BRP biedt de mogelijkheid voor burgers en gebruikers om zich tot een willekeurige gemeente te wenden voor het verkrijgen van inzage in gegevens of het aanvragen van een uittreksel daarvan. Daarnaast biedt het wetsvoorstel nieuwe mogelijkheden voor toegang tot de basisregistratie; het verschil tussen binnengemeentelijke en buitengemeentelijke verstrekkingen komt bijvoorbeeld te vervallen. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden op het gebied van plaats-onafhankelijke dienstverlening. Uit de centrale voorzieningen kunnen zowel gegevens van ingezetenen als niet-ingezetenen worden opgevraagd. Dit maakt het gemeenten makkelijk om ook gegevens van relaties van de ingezetene die naar het buitenland zijn vertrokken, te raadplegen. De dienstverlening vanuit de centrale database is plaatsafhankelijk. Burgers kunnen zich tot elke gewenste gemeente wenden om informatie op te vragen die over hun geregistreerd is in de basisregistratie personen. Bij elke gemeente kan om een uittreksel worden verzocht. Een verzoek tot wijziging van gegevens door een burger dient ook onder de Wet BRP gericht te worden aan het College van B. en W. van de gemeente waar hij ingezetene is. Gebruikers die op grond van de wet gerechtigd zijn om gegevens over de ingeschrevene te ontvangen, kunnen hiertoe bij elke willekeurige gemeente een verzoek indienen.

3. Analysekader voor een persoonsadministratie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het kader om een beoordeling te kunnen maken van het bestaande stelsel van de burgerlijke stand (BS) en de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), alsmede van alternatieven voor het bestaande stelsel (de scenario's). Dit kader bestaat uit de volgende twee elementen:

1. Een beschrijving van (de belangrijkste kenmerken van) een systeem voor het scheppen en vaststellen, registreren en verstrekken van rechtsfeiten en andere feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige personen, en
2. een beschrijving van de belangrijkste eisen waaraan dat systeem moet voldoen.

Het is daarbij goed op te merken dat wij hier doelen op het systeem in bredere zin als het geheel aan wet- en regelgeving, processen en procedures, gegevens en ICT, mensen en organisatie.

Voor de ontwikkeling van dit kader is uitgegaan van kennis van en inzicht in het huidige Nederlandse systeem van de burgerlijke stand en GBA (met inbegrip van de historie daarvan), nieuwe nationale, Europese en internationale inzichten over dit soort systemen, alsmede van kennis van en inzicht in systemen voor basisregistraties. Deze kennis en inzichten hebben geleid tot een beschrijving van zo'n systeem (hierna aangeduid als de persoonsadministratie) en de bijbehorende eisen alsof deze persoonsadministratie kan worden ontwikkeld en ingevoerd zonder rekening te hoeven houden met bestaande wetgeving, systemen en structuren, met gevestigde belangen en historische verworvenheden of praktijken waarvan de noodzaak in de loop der tijd is afgenomen. Deze beschrijving is met andere woorden gebaseerd op een 'greenfield-benadering'. In dit verband wordt bewust de term 'greenfield-benadering' gebruikt. Dit omdat daarmee ook wordt aangegeven dat met deze systeembeschrijving gepoogd wordt een systeem te beschrijven dat met de huidige inzichten en bij de huidige stand van zaken in de techniek een logisch geheel vormt en als één geïntegreerd systeem vanuit een samenstel van rationaliteiten is ontwikkeld. Dit – tot op zekere hoogte – in contrast met de bestaande samengestelde systemen van de burgerlijke stand en GBA die zich in de loop der tijd naast elkaar (en afzonderlijk vanuit elk hun eigen rationaliteit) hebben ontwikkeld met als gevolg suboptimalisatie van het systeem als geheel. Dat met deze 'greenfield-benadering' een beoordelingskader met aan het systeem te stellen eisen is ontwikkeld, impliceert niet dat een passend en goed functionerend systeem in dezelfde (hoge) mate aan al deze eisen kan of moet voldoen. Sterker nog, dat is waarschijnlijk onmogelijk. Tussen de verschillende eisen kan een zekere spanning of tegenstelling bestaan die maakt dat als meer aan de ene eis wordt voldaan, aan de andere eis in mindere mate kan worden voldaan. Aldus moet bij de ontwikkeling van een nieuw systeem een gewicht worden gegeven aan elke eis en dient bij elke relevante ontwerpkeuze een afweging plaats te vinden tegen deze verschillende systeemeisen. Dit impliceert dan ook niet dat in de toekomst zonder meer moet worden gekozen voor een enkelvoudig systeem. Hoe het nieuwe systeem of de verschillende opties voor nieuwe systemen eruit zien, hangt af van deze afweging. Zie hierover nader hoofdstuk 6.

De eisen die aan het systeem worden gesteld hebben als doel een helder kwaliteitsniveau te stellen en te borgen voor alle aspecten van het systeem voor het scheppen, registreren en verstrekken van rechtsfeiten en andere feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige personen. Veel van deze eisen zijn overigens reeds expliciet of impliciet vastgelegd (in wetgeving, systeemarchitectuur, etc.) en onderdeel van de bestaande praktijk.

3.2 Beschrijving van het systeem

Een systeem voor een persoonsadministratie heeft als voornaamste doelstellingen:

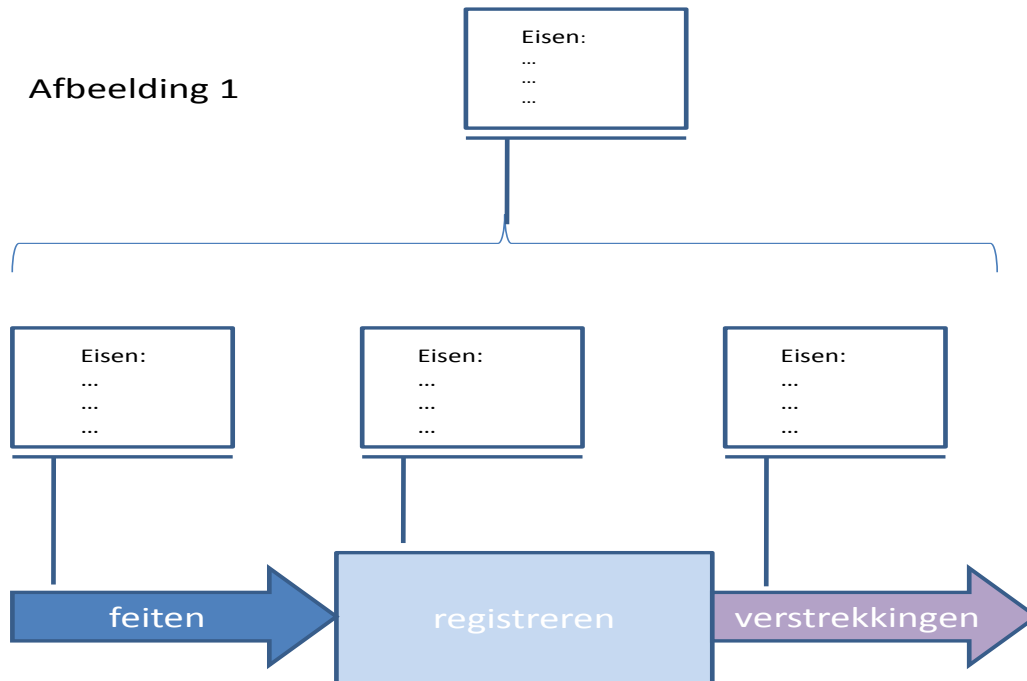
- het vaststellen van rechtsfeiten ten behoeve van de (familierechtelijke) rechtsposities van in Nederland woonachtige of verblijvende personen
- het registreren van (rechts)feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige of verblijvende personen ten behoeve van gebruik daarvan in het privaatrechtelijke rechtsverkeer (rechtsverkeer tussen private partijen) en publiekrechtelijke rechtsverkeer (rechtsverkeer tussen de overheid en de burger), en
- het verstrekken van gegevens over rechtsfeiten en andere feiten met betrekking tot in Nederland woonachtige of verblijvende personen ten behoeve van gebruik daarvan in het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtsverkeer.

De realisatie van deze doelstellingen is noodzakelijk om het privaatrechtelijke rechtsverkeer en publiekrechtelijke rechtsverkeer waarin kennis van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk is, mogelijk te maken. Deze specifieke (privaatrechtelijke en publiekrechtelijke) doeleinden impliceren vervolgens dat dit systeem aan bepaalde specifieke eisen moet voldoen. Immers, een persoonsadministratie zoals hier wordt bedoeld, heeft directe gevolgen voor de rechten en plichten van de burger en stelt daarmee hogere eisen aan de zorgvuldigheid. Specifieker gesteld, gelden in elk geval eisen voor:

1. het vaststellen van de te registreren feiten
2. de registratie van feiten
3. de verstrekking van feiten uit de persoonsadministratie, en
4. voor het systeem als geheel.

Een en ander is weergegeven in afbeelding 1.

Afbeelding 1



3.3 Eisen

Soorten eisen

De eisen die aan het hier bedoelde systeem worden gesteld, zijn erop gericht de belangen van drie soorten actoren te dekken:

- De belangen van de geregistreerde personen.
- De belangen van de actoren aan wie persoonsgegevens mogen of moeten worden verstrekt.
- De belangen van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het systeem of van onderdelen daarvan.

Niet alleen de belangen van een adequate verstrekking van deze persoonsgegevens (het doel van de verstrekkingen), maar ook de persoonlijke belangen van de geregistreerden en de belangen (taken) van de verantwoordelijken voor het systeem vergen dat de eisen waaraan het systeem moet voldoen duidelijk zijn bepaald⁸.

⁸ Veel van deze eisen zijn vastgelegd in wetgeving (Boek 1 BW, de Wet GBA, AWB), maar bijvoorbeeld ook beleidsdocumenten van de overheid voor de e-overheid (bijvoorbeeld de twaalf eisen voor basisregistraties en de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur).

Met name de volgende eisen dragen bij aan de dekking, realisatie en bescherming van voornoemde belangen:

- a. *Het systeem dient alleen juiste persoonsgegevens te bevatten, de administratie van onjuiste persoonsgegevens te voorkomen en de correctie van onjuist geadmistreerde gegevens mogelijk te maken (rechtszekerheid).*

De procedures dienen te borgen dat alleen bepaalde bevoegde personen die voldoen aan bepaalde eisen (rechtspositie, mate van onafhankelijkheid, opleidingsniveau) volgens bepaalde vaste regels persoonsgegevens mogen vaststellen. Hier valt ook onder de wijze waarop de betrokken persoon bewijs moet leveren van het bestaan van bepaalde persoonsgegevens. Bovendien betreft het hier regels die aangeven hoe en door wie eventuele onjuistheden ten aanzien van vastgestelde persoonsgegevens kunnen worden gewijzigd. Het gaat daarbij ook om regels die bepalen welke vorm van rechtsbescherming daarbij voor de belanghebbende openstaat (burgerlijke rechter of bestuursrechter). In dit kader kan het noodzakelijk zijn om verschillend gewicht toe te kennen aan verschillende soorten persoonsgegevens en op basis daarvan ook verschillend gewicht toe te kennen aan de inhoud van de procedure voor vaststelling van de persoonsgegevens. In dit kader kan het ook noodzakelijk zijn om bijzondere regels te stellen inzake de wijze waarop buitenlandse persoonsgegevens kunnen worden geverifieerd en gelegaliseerd voor gebruik in de Nederlandse rechtsorde.

- b. *In het systeem worden authentieke persoonsgegevens geadmistreerd en deze persoonsgegevens worden als authentieke gegevens door andere overheden gebruikt (authenticiteit).*

Het te ontwerpen systeem dient de functie van een basisadministratie te hebben. Dit impliceert dat daarin vastgelegde persoonsgegevens authentiek zijn, hetgeen betekent dat de in deze administratie geregistreerde persoonsgegevens als bron dienen voor andere overheidsinstanties die van deze gegevens gebruik moeten of willen maken. Deze functie van de registratie impliceert dat hoge eisen gesteld moeten worden aan de wijze van vaststelling van deze (rechts)feiten/persoonsgegevens om de juistheid ervan te borgen.

- c. *Het systeem dient persoonsgegevens te bevatten en in vormen te kunnen verstrekken die kracht van bewijs hebben jegens derden (bewijskracht).*

Bepaalde persoonsgegevens zijn in het bijzonder relevant voor het verkeer tussen burgers onderling (familierecht) en in het bijzonder relevant tussen burgers en de overheid (bijvoorbeeld informatie in geboorteakte, huwelijksakte, etc.). Deze persoonsgegevens dienen in een vorm (afschrift, uittreksel) beschikbaar te worden gesteld ten behoeve van het rechtsverkeer die maakt dat de vorm van die verstrekking zekerheid (bewijskracht) geeft omtrent de juistheid van de daarin vermelde gegevens. De wijze waarop die persoonsgegevens worden vastgesteld, dient van een dermate hoog niveau te zijn dat uit dat afschrift of uittreksel duidelijk is welke bewijskracht aan dat afschrift of uittreksel moet worden verbonden.

- d. *Het systeem dient de privacy van de geregistreerde personen te beschermen en ongeoorloofde toegang tot en manipulatie van het systeem te voorkomen (bescherming privacy en integriteit).*

Het gaat hier onder meer om de voorwaarde dat de procedures voor vaststelling en wijziging van persoonsgegevens voorkomen dat onbevoegden persoonsgegevens kunnen genereren of aanpassingen op geregistreerde persoonsgegevens kunnen realiseren. Het systeem dient bovendien beveiligingen te bevatten die het mogelijk maken om (pogingen tot) onbevoegde invoer of onbevoegde mutaties te signaleren.

- e. *Het systeem dient te allen tijde bruikbaar te zijn en geadmireerde persoonsgegevens te allen tijde te bewaren en te kunnen reproduceren. Ook dient het systeem zodanig te zijn ontworpen en ontwikkeld dat het bestendig, betrouwbaar en degelijk is (robuustheid en duurzaamheid).*

De procedures voor vaststelling van de desbetreffende (rechts)feiten en de bruikbaarheid van deze procedures dient zo te zijn vormgegeven dat in beginsel op elk gewenst moment (met de mogelijkheid van beperking tot bepaalde openingstijden voor de vaststelling van bepaalde persoonsgegevens, zoals het voltrekken van het huwelijk) deze persoonsgegevens kunnen worden vastgesteld. Deze eis impliceert ook eisen ten aanzien van de borging van de stabiliteit van het systeem (stroomuitval, back-ups bij technische storingen, etc.). Deze eis impliceert ook een ontwerp van het systeem dat zo veel mogelijk ingrijpende aanpassingen in het systeem in de toekomst voorkomt en voortschrijdend inzicht in het (functioneren van het) systeem zo veel mogelijk kan ondervangen.

- f. *Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de beheerder (doelmatig).*
Deze eis impliceert dat er eisen aan het systeem van de vaststelling van (rechts)feiten moeten worden gesteld die maken dat de inspanningen voor het beheer van dat systeem zo min mogelijk zijn zonder dat dat ten koste gaat van de effectiviteit (doelbereiking) van het systeem.

- g. *Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de burgers (dienstverlening burgers).*

Deze eis impliceert dat er eisen aan het systeem van de vaststelling van (rechts)feiten moeten worden gesteld die maken dat de burger met zo min mogelijk lasten de vaststelling van bepaalde (rechts)feiten kan doen plaatsvinden (bijvoorbeeld elektronische aangifte) zonder dat dat ten koste gaat van de effectiviteit (doelbereiking) en van bijvoorbeeld de juistheid van de vast te stellen (rechts)feiten.

- h. *Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de afnemers/gebruikers (dienstverlening overheden).*

Deze eis impliceert dat er eisen aan het systeem van de verstrekking van (rechts)feiten moeten worden gesteld die maken dat de afnemer/gebruiker met zo min mogelijk lasten om de verstrekking van bepaalde (rechts)feiten kan verzoeken en deze kan ontvangen (bijvoorbeeld elektronische aanvraag en verstrekking) zonder dat dat ten koste gaat van de effectiviteit (doelbereiking) en van bijvoorbeeld de juistheid en rechtmatigheid van de verstrekking van de (rechts)feiten.

- i. *De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor het systeem, het gebruik en het toezicht daarvan dienen eenduidig te zijn geregeld (verantwoordelijkheid).*

Dit omdat voor overheidsbevoegdheden in beginsel altijd geldt dat over de uitoefening van die bevoegdheden politieke verantwoordelijkheid moet worden gedragen en de politiek invloed op de uitoefening van die bevoegdheden moet kunnen hebben. Voor zover voor de vaststelling van bepaalde (rechts)feiten geen politieke verantwoordelijkheid moet worden gedragen en de politiek daarop geen invloed moet hebben, dient de desbetreffende bevoegdheid tot vaststelling van deze (rechts)feiten zo te zijn toegedeeld aan een functionaris (bestuursorgaan) dat daaruit onmiskenbaar volgt dat op die functionaris geen politieke controle of invloed mag worden uitgeoefend.

- j. *Het systeem dient indien noodzakelijk en toelaatbaar persoonsgegevens van personen afkomstig uit het buitenland te kunnen registreren en indien noodzakelijk en toelaatbaar persoonsgegevens van in Nederland geregistreerde personen aan bevoegde autoriteiten in het buitenland te kunnen verstrekken.*

De procedures dienen te borgen dat alleen bepaalde bevoegde personen die voldoen aan bepaalde eisen (rechtspositie, mate van onafhankelijkheid, opleidingsniveau) volgens bepaalde vaste regels buitenlandse persoonsgegevens mogen vaststellen opdat deze bruikbaar zijn in de Nederlandse rechtsorde, kunnen worden geverifieerd en gelegaliseerd voor gebruik in de Nederlandse rechtsorde. Zie in vergelijkbare zin ook de eis sub a.

De uitwerking van deze eisen geschiedt zowel in de vorm van procedurele voorschriften (voorschriften inzake de werkwijze, de wijze van totstandkoming van bepaalde beslissingen, etc.) als in materiële voorschriften (inhoudelijke voorschriften). De belangrijkste c.q. meest principiële eisen worden vastgelegd in wetgeving; de overige eisen worden vastgelegd in nadere besluiten, werk-instructies, technische specificaties, bestekken, etc. De volgende paragrafen behandelen de eisen voor 1. het scheppen/vaststellen van de te registreren feiten, 2. voor de registratie van feiten, 3. voor de verstrekking van feiten uit de persoonsadministratie en 4. voor het systeem als geheel.

3.4 Eisen voor de vaststelling van te registreren (rechts)feiten

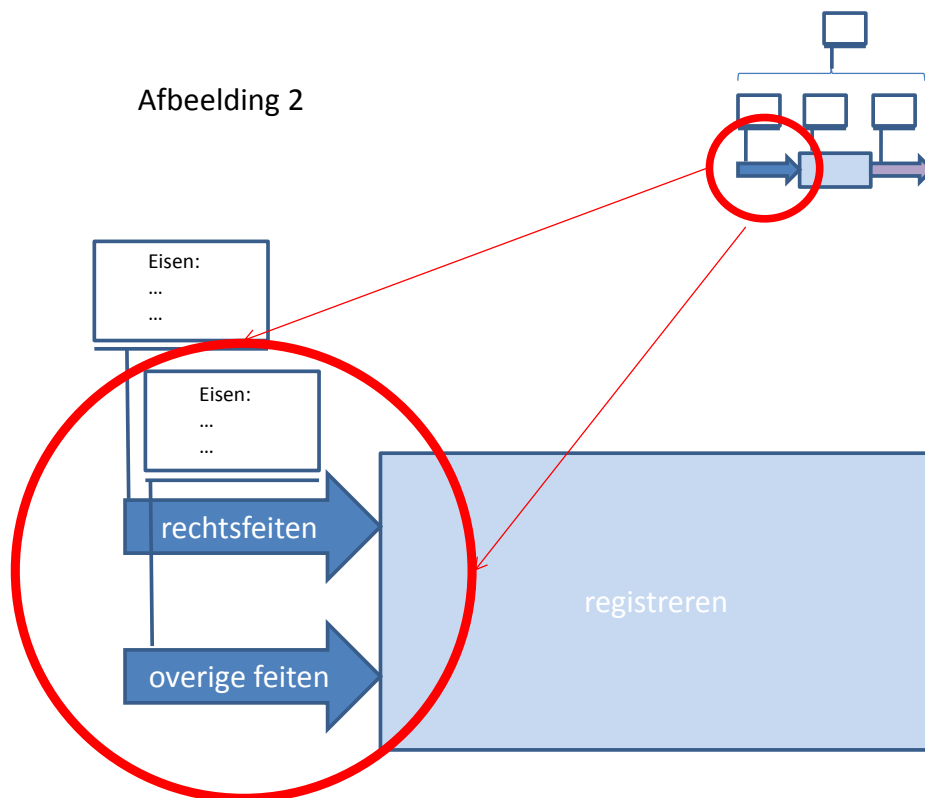
Vooraf moet zijn bepaald (in de wet) welke gegevens in de persoonsadministratie mogen worden geregistreerd. De te registreren feiten (persoonsgegevens⁹) zijn onder te verdelen in rechtsfeiten en overige feiten. Onder rechtsfeiten vallen dan 1. rechtshandelingen, dat wil zeggen handelingen met een beoogd rechtsgevolg (bijvoorbeeld huwelijk) en 2. zogenoemde blote rechtsfeiten, dat wil zeggen feitelijke gebeurtenissen waaraan het recht automatisch bepaalde gevolgen verbindt (geboorte en overlijden). Onder de overige feiten vallen de feiten zonder beoogd rechtsgevolg die ook moeten of kunnen worden geregistreerd (bijvoorbeeld het woonadres). Hierna gebruiken wij omwille van de eenvoud van het spraakgebruik de term *vaststelling van (rechts)feiten* regelmatig als algemeen begrip. Daaronder vallen dan zowel rechtsfeiten die zijn *geschapen* (huwelijk), rechtsfeiten waarvan het bestaan is *vastgesteld* (geboorte en overlijden) en overige feiten waarvan het bestaan of het feit dat deze zich voordoen of hebben voorgedaan, is vastgesteld (woonadres).

De verschillende hier relevante rechtsfeiten kunnen afkomstig zijn van verschillende actoren, waaronder met name de ambtenaar burgerlijke stand (geboorte, overlijden, trouwen e.d.), de rechter (beschikking inzake echtscheiding) en van een bestuursorgaan (Koninklijk Besluit tot naamswijziging). Voor de procedure van totstandkoming en de inhoud van deze rechtsfeiten (de vaststelling), alsmede voor de wijziging van deze rechtsfeiten gelden bovendien verschillende specifieke eisen en regels; dit omdat deze verschillende rechtsfeiten een oorsprong kunnen hebben in verschillende soorten rechtsregimes.

⁹ Hierna worden in dit hoofdstuk de termen (rechts)feiten en persoonsgegevens als synoniem van elkaar gebruikt. Dit omdat de hier bedoelde (rechts)feiten telkens feiten met betrekking tot een bepaalde persoon zijn en derhalve de status van persoonsgegeven hebben.

Zo kunnen bepaalde rechtsfeiten afkomstig zijn uit het Nederlandse burgerlijk recht (geboorteakte, trouwakte, etc.), uit het nationale bestuursrecht (naamswijziging, nationaliteitsverlening, etc.), maar kunnen bepaalde (rechts)feiten ook afkomstig zijn uit het nationale recht van andere staten. Ten aanzien van (rechts)feiten die afkomstig zijn uit het nationale recht van andere staten geldt een bijzondere omstandigheid. Deze (rechts)feiten zijn alleen in bepaalde gevallen bruikbaar in de Nederlandse rechtsorde nadat deze (rechts)feiten door de bevoegde Nederlandse autoriteiten zijn geverifieerd en gelegaliseerd. Deze verificatie en legalisatie zijn aparte beslissingen die voorafgaan aan de eigenlijke registratie en het nemen van de beslissingen in de Nederlandse rechtsorde waarvoor deze (rechts)feiten nodig zijn.

Zie voor een visualisering van deze functie afbeelding 2.



Voor de functie van het scheppen c.q. vaststellen van te registreren (rechts)feiten zijn met name de volgende eisen van belang:

- Bij de vaststelling van bepaalde (rechts)feiten dient te zijn geborgd dat deze vaststelling plaatsvindt op basis van de juiste gegevens (eis a).
- Bij de vaststelling van bepaalde (rechts)feiten wordt waar mogelijk en noodzakelijk gebruikgemaakt van authentieke gegevens (eis b).
- De vast te stellen rechtsfeiten en te registreren persoonsgegevens dienen jegens derden bewijskracht te kunnen hebben (eis c).

- Het systeem dient te voorkomen dat onbevoegden de mogelijkheid kunnen hebben om nieuwe rechtsfeiten te scheppen c.q. vast te stellen of persoonsgegevens te wijzigen (eis d).
- Het systeem dient zo te zijn ingericht dat de vaststelling van bepaalde rechtsfeiten op in beginsel elk moment kan plaatsvinden (eis e).
- De procedure voor vaststelling van (rechts)feiten dient voor de beheerder doelmatig te zijn (eis f).
- De procedure voor vaststelling van (rechts)feiten dient voor de burger wier persoonsgegevens worden vastgesteld doelmatig en doeltreffend te zijn (eis g).
- De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor de vaststelling van (rechts)feiten dienen eenduidig te zijn geregeld (eis i).
- Het systeem dient ook op basis van in het buitenland opgestelde documenten (rechts)feiten te kunnen vaststellen (eis j).

Voorbeeld vaststelling van rechtsfeiten

Het systeem heeft onder meer als doelstelling aan bepaalde feiten een rechtsgevolg te verbinden en zodoende bepaalde rechtsfeiten te (doen) scheppen c.q. vast te stellen, bijvoorbeeld in het geval van de geboorte van een kind. Deze rechtsfeiten leveren persoonsgegevens op, gegevens over de desbetreffende persoon. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, worden aan het systeem eisen gesteld over de wijze waarop deze rechtsfeiten kunnen worden geschapen of vastgesteld.

Zo eist de wet dat van een geboorte een geboorteakte moet worden opgemaakt door de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar het kind is geboren (art. 1:19 lid 1 BW). De wet eist verder dat binnen drie dagen na de bevalling aangifte van de geboorte moet zijn gedaan. Voorts is de vader van het kind verplicht tot aangifte van de geboorte; de moeder is bevoegd tot aangifte van de geboorte (art. 1: 19e leden 1 en 2 BW). Deze en andere regels inzake de geboorteakte en de overlijdensakte zijn geregeld in het Burgerlijk Wetboek en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Een aantal eisen is ook elders geregeld. De ambtenaar van de burgerlijke stand moet de identiteit van de aangever vaststellen aan de hand van een identiteitsdocument als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht. Daaruit volgt dat indien de aangever de Nederlandse nationaliteit heeft, de aangever zich dient te identificeren met een reisdocument als bedoeld in de Paspoortwet of met een rijbewijs.

3.5 Eisen voor de registratie en het bewaren van gegevens over (rechts)feiten

Zoals gezegd, moet vooraf (in de wet) zijn bepaald welke feiten in de persoonsadministratie mogen worden geregistreerd. Daarnaast moet worden bepaald op welke wijze en in welke vorm gegevens over feiten voor registratie dienen te worden aangeleverd en door wie deze gegevens mogen of moeten worden aangeleverd. Verder moet worden bepaald wie deze gegevens mag registreren in de persoonsadministratie. Ook moet bijvoorbeeld worden bepaald op welke wijze reeds in de persoonsadministratie geregistreerde feiten mogen worden gewijzigd. Het verdient hierbij aandacht dat tussen de verschillende soorten (rechts)feiten verschillen kunnen bestaan in de wijze waarop deze worden geregistreerd en de gevolgen van deze registratie. In bepaalde gevallen kan de registratie een bijzonder rechtsgevolg hebben die zonder die registratie niet bestaat (bijvoorbeeld bewijskracht jegens derden). Voor de functie van de registratie van gegevens over (rechts)feiten zijn de volgende eisen van belang:

- In het systeem dienen uitsluitend de juiste (rechts)feiten te worden geregistreerd (eis a)
- In het systeem dienen authentieke gegevens te worden geregistreerd (eis b)
- Het systeem dient te voorkomen dat onbevoegden de mogelijkheid kunnen hebben om persoonsgegevens in het systeem kunnen registreren (eis d)
- Het systeem dient zo te zijn ingericht dat de registratie van bepaalde rechtsfeiten op in beginsel ieder moment kan plaatsvinden (eis e)
- De procedure voor registratie van (rechts)feiten dient voor de beheerder doelmatig te zijn (eis f)
- De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor de registratie van (rechts)feiten dienen eenduidig te zijn geregeld (eis i)
- Het systeem dient ook in het buitenland vastgestelde (rechts)feiten te kunnen registreren (eis j).

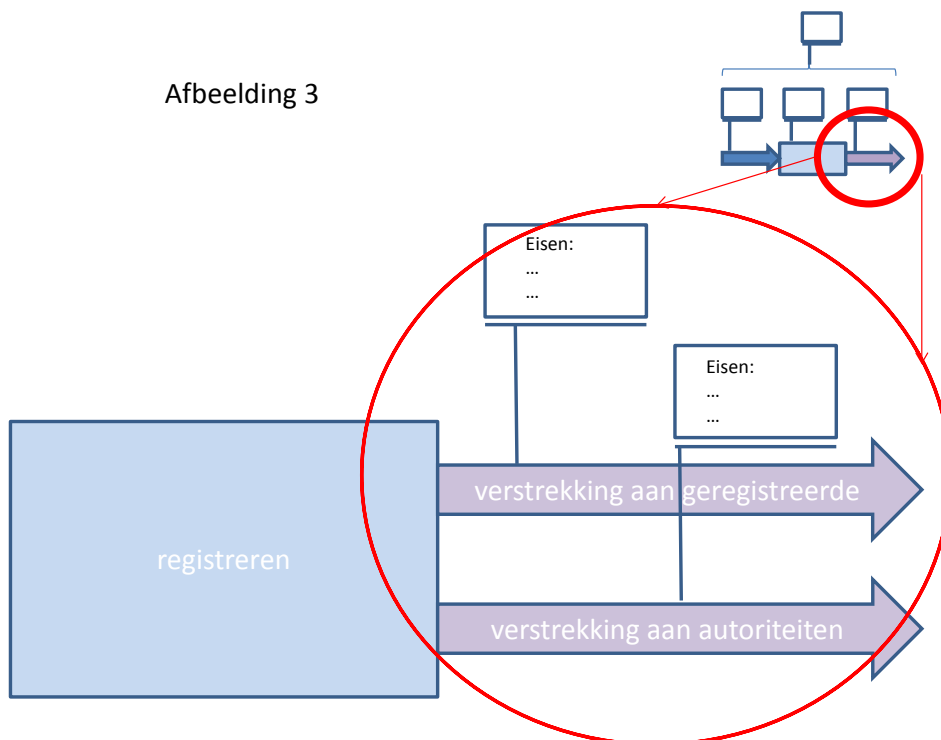
Voorbeeld registratie van rechtsfeiten

Het systeem heeft onder meer als doelstelling de gegevens over bepaalde (rechts)feiten te laten registreren. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, worden aan het systeem eisen gesteld over de wijze waarop deze rechtsfeiten moeten worden geregistreerd.

De wet schrijft voor dat in elke gemeente registers van geboorten, huwelijken, geregistreerde partnerschappen en overlijden moeten bestaan (art. 1:17 lid 1 BW). Verder schrijft de wet voor dat een door de ambtenaar van de burgerlijke stand opgemaakte geboorteakte deze geboorteakte moet opnemen in de onder hem berustende registers van de burgerlijke stand van akten (art. 1:16a lid 1 BW). In de gemeente Den Haag bestaat ook een register voor de inschrijving van rechterlijke uitspraken (art. 1:17 lid 2 BW).

3.6 Eisen voor de verstrekking van gegevens over feiten

Vanuit de persoonsregistratie dienen gegevens over geregistreerde feiten inzake personen te kunnen worden verstrekt (hierna persoonsgegevens), zowel ten behoeve van het privaatrechtelijk verkeer tussen burgers (huwelijk en andere familierechtelijke aangelegenheden) en burgers en private instanties (uittreksel ten behoeve van aanvraag van verzekering) als ten behoeve van het publiekrechtelijk verkeer tussen burger en overheid (aanvraag uitkering, aanvraag huwelijksvergunning, etc.). De verstrekking van persoonsgegevens uit de persoonsadministratie dient te voldoen aan verschillende soorten eisen. Het betreft eisen inzake de vraag wie of welke instantie een verzoek tot verstrekking van persoonsgegevens mag doen (de geregistreerde zelf, bepaalde autoriteiten, bepaalde derden), in welke vorm dat verzoek moet worden gedaan en wie op dat verzoek moet beslissen (een bepaalde autoriteit). Het betreft met name eisen inzake de vraag aan wie (de geregistreerde zelf, bepaalde autoriteiten, bepaalde derden) welke persoonsgegevens mogen worden verstrekt en in welke vorm en onder welke condities. Zie afbeelding 3.



Voor de functie van de verstrekking van gegevens over (rechts)feiten zijn de volgende eisen van belang:

- Het systeem dient authentieke gegevens te verstrekken (eis b).
- De te verstrekken gegevens dienen in bepaalde gevallen jegens derden bewijskracht te hebben (eis c).
- De verstrekking van gegevens dient alleen zo en in die gevallen plaats te vinden dat de bescherming van de privacy van de betrokkenen is geborgd (eis d).

- De verstrekking van persoonsgegevens (zeker aan andere overheden) dient te allen tijde te kunnen plaatsvinden (eis e).
- De wijze van verstrekking dient doelmatig te zijn (eis f).
- De verstrekking van persoonsgegevens aan de burger dient klantvriendelijk te zijn (eis g).
- De verstrekking van persoonsgegevens aan andere overheden dient gebruiksvriendelijk jegens de verzoekende overheden te zijn (eis h).
- De rechten en plichten en verantwoordelijkheden van de overheden die zijn betrokken bij de verstrekking van de persoonsgegevens dienen helder te zijn geregeld (eis i).

Voorbeeld verstrekken van gegevens over rechtsfeiten

Het systeem heeft onder meer ook als doelstelling de gegevens over bepaalde (rechts)feiten te verstrekken aan derden. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, worden aan het systeem eisen gesteld over de wijze van verstrekking en de voorwaarden waaronder de verstrekking mag of moet plaatsvinden.

In de gemeentelijke basisadministratie zijn persoonsgegevens geregistreerd van personen die in de gemeente hun woonplaats hebben. De wet bepaalt dat het College van B. en W. alleen aan een buitengemeentelijke afnemer persoonsgegevens mag verstrekken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, die alleen kan geschieden op grond van een besluit van Onze Minister (art. 91.1 Wet GBA).

3.7 Eisen voor het systeem als geheel

Ten slotte gelden er ook eisen voor het systeem van de registratie van persoonsgegevens in de persoonsadministratie en de verstrekking daarvan. Het betreft dan eisen inzake de samenhang in en efficiency en effectiviteit van het systeem als geheel en eisen inzake de verantwoordelijkheid voor de integriteit en robuustheid van het systeem als geheel.

Voor het systeem als geheel zijn in zekere zin alle eisen van belang. Het systeem als samenstel van de verschillende functies moet de rechtszekerheid en de authenticiteit dienen, moet robuust, duurzaam, etc. zijn. Enkele eisen vergen hier een specifieke toelichting.

- f. *Het systeem dient efficiënt en effectief in het gebruik te zijn voor de beheerder (doelmatig).*
 Het beheer en gebruik van het systeem als geheel dienen zo te zijn georganiseerd dat daarmee de samenhang in het systeem wordt verzekerd, dat het beheer van koppelvlakken tussen verschillende functies in het systeem doelmatig is georganiseerd en dat er een beheerder is die verantwoordelijk is voor het beheer van het geheel. Dit betekent ook dat er sprake is van een eenduidig en logisch organisatiemodel (met functiebeschrijvingen en waar nodig functiescheiding), van eenduidige en logische procesbeschrijvingen en van logische mechanismen voor interne controle.

- i. *De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor het systeem, het gebruik en het toezicht daarvan dienen eenduidig te zijn geregeld (verantwoordelijkheid).* Niet alleen moeten de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de verschillende afzonderlijke onderdelen van het systeem zijn geborgd, ook de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het systeem als geheel moeten zijn verzekerd (systeemverantwoordelijkheid). Dat impliceert ook dat duidelijk moet zijn bij welke politieke ambtsdrager deze systeemverantwoordelijkheid berust. Dit betekent ook dat er sprake is van een eenduidig en logisch organisatiemodel (met functiebeschrijvingen en waar nodig functiescheiding), van eenduidige en logische procesbeschrijvingen en van logische mechanismen voor interne controle en verantwoording.

Voorbeelden eisen aan het systeem als geheel

Ook aan het systeem van het scheppen c.q. vaststellen, registreren en verstrekken van persoonsgegevens stelt de wet eisen.

Zo dient de minister van BZK zorg te dragen voor de aanleg en instandhouding van een beveiligd netwerk voor het met behulp van telecommunicatie geautomatiseerd verzenden en ontvangen van berichten in verband met de uitvoering van de Wet GBA (art. 4 lid 1 Wet GBA).

Zie bijvoorbeeld ook de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 433, 3, p.2) waarin wordt aangegeven op welke punten (dit zijn in feite systeemeisen) de Awb dient te worden gewijzigd en te worden aangevuld om elektronisch bestuurlijk verkeer mogelijk te maken:

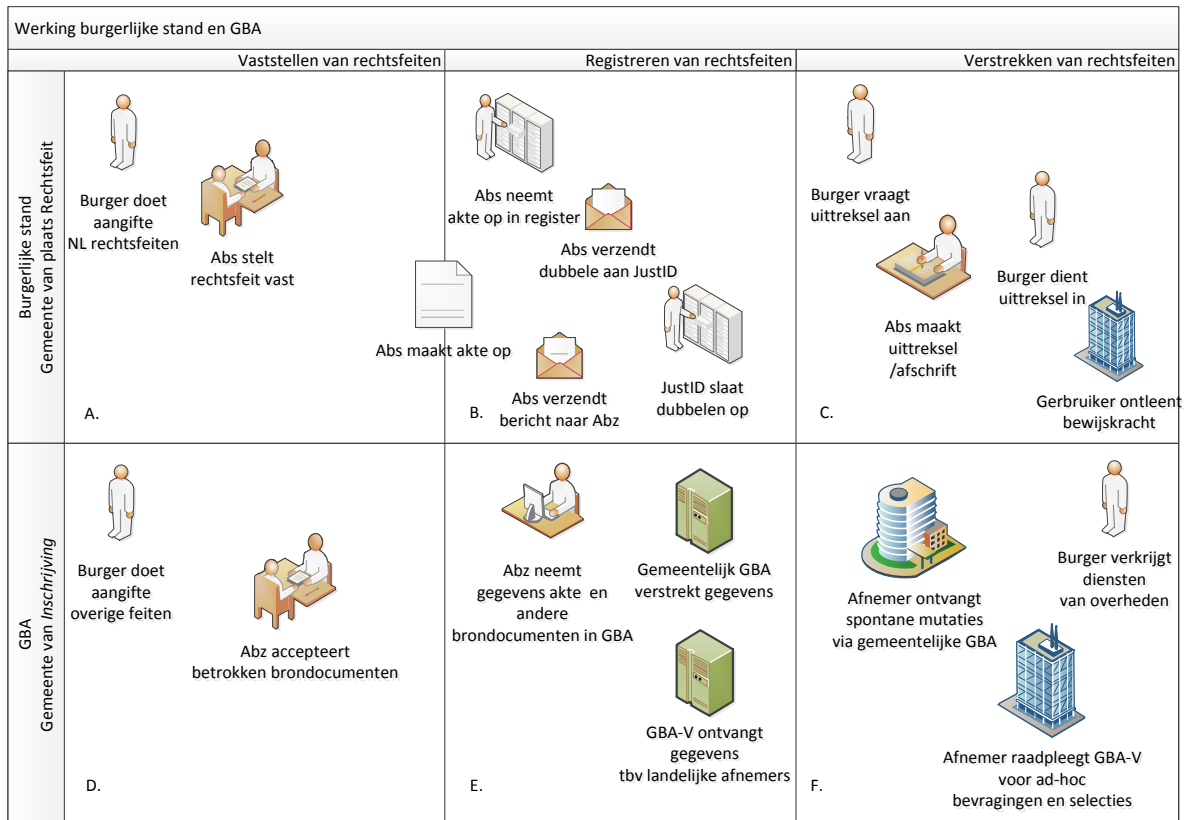
- Aangegeven moet worden wanneer verkeer langs elektronische weg is toegestaan.
- Aangegeven moet worden aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen, teneinde even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer.
- Aangegeven moet worden in welke gevallen verkeer langs elektronische weg kan worden gelijkgesteld aan andere vormen van verkeer.

4. Huidige situatie GBA en burgerlijke stand

4.1 Overzicht van de werking van de burgerlijke stand en de GBA

In onderstaande figuur is weergegeven hoe beide stelsels van persoonsadministraties op het hoogste abstractieniveau eruit zien en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Uitgangspunt bij deze weergave is de actuele situatie, dus nog zonder rekening te houden met de beoogde wijzigingen van mGBA en de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Uiteraard geeft deze figuur niet alle mogelijke procesgangen rond de burgerlijke stand en de GBA weer. Omwille van de eenvoud is voor de hieronder geschetste weergave gekozen.

Afbeelding 4: De GBA en de burgerlijke stand



Deze figuur is ingedeeld langs de horizontale driedeling: (1) vaststellen van (rechts)feiten, (2) registreren van (gegevens over) (rechts)feiten en (3) het verstrekken van gegevens over (rechts)feiten. Verticaal is de tweedeling gemaakt naar (1) burgerlijke stand en (2) GBA. Daarbij is het goed te beseffen dat de stappen bij de burgerlijke stand plaatsvinden in de gemeente waar het rechtsfeit zich heeft voorgedaan en de GBA-stappen in de gemeente waar de betrokken burger staat ingeschreven. In veel gevallen zijn deze gelijk, maar zeker niet altijd, denk aan de bevalling in het streekziekenhuis dat staat in een andere gemeente dan de woonplaats van de moeder, en huwelijken in het romantische gemeentehuis van een andere gemeente dan waarin het aankomend echtpaar woont.

In de afbeelding gebruiken we de afkorting abs om de ambtenaar burgerlijke stand aan te duiden en abz om de ambtenaar burgerzaken (als verantwoordelijk voor de GBA) aan te duiden. Hoewel deze vaak in één persoon is verenigd, is er sprake van twee gescheiden verantwoordelijkheden.

Aan de hand de geletterde vakken is hieronder een korte toelichting opgenomen bij deze figuur.

A. Het opmaken van de akte vindt plaats naar aanleiding van de aangifte van een voorgenomen huwelijk, een geboorte of overlijden bij de ambtenaar burgerlijke stand. Deze aangifte vindt *altijd* plaats in de gemeente waar het rechtsfeit heeft plaatsgevonden (zal plaatsvinden). Van deze aangifte maakt de ambtenaar burgerlijke stand een akte op in het bijzijn van de aangever. De aangever en de ambtenaar burgerlijke stand ondertekenen beiden de akte.

B. De ambtenaar burgerlijke stand slaat de papieren akte op in het gemeentelijk archief en neemt deze op in de klappers van de burgerlijke stand. De registers worden ook bewaard in het gemeentelijk archief. De ambtenaar burgerlijke stand maakt naast het eigen exemplaar van de akte ook een dubbele akte op en verzendt deze naar het centrale archief van JustID. Deze dubbele is uitsluitend bedoeld om de akte te kunnen reconstrueren indien onverhoopt het gemeentelijk exemplaar verloren gaat. Bij het aanmaken van de akte is gelijk door het systeem een bericht verzonden naar de gemeente van inschrijving.

C. Op het moment dat een burger een uittreksel dan wel afschrift van de burgerlijke stand nodig heeft, dient hij een aanvraag in bij de gemeente waar het rechtsfeit zich heeft voorgedaan¹⁰. Dit kan in veel gemeenten inmiddels digitaal en via de post. Deze afschriften of uittreksels zijn nodig wanneer bewijskracht jegens derden is vereist bijvoorbeeld voor een huwelijk in het buitenland. De burger verstrekt dan zelf het uittreksel dan wel het afschrift aan de vragende instanties, bijvoorbeeld aan een gemeente in het buitenland waar het huwelijk voltrokken moet worden.

D. Vanuit de GBA gezien start het proces bij het brondocument. Daarbij valt in de praktijk voor Nederlandse burgerlijke stand mutaties in de GBA, deze stap samen met het doen van de aangifte. De akte wordt immers opgemaakt in de 'burgerlijke stand module' van de GBA en de gegevens worden meteen gebruikt om een persoonslijst aan te maken of te muteren dan wel een bericht te sturen naar de gemeente van inschrijving.

Voor de overige feiten beoordeelt de ambtenaar burgerzaken de validiteit van het overhandigde brondocument.

¹⁰ Wat in veel gevallen niet meer de gemeente is waar de betrokkenen woont.

E. Als het brondocument voldoet dan neemt de ambtenaar burgerzaken de gegevens van het brondocument letterlijk over op de persoonslijst in de GBA-applicatie. Als de gegevens zijn opgeslagen, verstuurt de gemeentelijke GBA-applicatie daarvan een bericht met de gewijzigde gegevens naar alle landelijke afnemers die geautoriseerd zijn om deze spontane berichtgeving te ontvangen. Ook de landelijke GBA-database (GBA-V) ontvangt een bericht met de gewijzigde gegevens¹¹.

F. De afnemer ontvangt en verwerkt in zijn systemen de berichten van de gemeente en start daarmee zijn eigen werkprocessen, zoals het beëindigen van een AOW-uitkering bij een overlijden of het toekennen van kinderbijslag bij een geboorte. Dit gebeurt in veel gevallen inmiddels zonder menselijke, handmatige beslissingen. De burger verkrijgt daarmee zonder dat hij daarvoor iets hoeft te doen de diensten van de desbetreffende overheidsinstantie. Indien een afnemer op ad-hocbasis gegevens nodig heeft over bijvoorbeeld het woonadres, dan kan de afnemer de landelijke GBA-V raadplegen waar hij een inkijkvoorziening op heeft. Daarmee beschikt hij altijd over de juiste en actuele authentieke persoonsgegevens.

4.2 Beschrijving van de huidige waarborgen in burgerlijke stand en GBA

4.2.1 Inleiding

Naast de systeemtechnische beschrijving van de werking van het 'duale' stelsel van persoons-administratie, geven we hierna een samenvatting van de waarborgen die de wetgever in de huidige situatie in beide stelsels heeft ingebouwd. Wij passen daarbij ons analysekader uit hoofdstuk 3 toe op de huidige situatie. In de nu volgende subparagrafen geven wij feitelijk weer hoe nu (of in de zeer nabije toekomst) aan deze eisen wordt voldaan. Wij gebruiken daarbij de indeling naar vaststelling, registratie en verstrekking van feiten zoals in het analysekader is aangegeven (voor zover van toepassing bij het onderwerp). In paragraaf 4.4 geven wij onze beoordeling van de noodzakelijkheid en geldigheid van deze waarborgen.

¹¹ GBA-V staat voor GBA Verstrekkingen en is de centrale component in het GBA-stelsel. Alle gegevens uit de gemeentelijke basisadministraties zijn ondergebracht in één centrale, landelijke database, GBA-V, en bevat alle persoonslijsten die in de GBA zijn opgenomen. GBA-V wordt geactualiseerd door de gemeentelijke GBA-systemen. Deze sturen een volledig nieuwe 'persoonslijst' naar GBA-V zodra één of meer van de gegevens op een persoonslijst wijzigt. Een online service zorgt voor de verstrekking vanuit GBA-V van de huidige volledige gegevensset (voor zover geautoriseerd) aan afnemers.

4.2.2 Rechtszekerheid

Het systeem dient alleen juiste persoonsgegevens te bevatten, de administratie van onjuiste persoonsgegevens te voorkomen en de correctie van onjuist geadministreerde gegevens mogelijk te maken.

Vaststelling

De ambtenaar van de burgerlijke stand is dé functionaris die ervoor zorgt dat er alleen juiste rechtsfeiten worden opgemaakt, dit in overeenstemming met het Burgerlijk Wetboek. Rechtsfeiten worden opgemaakt in de vorm van papieren akten van de burgerlijke stand.

Artikel 1:16 BW bepaalt dat elke gemeente ten minste twee ambtenaren van de burgerlijke stand kent. De ambtenaar van de burgerlijke stand kan zijn werkzaamheden pas aanvangen wanneer hij is beëdigd. Met de beëdiging wordt de zelfstandige positie van de ambtenaar burgerlijke stand benadrukt. Hiermee wordt hij persoonlijk verbonden tot vervulling van de hem door de wet opgelegde verplichtingen. De desbetreffende memorie van antwoord zegt hierover “De ambtenaar burgerlijke stand is, voor wat zijn optreden in die hoedanigheid betreft, onttrokken aan de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur en neemt als zodanig een onafhankelijke positie in.”¹² In de zin van de Algemene wet bestuursrecht is de ambtenaar burgerlijke stand een bestuursorgaan. De wetgever heeft met de zelfstandige positie van de ambtenaar burgerlijke stand een waarborg willen creëren voor het eerlijk en zorgvuldig toepassen van wettelijke voorschriften, zonder mogelijkheid tot hiërarchische of politieke beïnvloeding door het college van burgemeester en wethouders.

Indien een ambtenaar burgerlijke stand onder meer weigert een akte op te maken of een latere vermelding toe te voegen, hebben de desbetreffende belanghebbenden de bevoegdheid om via een verzoekschriftprocedure deze weigering voor te leggen aan de burgerlijke rechter.

De ambtenaar burgerlijke stand is voorts zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk verantwoordelijk voor zijn handelen of nalaten. Civielrechtelijk kan hij (als orgaan van de gemeente) worden aangesproken op basis van onrechtmatige daad, hetgeen onder meer inhoudt dat de gemeente kan worden verplicht tot betaling van schadevergoeding voor schade die de ambtenaar burgerlijke stand heeft berokkend. Strafrechtelijk kan hij worden aangesproken voor overtredingen en misdrijven die hij in de uitoefening van zijn ambt heeft begaan (ambtsmisdrijven). Hiervoor bevat het Wetboek van Strafrecht specifieke bepalingen met betrekking tot de ambtenaar burgerlijke stand.

Registratie

De akten worden door de ambtenaar burgerlijke stand in de registers van de burgerlijke stand bijgeschreven. Inschrijving in de registers is mede van belang omdat pas na inschrijving van de akte daarvan afschriften kunnen worden afgegeven die jegens derden bijzondere bewijskracht hebben (vgl. art. 1:22 en 1:22a BW). Per rechtsfeit wordt in de burgerlijke stand slechts één akte vastgelegd. In een aantal limitatief vastgelegde gevallen kunnen aanvullingen op de bestaande akten worden aangebracht, bijvoorbeeld bij een naamswijziging.

¹² Memorie van antwoord bij het wetsontwerp 18 620 (Kamerstukken II, 1984/85, nr. 5, p.3.

Hierbij wordt doelbewust geen nieuwe geboorteakte opgemaakt. Op deze wijze wordt voorkomen dat verschillende akten ten aanzien van één rechtsfeit ontstaan die mogelijk van elkaar kunnen afwijken, waardoor de betrouwbaarheid van akten van de burgerlijke stand in het geding zou kunnen komen.

De wetgever heeft helder en eenduidig bepaald welke gegevens op welke manier vastgelegd dienen te worden en hoe de vindbaarheid van de akten geborgd is. In de praktijk worden de akten echter niet meer handgeschreven opgemaakt en in registerboeken ingeschreven. De akten worden tegenwoordig digitaal opgemaakt met een module in de GBA-applicatie die alle gemeenten hebben. Zij worden ingelezen met de beschikbare gegevens uit het GBA, daarna aangevuld met de ontbrekende gegevens en vervolgens uitgeprint. De registers worden vervolgens automatisch digitaal bijgewerkt. Registerboeken bestaan niet of nauwelijks meer. Opslag vindt echter nog wel steeds op papier plaats.

Daarnaast worden de akten ook geregistreerd in de GBA. Artikel 36 van de Wet gemeentelijke basisadministratie (Wet GBA) bevat een limitatief aantal bronnen op basis waarvan gegevens over de burgerlijke staat in de GBA mogen worden opgenomen, de zogenaamde brondocumenten. In de GBA dient administratief te worden opgenomen op basis van welk brondocument een bepaald gegeven is opgenomen. Deze limitatieve opsomming van bronnen dient als waarborg voor de juistheid van de in de GBA opgenomen gegevens. De GBA is bij de registratie van gegevens betreffende de burgerlijke staat lijdelijk, want afhankelijk van een beperkt aantal mogelijke brondocumenten. In de GBA worden dus altijd de gegevens van Nederlandse akten van de burgerlijke stand letterlijk overgenomen. Dit borgt in principe de juistheid van de Nederlandse rechtsfeiten in de GBA.

Naast rechtsfeiten worden er ook overige feiten van inwoners van de gemeente in de GBA geregistreerd, zoals de nationaliteit en de woonplaats, een buitenlands huwelijk of de verblijfsstatus van inwoners met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De juistheid van deze overige feiten wordt gebaseerd op bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken, buitenlandse identiteitsdocumenten, buitenlandse akten van de burgerlijke stand of anderszins. In sommige gevallen – bij het ontbreken van elke andere vorm van bewijs - wordt het overige feit gebaseerd op een verklaring onder ede van de burger zelf.

De registratie van gegevens in de GBA valt onder verantwoordelijkheid van het bevoegde College van B. en W.

Verstrekking

Iedere burger heeft toegang tot de gegevens zoals die over hem of haar in de burgerlijke stand en in de GBA worden bijgehouden.

Systeem als geheel: Correctie

Burgers kunnen zich tot de civiele rechter wenden als zij bijvoorbeeld menen dat er een fout in een akte staat of als een ambtenaar burgerlijke stand weigert een bepaalde akte op te maken.

Het al dan niet opnemen van gegevens in de GBA kan worden gezien als een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen kan bezwaar worden aangetekend bij het College van B. en W. en eventueel beroep bij de bestuursrechter.

4.2.3 Authenticiteit

In het systeem worden authentieke persoonsgegevens geadministreerd en deze persoonsgegevens worden door andere basisadministraties gebruikt.

Vaststelling

De ambtenaar van de burgerlijke stand produceert akten voor geboorte, huwelijk, partnerschap en overlijden. De akten van de burgerlijke stand zijn authentieke akten (1:22 BW). Dit zijn volgens artikel 156 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering: “akten in de vereiste vorm en bevoegdelijk opgemaakt door ambtenaren aan wie bij of krachtens de wet is opgedragen op die wijze te doen blijken van door hen gedane waarnemingen of verrichtingen.” Akten dienen te zijn ondertekend door de aanvrager en door de ambtenaar van de burgerlijke stand.

Hoewel het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering vereist dat hetgeen wordt opgenomen in akten gebaseerd moet zijn op gedane waarnemingen of verrichtingen van de betrokken ambtenaar, zal de ambtenaar in de praktijk doorgaans niet aanwezig zijn bij de geboorte van een kind waarvoor hij een geboorteakte opmaakt. Bij gerede twijfel bestaat de mogelijkheid om een doktersverklaring te vragen, maar dit is niet vereist.

Registratie

Akten van de Nederlandse burgerlijke stand zijn authentieke bronnen voor de GBA. Een papieren akte vormt het tastbare bewijs dat op een bepaalde plaats op een bepaald moment een bepaald rechtsfeit is ontstaan. En doordat de akte altijd zorgvuldig in een afgesloten en door de ambtenaar burgerlijke stand beheerd archief wordt bewaard en nooit aan derden wordt meegegeven, kunnen wij er zeker van zijn dat er niet naderhand mee is geknoeid. Dit systeem heeft als nadeel dat burgers en overheden met door de ambtenaar burgerlijke stand verstrekte afschriften moeten werken. Wanneer het rechtsfeit in een andere gemeente plaatsvond dan de woongemeente, kan alleen een afschrift of uittreksel van een akte uit de burgerlijke stand – te herkennen aan een aantal vormkenmerken – worden gebruikt als bron voor de registratie in de GBA (niet de akte zelf!). Om de burger tegemoet te treden, hoeft deze echter niet altijd meer bij aangiften een uittreksel of afschrift te tonen, maar wordt er in de GBA gekeken.

De GBA mag wat gegevens aangaande de burgerlijke staat van personen betreft, alleen rechtsfeiten uit deze akten overnemen. Nederlandse akten worden 1 op 1 overgenomen. Buitenlandse akten worden eerst gecontroleerd op authenticiteit en dan – na goedkeuring – in de GBA geregistreerd. Ook voor andere in de GBA opgenomen persoonsgegevens geldt dat deze altijd tot een brondocument zijn te herleiden.

4.2.4 Bewijskracht

Het systeem dient persoonsgegevens te bevatten en in vormen te kunnen verstrekken die kracht van bewijs hebben jegens derden.

Verstrekking

De akten van de burgerlijke stand zijn authentieke akten (1:22 BW). Een akte, of een uittreksel of afschrift hiervan uit de burgerlijke stand heeft zogenaamde derdenwerking. Ze levert tegenover eenieder bewijskracht van het feit dat in de akte vermeld staat. Een akte van geboorte of overlijden uit de burgerlijke stand is het wettelijke bewijs dat dit feit plaats heeft gevonden op het moment en de plaats zoals in de akte staat vermeld.

In de GBA zijn authentieke gegevens opgenomen, dat wil zeggen dat de afnemer uit kan gaan van de juistheid van die gegevens en ze kan gebruiken zonder verder nader onderzoek (tenzij er gerede reden voor twijfel bestaat. In dat geval is men verplicht dit te melden via de GBA-V). De gegevens in de GBA moeten worden ontleend aan een limitatief aantal brondocumenten (dit kunnen authentieke akten zijn zoals opgemaakt in de burgerlijke stand, maar ook verklaringen van een burger). De GBA kent daarmee afgeleide bewijskracht die zij ontleend aan de brondocumenten op basis waarvan de gegevens in de GBA zijn opgenomen. Toch heeft een uittreksel of afschrift uit het GBA juridisch gezien niet dezelfde bewijskracht als een afschrift of uittreksel uit de burgerlijke stand.

4.2.5 Privacy en integriteit

Het systeem dient de privacy van de geregistreerde personen te beschermen en ongeoorloofde toegang tot en manipulatie van het systeem te voorkomen.

Verstrekking

In de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is geregeld dat niet alle gegevens die zijn opgenomen in de GBA aan elke afnemer worden verstrekt. Uitgangspunt hierbij is dat de afnemer moet aantonen dat de desbetreffende gegevens noodzakelijk zijn voor de vervulling van zijn publiekrechtelijke taak. Wanneer dit wordt aangetoond heeft de afnemer recht op alleen die gegevens die nodig zijn voor de desbetreffende taak.

Het recht op deze gegevens vloeit voort uit het doel van de GBA, het voorzien van algemene gegevens over burgers aan bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak. De beperking tot het verstrekken van gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak vloeit voort uit de eis van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹³ Een persoon die is ingeschreven in de GBA heeft altijd recht tot inzage van zijn gegevens in deze administratie.

Hoewel de akten van de burgerlijke stand wettelijk openbaar zijn, betekent dit niet dat eenieder toegang heeft tot de registers van de burgerlijke stand. Aan de openbaarheid wordt invulling gegeven door burgers de mogelijkheid te geven kennis te nemen van de inhoud van hun akten door middel van afschriften en uittreksels.

¹³ Kamerstukken II 1988/89, 21 123, nr. 3, p. 57 (MvT).

Er bestaat geen beperking omtrent de kring van personen aan wie een uittreksel of afschrift uit de burgerlijke stand mag worden afgegeven, wel moet de aanvrager (in geval van een afschrift) in bepaalde gevallen een gerechtvaardigd belang hebben bij de verstrekking. Er is expliciet vastgelegd welke gegevens uit een uittreksel mogen blijken, zo mag nimmer de afstamming van de persoon of personen waarop de akte betrekking heeft uit het uittreksel blijken. Een verzoek om afgifte van een afschrift of uittreksel mag niet generiek zijn, maar moet betrekking hebben op een bepaald persoon of op bepaalde personen. De uitvraag van alle geboorteakten die op een bepaalde dag zijn opgemaakt zal bijvoorbeeld niet worden geaccepteerd. Bij elke uitvraag zal de naam of de namen van de persoon of personen waarop de uitvraag betrekking heeft, moeten worden genoemd.

4.2.6 Robuustheid en duurzaamheid

Het systeem dient te allen tijde bruikbaar te zijn, geregistreerde gegevens te bewaren en te kunnen reproduceren.

Registratie

De burgerlijke stand is een papieren decentraal archief, conform de 'Regeling papier, andere gegevensdragers en middelen voor de opmaak van de akten van de burgerlijke stand'. De robuustheid van dit papieren archief wordt op een aantal manieren geborgd:

- Artikel 30 van het Besluit burgerlijke stand bepaalt dat er een centrale bewaarplaats is waar zogenaamde dubbelen van registerakten van de burgerlijke stand worden bewaard. Met dit archief wordt gewaarborgd dat er altijd een rechtsgeldig alternatief beschikbaar is in het geval dat de originele registerakten van de burgerlijke stand niet meer raadpleegbaar zijn (bijvoorbeeld door brand of inktvraat).
- In bovengenoemde regeling staat als eis vermeld (artikel 1, lid 1) dat de akten vervaardigd dienen te worden op een zodanige manier dat de akten ten minste honderd jaar raadpleegbaar zijn. In de praktijk betekent dit dat er diverse eisen gesteld worden aan het papier, de inkt en de printer waarmee de akten gemaakt worden.
- In het Besluit burgerlijke stand 1994 staan ook enkele algemene richtlijnen opgenomen over de eisen die gesteld worden ten aanzien van de ruimte waarin het burgerlijke stand archief is opgeslagen ('afgesloten, tegen brand beschermde ruimte').

De GBA is, vooralsnog, een decentraal digitaal systeem. Dit vereist andere waarborgen die gesteld worden om te zorgen dat het systeem altijd bruikbaar is en dat de gegevens bewaard en gereproduceerd kunnen worden. In het Logisch Ontwerp (huidige versie 3.7), dat sinds 2006 volledig deel uitmaakt van het Besluit Vaststelling systeembeschrijving GBA, staat het geheel aan eisen vastgelegd waaraan een gemeente dient te voldoen om deze robuustheid en duurzaamheid te garanderen. Het betreft onder andere eisen ten aanzien van de continuïteit, betrouwbaarheid en het beheer. Daarnaast betreft het ook inhoudelijke eisen over de wijze waarop berichten vormgegeven zijn, maar ook gegevensdefinities en andere zaken die de uitwisselbaarheid van gegevens tussen gemeenten garanderen.

4.2.7 Doelmatigheid

Het systeem dient efficiënt en effectief in gebruik te zijn voor de beheerder.

Het systeem als geheel

De burgerlijke stand en de GBA zijn beide vanuit de historie vanuit een bepaald doel opgesteld¹⁴. In dat opzicht voldoet het huidige systeem aan de doelstellingen van de (toenmalige) wetgever. En binnen de bestaande kaders hebben de uitvoerders van de burgerlijke stand en de GBA hun werkzaamheden zo efficiënt als mogelijk vormgegeven. Immers, in algemene zin zijn gemeenten gebonden aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van hun werkzaamheden zoals bepaald in artikel 213a van de Gemeentewet. Aanvullend kent de GBA de regeling periodieke audit GBA. Deze regeling ziet toe op de kwaliteit van de in de GBA opgenomen gegevens en geeft daarmee invulling aan een doelmatige registratie.

In de praktijk worden er echter diverse punten aangewezen die de doelmatigheid en doeltreffendheid ondermijnen. Het gaat hier om een drietal punten:

- De overwegend papieren realiteit die gemeenten noodzaakt een papieren archief te onderhouden (dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat er veel ruimte nodig is voor opslag van de akten).
- Vooral de decentrale opzet van de GBA is als een weinig efficiënte en doelmatige opzet onderkend.
- De onderlinge afstemming tussen de burgerlijke stand en de GBA.

De wetgever heeft ten aanzien van het eerste punt verbetering voorzien door middel van het voorstel voor de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. In dat wetsvoorstel zijn de mogelijkheden om digitaal aangifte te doen en over te gaan op digitale akten verruimd.

Het programma mGBA beoogt op het tweede punt verlichting te brengen door naar een centrale basisregistratie personen met plaatsonafhankelijke dienstverlening over te gaan.

Het derde punt heeft de NVVB onder de aandacht gebracht door middel van haar brief aan de toenmalige minister van Justitie. Deze brief vormt één van de aanleidingen voor het onderhavige onderzoek

¹⁴ Zie hoofdstuk 2.

4.2.8 Dienstverlening burger

Het systeem dient efficiënt en effectief te zijn voor de burger.

Vaststelling

Aangevers van rechtsfeiten dienen zich nog in persoon te melden bij het loket van de gemeenten. Zoals hiervoor gemeld, lopen er echter ontwikkelingen om aangifte voor de burger ook digitaal mogelijk te maken. Deze hebben met name betrekking op geboorten en overlijden. Bij een enkele gemeente wordt hier in de praktijk al ervaring mee opgedaan (bijvoorbeeld in Den Bosch en Haarlemmermeer). Dit vereist echter wel specifieke maatregelen als het gaat om identificatie en authenticatie van de aangever.

Als het gaat om de vaststelling van gegevens ten behoeve van registratie in de GBA, dan wisselen de mogelijkheden per gegeven en per gemeente. Voor zover mogelijk is de dienstverlening geoptimaliseerd. Mutaties in de GBA die voortkomen vanuit acties ten aanzien van de burgerlijke stand, worden zo veel mogelijk direct en geautomatiseerd verwerkt, zodat het voor de burger één handeling is. Andere gegevens, zoals woonadres kunnen vaak al digitaal doorgegeven worden (zeker als het een verhuizing binnen de gemeente betreft), maar dat geldt niet voor elke gemeente.

Verstrekking

Conform artikel 1:23a BW is de burgerlijke stand in principe een gesloten systeem waartoe slechts de bewaarders en het OM inzage hebben. Voorts mag eenieder, conform artikel 1:23b BW, een afschrift (mits hij kan aantonen dat hij een gerechtvaardigd belang heeft) of uittreksel bij een ambtenaar burgerlijke stand aanvragen. Een afschrift is een volledige kopie van de akte. Een uittreksel bevat slechts een deel van de gegevens, zoals vastgelegd in de bijbehorende Amvb. Het aanvragen van deze uittreksels of afschriften moet plaatsvinden bij de gemeente waar het rechtsfeit heeft plaatsgevonden, omdat deze de registerakte in bewaring heeft. Het hangt van de dienstverlening van de gemeente af hoe deze aanvraag plaats dient te vinden: in persoon, schriftelijk en/of digitaal door middel van DigiD. Voor deze dienst dient een gemeente een betaling te vragen van de burger, de zogeheten leges. De hoogte van de leges is bepaald in het Legesbesluit Akten Burgerlijke Stand en wordt – indien de consumentenprijsindex daartoe aanleiding geeft – jaarlijks aangepast.

Ook vanuit de GBA kan een burger een uittreksel aanvragen, meestentijds om aan te tonen dat hij woonachtig is in een bepaalde gemeente. De wijze van verstrekking van dit uittreksel is meestal gelijk aan die van de burgerlijke stand: in persoon, schriftelijk en/of digitaal door middel van DigiD. Ook voor deze dienst worden leges gevraagd, doorgaans zijn de kosten voor een GBA-uittreksel lager dan die van een afschrift of uittreksel uit de burgerlijke stand.

Inzage in de GBA is voor iedereen gratis mogelijk via www.mijnoverheid.nl (met DigiD).

4.2.9 Dienstverlening overheden

Het systeem dient efficiënt en effectief te zijn voor afnemende overheden.

Verstrekingen

Zoals hiervoor gesteld: de burgerlijke stand is niet opgezet voor gebruik door overheden. Indien een overheidsorganisatie het noodzakelijk acht om bewijs overlegd te krijgen ten aanzien van burgerlijke stand gegevens van een burger, zullen zij dit moeten doen door middel van een verzoek voor overleggen van een afschrift dan wel uittreksel van een akte. Gemeentelijke overheden hebben wel recht op inzage in de akten. Echter, doordat er geen landelijk systeem is voor uitwisseling van de akten, hebben gemeenten niet direct toegang tot de akten die elders in een gemeente liggen opgeslagen.

Ten aanzien van de GBA ligt deze situatie anders. De GBA is primair opgezet om overheden toegang te geven tot gegevens van ingezetenen in Nederland voor uitvoering van hun taken. Er zijn dan ook diverse instanties die toegang hebben tot de GBA, deze zijn vastgelegd bij AmvB. Gebaseerd op de informatiebehoefte van de publiekrechtelijke taak in kwestie wordt bepaald welke bevoegdheden en rechten zij hebben ten aanzien van de GBA en welke gegevens zij mogen inzien.

4.2.10 Verantwoordelijkheid

De juridische en politieke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor het systeem, het gebruik en het toezicht daarvan dienen eenduidig te zijn geregeld.

De systeemverantwoordelijkheid voor de regeling inzake de burgerlijke stand in het BW valt onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De ambtenaar burgerlijke stand is een orgaan van de gemeente, maar is als zodanig niet hiërarchisch ondergeschikt aan het College van B. en W. (zie hiervoor). Momenteel is het zo dat het College van B. en W. van elke gemeente verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens over de bevolking in de GBA (art. 2 Wet GBA). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt de systeemverantwoordelijkheid voor de Wet GBA en is verantwoordelijk voor de instandhouding van het geautomatiseerde GBA-netwerk.

De systeemverantwoordelijkheid voor de GBA wordt vormgegeven door het agentschap BPR van het Ministerie van BZK. Door middel van afspraken die vastgelegd zijn in het eerder genoemde logisch ontwerp van de GBA, is de aansluiting tussen de bestuurslagen en met de burgerlijke stand geborgd. Het Agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (Agentschap BPR) heeft de rol van toezichthouder op de werking van het stelsel en het beheer van de landelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 1:16a BW is de ambtenaar burgerlijke stand belast met "al datgene wat de instandhouding van de registers en de zorg voor de toegankelijkheid van de daarin neergelegde gegevens betreft", totdat zij overgebracht worden naar een gemeentelijke bewaarplaats nadat de wettelijk vastgelegde periode na afsluiting van de registers verstreken is (en daarmee ook hun beheertaken overdragen). Deze functionaris is daarmee belast met het beheer van de burgerlijke stand: de taak om het geheel van de administratie van de burgerlijke stand bij te houden en te zorgen dat deze toegankelijk is.

De ambtenaar burgerlijke stand beheert:

- akten: dat wil zeggen de vier registerakten (geboorte, huwelijk, partnerschap, overlijden), maar ook de akten die niet worden opgenomen in registers (erkenningen, etc.). In het Besluit burgerlijke stand 1994, in diverse artikelen, staat precies vermeld welke gegevens op welk gedeelte van de verschillende akte opgenomen dienen te worden. Dit geldt zowel voor de register- als de niet-registerakten.
- latere vermeldingen: in artikel 1:20 BW staat vastgelegd: alle mutaties die plaats kunnen vinden ten aanzien van de oorspronkelijk op de akte geregistreerde gegevens dienen vastgelegd te worden in zogeheten latere vermeldingen. Ook voor de latere vermeldingen staat in het Besluit burgerlijke stand precies vastgelegd welke gegevens dienen vastgelegd te worden. Gezien de bewijskracht van de gegevens opgenomen in de akten is het van cruciaal belang dat de gegevens in de burgerlijke stand de laatste stand van zaken weergeven en dat die correct is.
- registers en klappers: dit zijn de overzichten waarin de vier registerakten worden gebundeld en ingeschreven en die noodzakelijk zijn om akten sneller terug te kunnen vinden.

De GBA wordt beheerd door de gemeentelijke GBA-beheerders die vallen onder verantwoordelijkheid van het College van B. en W. In de Wet GBA staat vastgelegd welke gegevens een gemeente dient bij te houden aangaande haar inwoners. Voor een deel komen die gegevens overeen met de gegevens die ook in de burgerlijke stand worden vastgelegd. In het Logisch Ontwerp GBA staat precies vastgelegd welke gegevens op welk moment van de Persoonslijst (PL) aangevuld of gewijzigd dienen te worden. Er staat echter alleen in 'wat' er moet gebeuren, niet 'hoe' dit dient te gebeuren. De wijze van ontwerp van schermen van de applicatie hangt af van de leverancier van de applicatie. De gebruiksvriendelijkheid en efficiëntie zijn daarmee afhankelijk van de leverancier van de applicatie. Bijvoorbeeld als het gaat om het automatisch verwerken van voor de burgerlijke stand vastgelegde gegevens in de GBA: in sommige applicaties is dit verder geautomatiseerd dan bij andere applicaties.

De gemeenten zijn voor de GBA opdrachtgever richting een drietal softwareleveranciers. Dit zijn Procura, Centric en PinkRoccade. Centric is marktleider met zijn systeem key2burgerzaken, 217 gemeenten zijn klant. Procura is de kleinste met veertien gemeenten en PinkRoccade heeft 187 gemeenten als klant. De functionaliteiten voor de burgerlijke stand, zoals het controleren van persoonsgegevens in de GBA-gegevens, het printen van de akten, het eventueel digitaal archiveren van akten en het aanmaken van de jaarlijkse indexen zijn eigenlijk volledig geïncorporeerd in de GBA- en burgerlijke stand applicaties van deze leveranciers.

Op het moment dat er wijzigingen in de werking van dit stelsel nodig zijn, start dit vanuit een wijziging van het logisch ontwerp van de GBA. Op basis hiervan past het Agentschap BPR de landelijke voorzieningen aan, en gemeenten geven opdracht aan leveranciers om hun lokale systemen aan te passen. En landelijke afnemers geven hun leveranciers van uitwisselingssoftware (VOA-applicaties: Verzend en Ontvangststation voor Afnemers GBA, marktleider COMPET&T) opdracht om de door hen geleverde software aan te passen.

Bij wijzigingen in het logisch ontwerp krijgen gemeenten een beperkte vergoeding vanuit het Rijk. Leveranciers brengen veelal een bepaald bedrag per inwoner in rekening zodat ook kleinere gemeenten in staat zijn de kosten voor wijzigingen te dragen. Daarnaast betalen gemeenten jaarlijks circa 20% over de aanschafwaarde ten behoeve van ondersteuning en correctief onderhoud.

4.2.11 Legalisatie van buitenlandse akten

Het systeem dient, indien noodzakelijk en toelaatbaar, persoonsgegevens van personen afkomstig uit het buitenland te kunnen registreren en, indien noodzakelijk en toelaatbaar, persoonsgegevens van in Nederland geregistreerde personen aan bevoegde autoriteiten in het buitenland te kunnen verstrekken.

Op dit moment kent Nederland procedures voor zowel de legalisatie van in het buitenland opgestelde akten en andere officiële documenten (hierna: de legalisatie van buitenlandse documenten) ten behoeve van gebruik in Nederland, als voor de legalisatie van in Nederland opgestelde akten en andere documenten ten behoeve van gebruik in het buitenland. Op beide procedures wordt hierna ingegaan.

Legalisatie van buitenlandse documenten

In het buitenland opgemaakte akten en andere documenten zijn nodig in het Nederlands rechtsverkeer. Denk bijvoorbeeld aan de noodzaak van het overleggen van een buitenlandse geboorteakte bij het aanvragen van een trouwakte in een Nederlandse gemeente. Om buitenlandse documenten in Nederland te kunnen gebruiken, moeten deze documenten in veel gevallen worden gelegaliseerd¹⁵. Onder legalisatie wordt verstaan de formaliteit waarbij de diplomatieke of consulaire ambtenaren in het land op welks grondgebied het document moet worden overgelegd, een bevestigende verklaring afgeven omtrent de formele echtheid van het document. Hier wordt niet onder verstaan het bieden van uitsluitel omtrent de juistheid van de inhoud ervan (ABRS 8 september 2004, AB 2004, 329 m.nt. SEW). Of en hoe buitenlandse documenten voor gebruik in Nederland moeten worden gelegaliseerd, hangt af van het bestaan van onder meer legalisatieverdragen- en afspraken (waaronder Apostilleverdrag en CIEC-overeenkomst). Legalisatieverdragen maken het vaak eenvoudiger om documenten te legaliseren. Soms is legalisatie helemaal niet nodig. Als het herkomstland geen partij bij een verdrag is, moet de aanvrager de documenten zelf laten legaliseren in het land waar de documenten vandaan komen. Meestal kan dit bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het land van herkomst van het document. De aanvrager moet deze documenten vervolgens aanbieden aan de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat in dat land.

Door buitenlandse autoriteiten opgestelde geboorte-, huwelijks- en overlijdensakten (en daarop te plaatsen latere vermeldingen) kunnen na legalisatie op verzoek van de belanghebbende of op bevel van de officier van justitie worden ingeschreven in de registers van de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag.

¹⁵ Zie de circulaire legalisatie en verificatie van buitenlandse bewijsstukken betreffende de staat van personen, alsmede de toepassing van DNA-onderzoek in een aantal gevallen waarin bewijsstukken ontbreken van 22 december 2010

De persoon op wie de akte betrekking heeft, moet Nederlander zijn (geweest) of een vluchteling met verblijfsvergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd. De inschrijving van een buitenlandse geboorte-, huwelijks- of overlijdensakte is niet verplicht. Inschrijving heeft als voordeel dat de persoon altijd afschriften en uittreksels kan opvragen bij de burgerlijke stand van de gemeente Den Haag. De aanvrager hoeft de akte dan niet meer in het buitenland aan te vragen en te laten legaliseren.

Verificatie van buitenlandse documenten

Nadat het document is gelegaliseerd, kan het worden gebruikt in het verkeer met Nederlandse instanties, bij het tot stand komen van rechtsfeiten (bijvoorbeeld een huwelijk), maar ook bij de inschrijving in de GBA. Dat het document is gelegaliseerd, laat onverlet dat de Nederlandse instantie die moet beslissen over het verzoek een bepaald rechtsfeit tot stand te brengen of over inschrijving in de GBA (nog steeds) zelf moet bepalen of het gelegaliseerde document bruikbaar is voor het beoogde doel. Het onderzoek naar de juistheid van hetgeen in het gelegaliseerde document staat vermeld, is derhalve een verantwoordelijkheid van de desbetreffende Nederlandse instantie, dus van de ambtenaar van de burgerlijke stand of van het College van B. en W. Voor de ambtenaar burgerlijke stand is hiervoor een regeling opgenomen in de artikelen 1:29c en 1:29d BW; voor de GBA in artikel 40 Wet GBA. De ambtenaar burgerlijke stand is gehouden, bij twijfel over de inhoud van een in het buitenland opgestelde akte, advies in te winnen bij de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (de Commissie) (art. 1:29c jo 1:29 BW). Indien de ambtenaar burgerlijke stand het advies van de Commissie niet overneemt, dient hij de Commissie en de officier van Justitie daarvan op de hoogte te stellen. De ambtenaar Burgerzaken moet bij twijfel over de inhoud van een in het buitenland opgestelde akte advies inwinnen bij de ambtenaar burgerlijke stand van zijn gemeente of in het geval twijfels bestaan over een huwelijk met een vreemdeling bij de ambtenaar burgerlijke stand van Den Haag. Indien na het advies van voornoemde ambtenaar burgerlijke stand twijfel blijft bestaan of de ambtenaar Burgerzaken het voornemen heeft van het advies af te wijken, wordt het advies ingewonnen van de Commissie.

Daarnaast kan de Nederlandse beslissende instantie bij twijfel aan de inhoudelijke juistheid van een document het Ministerie van Buitenlandse Zaken vragen een verificatieonderzoek te laten instellen in het land waar het document vandaan komt. Dit is mogelijk in de vorm van een registercheck of een uitgebreider onderzoek.

De praktijk laat zien dat dit substantiële verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen. Niet alleen omdat het verifiëren van de juistheid van de informatie specifieke kennis en ervaring vergt, maar ook omdat daarmee tijd en inspanningen gemoeid zullen zijn.

Iedere belanghebbende kan ten slotte de rechtbank verzoeken een verklaring voor recht af te geven dat een op hem betrekking hebbende buitenlandse akte of de daaraan toegevoegde latere vermelding volgens de geldende voorschriften en bevoegd is opgemaakt en naar zijn aard vatbaar is voor opneming in een Nederlands register voor de burgerlijke stand (art. 1:26 BW).

Legalisatie van Nederlandse documenten

In Nederland opgemaakte akten en andere documenten kunnen gebruikt moeten worden in het rechtsverkeer in een ander land. Denk bijvoorbeeld aan het moeten overleggen van een Nederlandse geboorteakte bij het sluiten van een huwelijk in het buitenland. Hoe Nederlandse documenten moeten worden gelegaliseerd, is afhankelijk van het document en het land waar het gebruikt gaat worden. In veel gevallen zijn landen partij bij legalisatieverdragen die het legaliseren van bijvoorbeeld akten uit de burgerlijke stand eenvoudig of onnodig maken. Sommige Nederlandse documenten kunnen direct door het consulaire dienstencentrum van het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden gelegaliseerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om documenten die verstrekt worden door Nederlandse gemeenten, zoals akten van de burgerlijke stand. De legalisatieprocedure voor documenten die niet onder een legalisatieverdrag vallen, vergt meer stappen. Vaak moet eerst een beëdigd vertaler het brondocument vertalen. Daarna moeten een arrondissementsrechtbank, het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken de vertaling legaliseren. Nadat het Ministerie van Buitenlandse Zaken het document heeft gelegaliseerd, moet het document ook nog voor legalisatie worden aangeboden aan de ambassade of het consulaat van het land waar het document wordt gebruikt.

4.3 Bevindingen huidige stelsel

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een beschrijving gegeven van de wijze waarop het huidige 'duale' stelsel van persoonsadministratie werkt en op welke wijze in de wettelijke kaders invulling is gegeven aan de algemeen te stellen eisen waaraan een goede persoonsadministratie gericht op het publiek- en privaatrechtelijke verkeer moet voldoen. Indien we het huidige stelsel beschouwen in het licht van eerder genoemde systeemeisen, dan kunnen we de volgende bevindingen noteren:

Rechtszekerheid

De onafhankelijke positie van de ambtenaar burgerlijke stand bood en biedt naar onze mening nog steeds een waarborg voor de burger dat de familierechtelijke regels uit het Burgerlijke Wetboek juist worden toegepast en dat op een juiste wijze rechtsfeiten worden vastgesteld. Het lijkt ons ook nu nog verstandig dat politiek, religie en andere overwegingen dan die uitsluitend in de wet zijn genoemd geen directe invloed kunnen uitoefenen op het vaststellen van Nederlandse rechtsfeiten door de ambtenaar burgerlijke stand. Het is daarbij echter wel opmerkelijk dat er geen expliciete uniforme eisen worden gesteld aan de kennis en kunde van de ambtenaar burgerlijke stand en dat er geen specifiek toezicht bestaat op het functioneren van de ambtenaren van de burgerlijke stand anders dan via de uitzonderlijke weg van de gang naar de burgerlijke rechter in geval van de weigering om een akte op te maken en (na bezwaar) naar de bestuursrechter in geval van de weigering een uittreksel uit de burgerlijke stand te verstrekken. Dit is in de eerste plaats duidelijk een contrast met de wijze waarop het toezicht op de uitvoering van de Wet GBA is geregeld, via onder meer een wettelijk geregelde periodieke audit. Ook is het op de tweede plaats opmerkelijk dat de wetgever niets heeft geregeld over hoe de verschillende ambtenaren burgerlijke stand die binnen één gemeente werken, met elkaar dienen samen te werken. Zij vallen – als ambtenaar burgerlijke stand – formeel buiten de hiërarchie van het College van B. en W.

In de derde – en voornaamste – plaats vergen juist de onafhankelijke positie van de ambtenaar burgerlijke stand en zijn rol als poortwachter naar huidige inzichten over zelfstandige bestuursorganen (want dat is de ambtenaar burgerlijke stand de jure) dat de wetgever een afgewogen keuze maakt inzake de wijze van borging van de kwaliteit en van de uniformiteit (rechtszekerheid) van de handelwijze en toepassing van de wet door de ambtenaren burgerlijke stand. Dat kan dan zowel via het stellen van algemene kwaliteits- en opleidingseisen, maar ook door te voorzien in een passend systeem van toezicht op de ambtenaar burgerlijke stand, zoals dat wel is voorzien voor de GBA.

Dit probleem met de rechtszekerheid omtrent de (juistheid van de vast te stellen en te registreren) (rechts)feiten doet zich ook voor in de praktijk van de ambtenaar burgerlijke stand. Ook hij moet regelmatig buitenlandse documenten beoordelen, terwijl hij daar niet zonder meer de kennis voor heeft. Deze verantwoordelijkheid is in het huidige systeem in juridische zin onontkoombaar, omdat zowel de Wet GBA als het BW de ambtenaar burgerlijke stand een verantwoordelijkheid geven inzake de inhoudelijke beoordeling van buitenlandse documenten (met de mogelijkheid van advies van de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit). In zoverre vervult de ambtenaar burgerlijke stand een poortwachtersfunctie voor zowel de burgerlijke stand als voor de GBA. Het is de vraag of deze regeling uit een oogpunt van rechtszekerheid adequaat is als getwijfeld moet worden aan de praktische mogelijkheden van ambtenaren burgerlijke stand om die beoordelingen op het vereiste kwaliteitsniveau uit te voeren. In enkele grote gemeenten zijn wel experts met kennis van buitenlandse documenten en enkele grote uitvoeringsorganisaties (onder meer de IND) hebben ook deze expertise. Dit is echter geen garantie voor een uniforme uitvoering van deze taken op het gewenste kwaliteitsniveau. Het is onze indruk dat de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit op dit punt ook niet de noodzakelijke praktische bijstand in concrete gevallen kan leveren. Zie voor de beoordeling van de problematiek van de beoordeling van buitenlandse documenten en het belang van de poortwachter ook hierna het onderdeel buitenlandse documenten.

De dualiteit van het huidige stelsel (burgerlijke stand en GBA naast elkaar) leidt ook tot twee verschillende rechtsgangen inzake verzoeken om vaststelling, registratie en correctie van (rechts)feiten, te weten bij de burgerlijke rechter (inzake de beslissingen van de ambtenaar burgerlijke stand) en bij de bestuursrechter (inzake beslissingen van de ambtenaar Burgerzaken). De kritiek dat dit voor de burger tot onduidelijkheid en mogelijk zelfs rechtsonzekerheid leidt, is op zich voorstelbaar. Datzelfde geldt voor de opmerking dat uit een oogpunt van ontwikkeling en borging van rechterlijke expertise het wenselijk zou zijn als slechts één soort rechter zich zou moeten buigen over vragen van vaststelling en registratie van rechtsfeiten. Deze kritiek leidt echter naar ons oordeel niet tot de conclusie dat deze aspecten van het huidige duale stelsel tot rechtsonzekerheid leiden en daarom een aanpassing vergen. Naar ons oordeel is er sprake van een duidelijke ratio achter de twee verschillende rechtsgangen, met name gezien vanuit de functies van het familierecht in BW (onder meer regeling van rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling) en de bevolkingsadministratie in de Wet GBA (onder meer regeling van rechtsbetrekking tussen overheid en burger). Dat laat onverlet dat het voor de gemeente een belangrijke en niet altijd eenvoudige communicatieve opgave is om de verschillende procedures uit te leggen.

Het vereiste dat de rechters over voldoende expertise moeten beschikken om de aan hen voorgelegde zaken goed te kunnen beoordelen, moet naar ons oordeel in dezen niet zo worden uitgelegd dat maar één soort rechter voor al deze kwesties bevoegd moet zijn. Er worden reeds zeer hoge eisen gesteld aan de opleiding van rechters en er zijn geen redenen om op grond van dit onderzoek daaraan te twifelen. Daarnaast bestaat voor beide rechtsgangen de mogelijkheid van hoger beroep om het oordeel van de rechter in eerste aanleg te toetsen.

Authenticiteit

De betrouwbaarheid van de bron van authentieke gegevens moet boven elke twijfel verheven zijn. In het huidige systeem zijn de akten van de Nederlandse burgerlijke stand bronnen van authentieke persoonsgegevens. Zoals eerder aangegeven, wordt de betrouwbaarheid van de gegevens die vastgelegd zijn op deze akte door verschillende waarborgen omkleed. Zo kan alleen de ambtenaar burgerlijke stand akten opmaken en moet de aangever de akte mede ondertekenen. Vroeger was dit de enige manier om de echtheid van het document te garanderen. De papieren akten van de burgerlijke stand, netjes afgesloten bewaard in de gemeentelijke archieven, borgen dat er niet naderhand nog door onbevoegden wijzigingen in de akten zijn aangebracht.

Met de huidige stand van de techniek is het heel goed mogelijk een digitale akte te maken, voorzien van digitale handtekeningen en die controleerbaar niet meer is veranderd na het moment van opmaken. Groot voordeel is dat digitale akten eenvoudig toegankelijk zijn te maken in het hele land.

Maar, digitale akten zoals die nu bijvoorbeeld via substitutie bij CDD worden geproduceerd, zijn niet goed leesbaar voor geautomatiseerde systemen (.pdf). Er zal daarom naast dit type akte altijd een apart gegevensbestand nodig zijn – zoals de GBA – waarin alleen de gegevens van de akte worden bewaard en waar vanuit kan worden verstrekt. Om die reden is het dan nog steeds nodig om gegevens over te nemen van de akte naar de GBA, tenzij de akte wordt geproduceerd vanuit de GBA. In dat laatste geval wordt de registratie in het gegevensbestand aangemerkt als de bron. Alle gegevens die op de akten staan, worden daarin op een veilige manier bewaard. Op verzoek kan er een papieren of digitale akte (.pdf) worden geproduceerd vanuit de brongegevens.

Bewijskracht

De bewijskracht van (afschriften of uittreksel) van de authentieke akten van de burgerlijke stand is hoger dan die van (uittreksels van) de authentieke gegevens in de GBA. Zo heeft de wetgever dat vastgelegd in het burgerlijk wetboek. Dit verschil betekent dat in bepaalde gevallen waarbij de hoogste bewijskracht nodig is, alleen de afschriften/uittreksels van de burgerlijke stand volstaan. Dit verschil is te verklaren vanuit het belang dat de wetgever aan bepaalde vast te stellen en te registreren persoonsgegevens heeft toegekend en vanuit de kwaliteit van de verschillende bronnen die ten grondslag kunnen liggen aan de geregistreerde gegevens.

Maar er is de facto geen materiele grondslag voor dit verschil in bewijskracht. Immers, in de praktijk ontstaan de gegevens tegelijkertijd. De medewerker van de gemeente registreert in de burgerlijke stand module van zijn GBA-applicatie de aangifte van de burger en drukt bij wijze van spreken, het ene moment met de pet van ambtenaar burgerlijke stand op de knop om de akte af te drukken. En op het andere moment met de pet van ambtenaar Burgerzaken op de knop om de nieuwe persoonslijst aan te maken of een bestaande akte te wijzigen.

Zo zijn persoonsgegevens die zijn vastgelegd in akten van de Nederlandse burgerlijke stand (geboorte, huwelijk, overlijden, etc.) door een Nederlandse ambtenaar burgerlijke stand vastgesteld en geregistreerd. Deze gegevens zijn de meest basale gegevens die van iedere ingezetene moeten worden opgemaakt en tevens in de GBA moeten worden opgenomen. Deze gegevens beschrijven niet alleen de familierechtelijke betrekkingen en in beginsel onvervreembare feiten (afstamming, naam en geslacht) van deze persoon, maar ook de belangrijkste en meest basale aspecten van de rechtsverhouding van deze persoon tot de Nederlandse overheid (nationaliteit, leeftijd, geslacht). De wijze van vaststelling van deze persoonsgegevens dient mede daarom te voldoen aan de hoogste eisen. Tevens worden zeer hoge eisen gesteld aan de wijze van wijziging van deze gegevens, juist omdat wijziging van deze gegevens slechts in bijzondere gevallen mag kunnen plaatsvinden. Om die redenen worden ook zeer hoge eisen gesteld aan de wijze waarop met authentieke documenten deze persoonsgegevens kunnen worden bewezen.

Voor het maatschappelijk verkeer is het aldus van belang dat burgers in staat zijn om bewijs te leveren van gegevens met betrekking tot onder meer hun burgerlijke staat. De wijze waarop dat nu kan gebeuren, door het overleggen van een uittreksel uit de burgerlijke stand, is arbeidsintensief en omslachtig. Iets anders is dat naast het verstrekkingenregime van de burgerlijke stand ook de GBA een eigen verstrekkingenregime kent. Dit kan tot verwarring leiden, met name omdat een burger niet altijd weet in welke gevallen hij een uittreksel uit de GBA, respectievelijk een uittreksel uit de burgerlijke stand nodig heeft en welke bewijskracht de verschillende uittreksels hebben. Naar ons oordeel is het (uit een oogpunt van dienstverlening aan de burger en andere overheden) wenselijk om de verstrekkingenregimes zo veel mogelijk op elkaar te laten aansluiten en de gemeentelijke communicatie over de (mogelijkheden en ratio) van de verschillende verstrekkingen (met name aan de burger, maar ook aan andere overheden) verder te optimaliseren en te uniformeren. Dat hoeft naar ons oordeel in juridische zin niet te betekenen dat uiteindelijk per se sprake moet zijn van één verstrekkingenregime. Immers, verstrekkingen vanuit de registers van de burgerlijke stand dienen een ander doel dan verstrekkingen uit de GBA. Deze doeleinden dienen elk een eigen functie die elk op zich niet ter discussie staan.

Privacy en integriteit

Beide stelsels van persoonsadministratie kennen hun eigen maatregelen om privacy en integriteit te waarborgen. De burgerlijke stand is in feite niet toegankelijk voor anderen dan de ambtenaar burgerlijke stand en het Openbaar Ministerie. Afschriften of uittreksels worden alleen aan de persoon zelf of een zeer sterk afgebakende groep direct betrokkenen verstrekt. De privacy is daarmee goed gewaarborgd. Ook de integriteit van de burgerlijke stand is hoog en wordt gewaarborgd door onder andere een gedetailleerd mechanisme voor het bijhouden van latere vermeldingen en het opmaken van de registers.

Het feit dat de GBA rechtstreeks toegankelijk is voor bestuursorganen brengt een 'zwaar' autorisatieregime met zich mee, waarin alleen doelgebonden gebruik mogelijk is bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Private partijen hebben geen toegang tot de GBA. Dit betekent dat dergelijke partijen voor het inzicht verkrijgen in (rechts)feiten andere wegen moeten bewandelen, bijvoorbeeld via het paspoort of via een door de burger aangevraagd uittreksel van de burgerlijke stand. Wel is duidelijk dat als gevolg van verschillen in gemeentelijke procedures het bijvoorbeeld mogelijk is dat een buitenlands huwelijk tussen twee personen die niet in dezelfde gemeente wonen in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet wordt bijgeschreven in de GBA.

Omdat GBA en burgerlijke stand aparte administraties zijn zullen er situaties zijn waarin de burgerlijke stand A beweert over een persoon en de GBA B. Dit is onvermijdelijk, al was het maar omdat er een tijdsverschil zit tussen een mutatie in de burgerlijke stand en het moment dat die mutatie ook is bijgewerkt in de GBA. Daarmee vormt het feit dat er formeel sprake is van twee administraties principieel een bedreiging voor de integriteit.

Centralisatie van de GBA zoals dat is voorzien met mGBA heeft ook een gevolg voor de integriteit van de GBA. Mogelijke knelpunten met de consistentie van persoonsgegevens op verschillende plekken, zullen niet meer mogelijk zijn door het werken vanuit een centrale database.

Robuustheid en duurzaamheid

Het huidige burgerlijke stand systeem is op zichzelf een robuust systeem: akten worden bewaard bij de gemeenten (er wordt wel meer bewaard dan wettelijk noodzakelijk) en een dubbele van de akte is in een centraal archief bij JustID opgeslagen (onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VenJ). De kans dat gegevens wegraken, is daarmee theoretisch gering. En omdat er altijd maar één akte is en wijzigingen via latere vermeldingen worden aangebracht, is verwarring of vergissing over het juiste document uitgesloten.

Echter, in de uitvoering verlopen afspraken vaak anders dan theoretisch is voorzien. Als voorbeeld hiervan duiden we op de problemen zoals die bij een recente brand in een gemeente in het zuiden van het land zijn gebleken. Deze gemeente stuurde (zoals wel meer gemeenten, vanuit praktische overwegingen) slechts één keer per jaar de akten naar JustID. En zij deden dit meestal eind december, terwijl op 8 december het gemeentehuis door een grote brand volledig is verwoest, inclusief het gemeentelijk archief en inclusief de dubbelen die klaar stonden voor verzending naar JustID. Uiteraard is dit een incident, maar het laat zien dat papier relatief kwetsbaar is en dat regels in de praktijk worden uitgevoerd op een vaak niet voorziene wijze.

De GBA is op zichzelf een robuust systeem. Doordat lokaal (maar ook landelijk) in systemen en back-ups meerdere kopieën van de gegevens worden bewaard, is de kans dat gegevens volledig verloren gaan vrijwel afwezig. Zo zijn akten in de eerder aangehaalde gemeente op basis van de registratie in de GBA gereconstrueerd. Er zijn heldere regels voor het behoud van de gegevens in de GBA en de brondocumenten bij calamiteiten. Zo zijn gemeenten gebonden back-up- en uitwijkvoorzieningen voor de GBA te realiseren en bevat de GBA-V een altijd bijgewerkte kopie van de gemeentelijke GBA. De kans op gegevensverlies in de GBA is door deze technische maatregelen zeer gering. En de uitvoering van deze regels wordt driejaarlijks in de GBA-audit gecontroleerd.

Doelmatigheid

Het huidige duale stelsel is niet op voorhand ontworpen met de eis van doelmatigheid als ontwerpprincipe. Veel ondoelmatigheden komen voort uit de verschillende grondslag voor de toebedeling van verantwoordelijkheden, die deels ook valt te verklaren uit de wordingsgeschiedenis van beide systemen. Deze grondslag is voor de GBA, de gemeente van inschrijving van de burger en voor de burgerlijke stand van de gemeente waar het rechtsfeit plaats heeft gevonden. Dit leidt in de praktijk tot gekunstelde situaties die de doelmatigheid kunnen ondermijnen.

In de loop der jaren zijn hiervoor systeemoplossingen ontwikkeld die op zich zelf werken, maar deze systeemoplossingen vergroten wel de complexiteit van de systemen en daarmee de kosten voor onderhoud.

Met de huidige stand van de techniek is het mogelijk om de doelmatigheid van het geheel aanmerkelijk te verbeteren. Daarvoor dient wel een doordenking van de systemen van de burgerlijke stand en GBA plaats te vinden.

De burgerlijke stand is nog altijd gebaseerd op een papieren administratie en de werking van het systeem is gebaseerd op de logica die tastbare documenten met zich meebrengen. Digitalisering kan niet alleen bestaande processen verbeteren, maar schept ook nieuwe mogelijkheden om procesgangen anders in te richten en zo tot een doelmatiger proces te komen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de latere vermeldingen. Binnen een papieren logica is het een goed idee om zo als nu met wijzigingen om te gaan (latere vermeldingen), omdat daarmee nooit twijfel bestaat over de juistheid, volledigheid en actualiteit van de gegevens op een akte. In een geautomatiseerd systeem zijn gegevens in tegenstelling tot een papieren archief echter zeer eenvoudig aan elkaar te relateren en bij elkaar te houden. Vanuit een digitale logica zou de wijze waarop met latere vermeldingen wordt omgegaan dan ook nooit zijn ontstaan. Dit noopt naar ons oordeel dan ook tot beantwoording van de vraag of het opportuun is om via een digitale oplossing tot een andere regeling voor de registratie van de latere vermeldingen te komen. Wij wijzen er daarbij op dat in dat kader niet valt uit te sluiten dat dat ook impliceert dat registratie van latere vermeldingen niet langer plaatsvindt op de oorspronkelijke akte en dus in de gemeente waar de oorspronkelijke akte werd aangemaakt. Dit zou dan ook een doorbreking van een bestaand ontwerpprincipe voor het systeem van de burgerlijke stand (decentrale opslag van akten waarbij akten blijven liggen in de gemeente waarin ze zijn opgesteld) en een keuze voor centralisering van een aantal relevante aspecten van de uitvoering van de burgerlijke stand impliceren. Deze centralisering zal moeten worden afgewogen tegenover de huidige verantwoordelijkheden van individuele gemeenten voor de burgerlijke stand.

Verantwoordelijkheid

Voor zowel de burgerlijke stand als de GBA zijn de verantwoordelijkheden eenduidig beschreven in de wettelijke kaders. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de GBA ligt bij het College van B. en W., die voor de burgerlijke stand bij de ambtenaar burgerlijke stand. De systeemverantwoordelijkheid voor de wet- en regelgeving voor de burgerlijke stand ligt bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en die voor de GBA bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Deze verantwoordelijkheid impliceert dat een systeemverantwoordelijke minister de verantwoordelijkheid heeft voor het beheer en onderhoud van de desbetreffende wet. Vanuit die verantwoordelijkheid dient de betrokken minister voorstellen voor wetswijziging te initiëren, indien daarmee tekortkomingen in het functioneren van de wet kunnen worden verholpen. Er zijn naar ons oordeel op zich valide redenen om deze verantwoordelijkheden destijds zo te beleggen als is gedaan en dat in de toekomst in principe ook zo te laten. Wij wijzen erop dat met name een wijziging in de verdeling van deze systeemverantwoordelijkheden ingewikkeld, zo niet praktisch onmogelijk is. Zo laat het zich immers moeilijk denken dat de minister van VenJ zijn verantwoordelijkheid voor het BW gedeeltelijk overdraagt aan de minister van BZK.

Het voorgaande laat onverlet dat de afstemming tussen de systeemverantwoordelijkheden van de ministers van BZK en VenJ voor het geheel van de persoonsregistratie (burgerlijke stand én GBA) bijzondere aandacht vergt. Een praktisch punt hierbij is dat de minister van BZK zich altijd meer heeft moeten bezighouden met uitvoeringsaspecten dan de minister van VenJ. Een verdergaande uitbouw van de samenhang tussen de burgerlijke stand en de GBA zal naar ons oordeel in veel gevallen leiden tot een centralisering van onderdelen van de systemen voor de burgerlijke stand (in een vergaande variant mogelijk zelfs een centraal register) hetgeen waarschijnlijk een uitbreiding van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van VenJ zal betekenen. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of dit onvermijdelijk is of dat het onder voorwaarden ook mogelijk is om aspecten van deze systeemverantwoordelijkheid bij de minister van BZK kunnen komen liggen zonder dat dat ten koste gaat van de systeemverantwoordelijkheid van de minister van VenJ voor het BW. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat de minister van VenJ eisen formuleert waaraan een systeem voor opslag van gegevens uit de burgerlijke stand moet voldoen en dat de minister van BZK de verantwoordelijkheid krijgt voor de vormgeving van dit opslagsysteem.

5. Bevindingen uit de gemeentelijke praktijk

5.1 Inleiding

De geldende juridische kaders en het fundamentele vraagstuk over de wijze waarop de overheid een persoonsadministratie wil voeren, vallen niet een-op-een samen met de dagelijkse gemeentelijke praktijk. Gemeenten ervaren op diverse fronten knelpunten bij de uitvoering van de taken rond de GBA en de burgerlijke stand. Soms hebben deze knelpunten te maken met de burgerlijke stand als zodanig en soms met de afstemming tussen de GBA en de burgerlijke stand. In de volgende paragrafen zijn de bevindingen uit de praktijk weergegeven zoals die zijn opgetekend in de gesprekken met gemeenten en koepelorganisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). We bespreken hier echter alleen die bevindingen die een impact hebben op het integratie- dan wel concordantie-scenario.

5.2 Registreren van persoonsgegevens op twee plaatsen

Veel respondenten geven aan dat de dubbele registratie in de GBA en de burgerlijke stand een belangrijk knelpunt is. Over het algemeen ervaren zij dit als *ondoelmatig*. Mede omdat gegevens in het GBA overlappen met het overgrote deel van de gegevens in de burgerlijke stand, maar niet geheel overeenkomen. Deze dubbele registratie leidt tot:

- *Extra werk*: het feit dat de gegevens tweemaal geregistreerd dienen te worden, is extra werk voor de ambtenaar. Voor een groot deel wordt dit ondervangen doordat het in systeem waar een gemeente gebruik van maakt de gegevens, die worden vastgelegd in de burgerlijke stand module (voor opmaken van een akte), automatisch worden verwerkt. In een aantal gevallen moet deze bijwerking handmatig gebeuren, namelijk als de gegevens afwijken van de standaard. Voorbeelden hiervan zijn als bij een geboorte het kind niet de achternaam van de vader meekrijgt, of als bij buitenlandse namen de naamgeving afwijkt van Nederlandse standaarden.
- *Potentiële verschillen tussen de GBA en de burgerlijke stand*: verschillen kunnen ontstaan door bijvoorbeeld typefouten door de ambtenaar op het moment dat gegevens uit de burgerlijke stand akte overgenomen worden in de GBA.

Een scenario dat zich richt op concordantie dan wel integratie zal op dit punt soelaas bieden.

5.3 Latere vermeldingen zijn arbeidsintensief

Een ander belangrijk punt dat vele gesprekspartners aangeven betreft de mutaties op akten (bijvoorbeeld in het geval van een naamswijziging of een echtscheiding), de latere vermeldingen. Deze worden aangetekend op de fysieke akte én geregistreerd in de burgerlijke stand module van het systeem voor bevolkingsregistratie. Er worden per jaar zo'n 50.000 latere vermeldingen opgemaakt. De wijze waarop met wijzigingen op akten wordt omgegaan, wordt als weinig *doelmatig* ervaren.

De respondenten voeren een aantal redenen aan waarom zij latere vermeldingen arbeidsintensief en ondoelmatig vinden:

- Er moet een latere vermelding opgemaakt worden: de oorspronkelijke akte moet opgezocht worden, er moet een regel bij getypt worden die verwijst naar de latere vermelding, de latere vermelding moet opgemaakt worden en vervolgens moeten beide documenten opnieuw gearchiveerd worden.
- Bijwerken GBA: de latere vermelding moet niet alleen in de burgerlijke stand verwerkt worden, ook de gegevens in de GBA moeten bijgewerkt worden. Juist in dit soort gevallen worden de mutaties niet altijd automatisch verwerkt, omdat het vaak om complexere situaties gaat die niet automatisch verwerkt kunnen worden.
- Indien het een akte betreft van iemand die niet meer woonachtig is in de gemeente waarin de akte ligt, wordt de verwerking complexer. Bij een Koninklijk Besluit wordt zowel de woonplaatsgemeente als de gemeente waar de akte ligt op de hoogte gesteld. Echter, in geval van een rechterlijk besluit wordt alleen de gemeente waar de te muteren akte ligt, op de hoogte gesteld. In dat geval moet(en) de woonplaatsgemeente(n) van de betrokkene(n) op de hoogte gesteld worden door middel van het sturen van een afschrift van de akte (in geval van een voornamswijziging bijvoorbeeld woonplaatsgemeente kind, maar ook ouders). Dit kost allemaal extra tijd en bovendien moet de ambtenaar in de woonplaatsgemeente zich in de kwestie verdiepen om te voorkomen dat hij fouten maakt in het verwerken van de mutatie.
- Ten slotte moet de gewijzigde akte ook worden verstrekt aan het dubbelarchief in Almelo, dit betekent dubbel werk voor de ambtenaar burgerlijke stand (scannen en verzenden van de latere vermelding) en een nieuwe archivering (inclusief substitutie) in het CDD in Almelo.

De latere vermeldingen op burgerlijke stand akten zijn relevant voor een integratie- of concordantie-scenario, omdat deze voortvloeien uit de papieren logica van de burgerlijke stand. Deze sluit niet volledig aan bij de GBA. In een concordantiescenario kan de wijze waarop de GBA en de burgerlijke stand met wijzigingen omgaan nader op elkaar worden afgestemd.

5.4 Er zijn twee verstrekkingenregimes

Dat er twee afzonderlijke verstrekkingenregimes bestaan (voor de burgerlijke stand en voor de GBA) wordt door vele gemeenten als weinig *dienstverlenend* aan burgers ervaren. Voor de leek is immers het verschil tussen uittreksels van de burgerlijke stand en uittreksels van de GBA niet altijd duidelijk¹⁶.

Tot voor kort moest de burger door het overleggen van uittreksels of afschriften uit de burgerlijke stand bewijs leveren aan de overheid van feiten die ook controleerbaar zijn op basis van de GBA.

¹⁶ Het is juist op te merken dat in het kader van dit onderzoek geen burgers over de dienstverlening zijn ondervraagd. Opmerkingen van deze strekking zijn opgetekend uit de mond van professionals die in de dagelijkse praktijk diensten verlenen aan burgers.

Dit betekent extra werk voor de burger. In de afgelopen jaren is er veel energie gestoken in het terugdringen van de deze praktijk. Vooruitlopend op de voorgenomen herziening van het Burgerlijk Wetboek is het in een aantal gevallen (bijvoorbeeld bij huwelijksaangifte) momenteel beleid om de opgave van de burger te controleren aan de hand van de gegevens in de GBA. Deze praktijk is nog niet wettelijk vastgelegd, maar is opgenomen in het voorstel voor de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. 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 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).

Het moge duidelijk zijn dat een integratie- en concordantiescenario hierop kunnen voortbouwen. Door de GBA en de burgerlijke stand verdergaand af te stemmen dan wel samen te voegen, zal er sprake zijn van een eenduidiger, respectievelijk enkelvoudig verstrekkingregime.

5.5 Verstrekken afschriften/uittreksels burgerlijke stand

Het verstrekken van uittreksels/afschriften van de burgerlijke stand wordt daarnaast op zichzelf als *ondoelmatig* ervaren en tevens als weinig dienstverlenend aan de *burger*.

In gevallen waar burgers een afschrift of uittreksel nodig hebben uit de burgerlijke stand (bijvoorbeeld voor stamboomonderzoek en emigratie) moeten deze opgemaakt worden op basis van de opgeslagen papieren akte in de gemeente waar de akte ligt opgeslagen.

- Extra werk burger: de wijze waarop de uittreksels/afschriften aangevraagd kunnen worden, hangt af van de dienstverlening van de gemeente. In veel gevallen kan dit digitaal (door middel van DigiD) of schriftelijk, maar in sommige kleinere gemeenten moet de aanvrager zich in persoon melden aan de balie. Aangezien men lang niet in alle gevallen woonachtig is in de plaats waar de akte ligt, levert dit een arbeidsintensief proces op.
- Ook voor de ambtenaar is het extra werk, aangezien de gegevens niet digitaal via de werkplek voorhanden zijn, maar opgezocht moeten worden in de archieven. In sommige gemeenten wordt dit probleem omzeild door bijvoorbeeld van recente akten een uitdraai te maken van de akte zoals opgeslagen in de burgerlijke stand module. Dit is echter risicovol, omdat op die akten geen latere vermeldingen staan vermeld en dus nooit met zekerheid gesteld kan worden dat de akte in de burgerlijke stand module de laatste gegevens bevat.

Ook ten aanzien van dit punt zal concordantie dan wel een integratie soelaas kunnen bieden omdat verstrekkingen in lijn met de voorziene wijzigingen in mGBA plaats- en tijdonafhankelijk vormgegeven zullen worden. In een concordantie- of een integratiescenario volgt de burgerlijke stand logischerwijs.

5.6 Poortwachtersfunctie ten aanzien van rechtsfeiten vastgelegd in buitenlandse documenten

Diverse partijen ervaren de poortwachtersfunctie ten aanzien van buitenlandse rechtsfeiten (rechtsfeiten vastgelegd in buitenlandse documenten) onvoldoende vormgegeven. Voor nationale rechtsfeiten vormt de burgerlijke stand de 'poortwachter' voor de GBA, maar dat is niet zo voor in

het buitenland vastgestelde rechtsfeiten. Dit ondermijnt in de ogen van enkele respondenten de *bewijskracht* en *authenticiteit* van de GBA.

Personen die zich in een Nederlandse gemeente vestigen, dienen zich in te schrijven in de GBA. De GBA-beheerder moet in het geval dat daarbij buitenlandse brondocumenten als bewijs worden overhandigd voor trouwen, geboorte, etc., onderzoeken en vaststellen of deze echt zijn. De ambtenaar van de burgerlijke stand speelt hier in de praktijk geen rol. Dit is op zich opmerkelijk omdat artikel 40 Wet GBA voor zulke gevallen wel een regeling bevat. Die regeling voorziet namelijk in advisering door de ambtenaar burgerlijke stand aan de ambtenaar Burgerzaken en bij verdere twijfel of indien het voornemen bestaat af te wijken van het advies van de ambtenaar burgerlijke stand in advisering door de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (zie ook hierna).

Het beoordelen van de akten vereist specifieke kennis. Het vereist kennis van het Internationaal Persoonsrecht, maar ook van Discs: een systeem waarin voorbeelden van buitenlandse akten opgenomen en die een ambtenaar kan gebruiken ter ondersteuning van deze beslissing. Het risico bestaat dat dit in praktijk niet altijd goed gaat. Men kan soms ten onterechte (onbewust) akkoord gaan met de overhandigde brondocumenten en er ontstaat een foutieve inschrijving in de GBA. Het gevolg hiervan kan zijn dat vreemdelingen zich juist om die reden in een afgelegen gemeente willen vestigen. De controle aan de poort is daarmee onvoldoende geborgd. Bij twijfel bestaat er wel een mogelijkheid om akten kosteloos te laten checken door de IND, maar dit is een relatief tijdrovend proces (duur: 4-6 weken) en zal in de praktijk dus alleen in uiterste gevallen gebeuren. Ook zijn er aanvullende cursussen die specifiek gaan over dit deel van het vakgebied, maar het is afhankelijk van gemeentelijk beleid of hiervan gebruik wordt gemaakt.

Als deze fouten achteraf geconstateerd worden in de GBA, zijn ze bijzonder lastig te herstellen, omdat de bewijskracht niet meer ligt bij de burger maar bij de overheidsinstelling. Ook wordt bij eventueel geconstateerde fraude niet of nauwelijks gesanctioneerd, zo is de indruk. Indien er door de gemeente aangifte wordt gedaan, is de ervaring dat hier nauwelijks wat mee gedaan wordt. Het blijft dan vaak bij het administratief corrigeren van de fout.

Dit levert de volgende problemen op:

- Vervuiling van de GBA: er treedt vervuiling op omdat er gegevens worden geregistreerd van feiten die onjuist zijn en die mogelijk zelfs strafbaar zijn (denk aan polygamie).
- Er ontstaat potentieel een zogeheten 'waterbedeffect' waarbij vreemdelingen zich doelbewust inschrijven in gemeenten die bekend staan als 'minder streng'.

Een tot op zekere hoogte vergelijkbare problematiek lijkt zich ook voor te doen bij de burgerlijke stand. Verschillende respondenten hebben aangegeven met name problemen te hebben met huwelijken van buitenlanders (schijnhuwelijken, polygamie) en met de beoordeling van buitenlandse documenten bij de aanvraag voor een trouwakte. Deze beoordeling vraagt immers eveneens bijzondere – en daarmee schaarse – expertise. Een ander vergelijkbaar punt betreft de vrees dat personen die een schijnhuwelijk willen aangaan of op basis van onjuiste gegevens een huwelijk willen aangaan, uitwijken naar gemeenten die minder streng zijn bij de beoordeling van de buitenlandse documenten. Ten slotte valt op dat ook hier de respondenten niet wijzen op de mogelijkheid van de advisering door de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit (art. 1:29c BW).

Enkele respondenten gaven in dit verband aan het wenselijk te vinden dat de ambtenaar burgerlijke stand de bevoegdheid zou hebben om deze buitenlandse akten in de registers van de burgerlijke stand te registreren en de bevoegdheid te hebben om voor ongedocumenteerde vreemdelingen (vreemdelingen die niet beschikken over de relevante akten van de burgerlijke stand uit het land van herkomst) een zogenoemde akte van burgerlijke staat op te stellen. De akte van burgerlijke staat zou kunnen worden opgemaakt nadat de ambtenaar van de burgerlijke stand een onderzoek heeft uitgevoerd naar de op te nemen gegevens. Daarbij kan de ambtenaar van de burgerlijke stand uitgaan van resultaten van identiteitsonderzoeken, leeftijdsonderzoeken en van de eigen onder eed of belofte afgelegde verklaring van de persoon in kwestie. Een dergelijke akte van burgerlijke staat zou dwingende bewijskracht hebben, als het gaat om de in deze akte opgenomen feiten over de burgerlijke staat¹⁷.

Vastlegging van deze rechtsfeiten vindt in de praktijk in de regel dan ook alleen plaats in de GBA (ofwel op basis van een Verklaring onder Ede, ofwel op basis van overlegde akten). Dit levert zowel de burger als de ambtenaar burgerzaken extra inspanning op. Zeker voor ongedocumenteerde vreemdelingen (zij die dus geen akten (meer) hebben), levert dit in het vervolg van zijn of haar leven problemen op als er een akte overlegd dient te worden, aldus sommige respondenten. Belangrijker dan deze nadelen is evenwel het feit dat met dit voorstel een schijnzekerheid wordt geschapen en een inbreuk wordt gepleegd op de waarborgen die nu juist zijn beoogd met het stellen van hoge eisen aan de vaststelling en verificatie van in het buitenland vastgestelde rechtsfeiten. Om deze redenen dient het voorstel voor de akte van burgerlijke staat naar ons oordeel dan ook nadrukkelijk te worden afgewezen.

Voor dit onderzoek ligt de relevantie van deze bevindingen met name in het feit dat de formele wettelijke taakverdeling tussen de ambtenaar van de burgerlijke stand, de ambtenaar Burgerzaken en de Commissie van Advies voor de zaken betreffende de burgerlijke staat en de nationaliteit niet een praktisch werkbaar en efficiënt mechanisme oplevert om (de inhoud van) buitenlandse documenten te verifiëren. In een concordantie- of een integratiescenario kan deze poortwachtersfunctie ten aanzien van de GBA nader worden vormgegeven.

¹⁷ Brief van 8 september 2010 van het bestuur van de NVVB aan de minister van Justitie.

5.7 De ambtenaar burgerlijke stand mag niet opereren buiten de gemeente waartoe deze benoemd is

De ambtenaar burgerlijke stand wordt benoemd door het College van B. en W. en is als zodanig alleen bevoegd om rechtsfeiten te creëren binnen de grenzen van gemeente waar hij/zij benoemd is. Een ambtenaar burgerlijke stand kan wel voor meerdere gemeenten benoemd worden, maar mag geen rechtsfeiten voltrekken buiten deze gemeente(n). Dit wordt door velen als weinig *doelmatig* en *dienstverlenend* ervaren:

- Extra reistijd voor de burger: bijvoorbeeld bij een geboorte buiten de woonplaats van de moeder (de toevallige geboorte) moet de aangifte (toch) plaatsvinden in de gemeente waar het rechtsfeit (de geboorte) heeft plaatsgevonden. Deze aangifte mag niet plaatsvinden via de ambtenaar burgerlijke stand van de woongemeente.
- Extra werk voor ambtenaar burgerlijke stand: een afschrift van de akte of (latere vermelding) moet worden doorgezonden naar de ambtenaar burgerlijke stand waar de oorspronkelijke akte is gearchiveerd.

Ook hier geldt dat in een concordantie- of een integratiescenario de burgerlijke stand tijd- en plaatsafhankelijk vormgegeven kan worden.

5.8 Geen goed systeem voor landelijke uitwisseling van burgerlijke stand gegevens

Zoals hiervoor al geschetst, is het zo dat de aktenarchieven op papier decentraal opgeslagen liggen bij de verschillende gemeenten. Indien een gemeente inzage wil hebben in een akte die elders opgeslagen ligt, moet de gemeente daartoe een verzoek doen. De desbetreffende gemeente die de akte beheert, moet de akte opzoeken en vervolgens een afschrift of uittreksel daarvan opsturen naar de andere gemeente (en vervolgens zelf de akte weer opbergen).

Het feit dat er geen goed systeem is voor uitwisseling van burgerlijke stand gegevens, geeft de volgende knelpunten:

- Extra tijd en werk: zoals hierboven beschreven, vraagt het opvragen van de akten extra werk en tijd van de ambtenaren bij een gemeente. Daarbij loopt het proces vertraging op, doordat deze stappen voor opvragen van de akte extra genomen moeten worden.
- Extra wachttijd voor burger: de extra handelingen die nodig zijn voor een gemeente om inzage te krijgen in de benodigde akte, maakt dat de burger langer moet wachten voor zijn verzoek afgerond kan worden.

In een concordantie- of integratiescenario zal logischerwijs een deel van de papieren logica van de burgerlijke stand losgelaten worden. Daarmee zal de hier bedoelde interbestuurlijke gegevens-uitwisseling vereenvoudigd kunnen worden.

5.9 Aandachtspunten uit de praktijk

Tot slot zijn gedurende het onderzoek een tweetal knelpunten naar voren gekomen die geen directe relatie met het vraagstuk van concordantie of integratie hebben. Het betreft:

- de problemen van inktvraat die in 2006 zijn geconstateerd bij de akten van de burgerlijke stand uit de jaren '80. Een nadere inventarisatie leerde dat dit probleem bij 70% van de gemeenten speelde. In de getroffen gemeenten was gemiddeld 30% van de akten aangetast.
- De moeilijke toegankelijkheid van consulaire akten die in sommige landen worden aangehouden. Het betreft akten die consulaten aanhouden in landen waar geen goede bevolkingsadministratie is.

Aangegeven werd dat deze punten de dienstverlening van burgers en een doelmatige uitvoering in de weg staan. Vooral het probleem van de inktvraat dient te worden opgelost, omdat daarmee de bron van de persoonsgegevens wordt aangetast. In een concordantie- dan wel integratiescenario zullen deze punten echter niet zonder meer zijn opgelost.

6. Scenario's voor de toekomst

6.1 Inleiding en uitgangspunten

Uit de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat de huidige kaders en processen voor de burgerlijke stand en de Gemeentelijke Basis Administratie niet voldoende op elkaar zijn afgestemd. In dit hoofdstuk schetsen wij een aantal denkbare scenario's waarin deze twee kaders en processen steeds een stap verder tot elkaar worden gebracht. Het belangrijkste doel is de mate waarin het systeem van persoonsadministratie aan de gestelde eisen in hoofdstuk 3, te verbeteren.

Aangrijpingspunten voor de scenario's zijn zoals eerder genoemd de dualiteit van het huidige stelsel.

In deze paragraaf lichten we de scenario's toe. In de volgende paragrafen gaan we op elk scenario dieper in en geven aan wat de mogelijke opbrengsten kunnen zijn, wat er moet gebeuren om het scenario te realiseren en welke consequenties en risico's er aan verbonden zijn.

Scenario 1: Afronding	BS en GBA blijven zoals nu. De bestaande plannen voor mGBA en digitalisering van de burgerlijke stand worden afgerond, maar daarna worden geen verdere acties richting concordantie of integratie ondernomen.
Scenario 2: Concordantie	BS en GBA bestaan apart, maar de BS is volledig gedigitaliseerd en volautomatisch gekoppeld met de GBA.
Scenario 3: Integratie	BS en de GBA zijn omgevormd tot één enkele administratie met één proces voor het vaststellen, registreren en verstrekken van persoonsgegevens.

In de volgende paragrafen schetsen wij de scenario's in meer detail aan de hand van de eisen zoals die in hoofdstuk 3 hebben uiteengezet. Daarna gaan we per scenario in op de opbrengsten en de kosten.

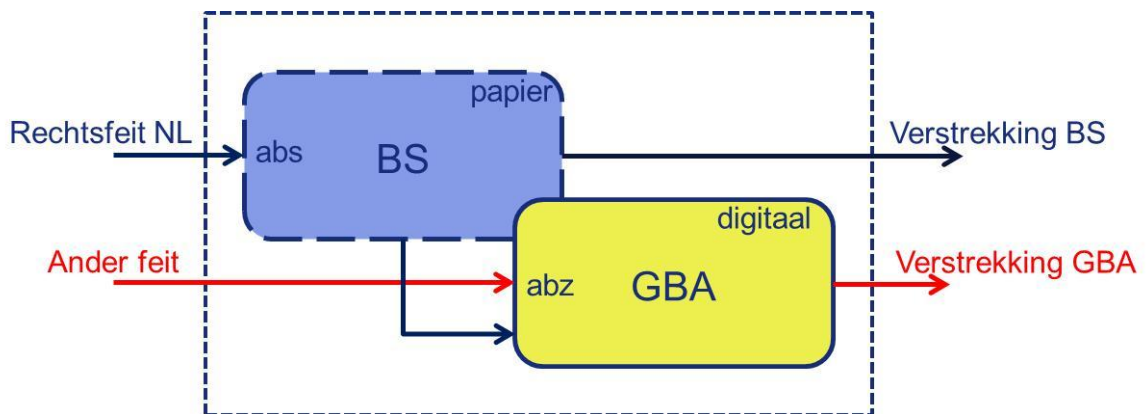
6.2 Scenario 1: Afronding van het huidige beleid

Dit scenario omvat de afronding van het huidige beleid. Dit is een apart type scenario, omdat het per definitie zal worden doorgevoerd, ook als voor scenario 2 of 3 wordt gekozen. Dit scenario behelst dat er - behoudens de nu op stapel staande vernieuwingen - geen verdere wijzigingen in de kaders van de GBA en de burgerlijke stand worden aangebracht. De bestaande en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving vormt het uitgangspunt, en de in gang gezette vernieuwingen rond de GBA en de burgerlijke stand krijgen de kans hun werk te doen. Het gaat dan om:

- het voorgenomen wetsvoorstel BRP en het programma mGBA
- het wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand zoals dit nu voorligt in de Eerste Kamer en de bijbehorende voorstellen van het project rMBS.

In dat opzicht is hier geen sprake van een nul-alternatief. Immers, het gaat hier om belangrijke stelselwijzigingen die in de komende jaren hun beslag gaan krijgen. In dit scenario blijft echter de dualiteit in het huidige stelsel van persoonsadministraties bestaan. Schematisch kunnen we dit scenario als volgt weergeven:

Afbeelding 5: Scenario 1, Afronding van het huidige beleid



Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zullen met de aanstaande invoering van de mGBA (ergens tussen 2013 en 2016) de volgende verbeteringen in het stelsel van de GBA worden aangebracht:

- De dienstverlening wordt plaatsonafhankelijk, het bijhouden blijft echter de verantwoordelijkheid van B. en W. van de woongemeente.
- Er komt één centraal GBA-bestand, waardoor de uitwisselingen tussen gemeenten niet meer nodig zijn en de daarmee gepaard gaande tijdsverschillen dan ook verdwijnen.
- De GBA wordt als een relationele database opgezet, wat betekent dat relaties tussen personen eenduidiger en consistentere kunnen worden bijgehouden dan nu.
- De registratie wordt uitgebreid met persoonsgegevens van niet-ingezetenen.

Met de aanstaande invoering van de Wet op de elektronische dienstverlening van de burgerlijke stand kunnen gemeenten kiezen om onder meer de volgende verbeteringen in hun burgerlijke stand aan te brengen:

- De mogelijkheid om digitaal aangifte te doen, inclusief verificatie met behulp van de GBA (geen bescheiden meer opvragen).
- De mogelijkheid om digitale akten op te maken en te bewaren.
- De mogelijkheid om digitaal uittreksel en afschriften van de burgerlijke stand te verstrekken.

De doorwerking van deze twee wijzigingen op de in hoofdstuk 3 gestelde tien eisen¹⁸, heeft vooral effect op de *doelmatigheid* en de *dienstverlening* aan burgers en de *dienstverlening aan overheden*. Ten aanzien van de overige eisen zal op hoofdlijnen de huidige situatie blijven bestaan. De opbrengsten van dit scenario bestaan uit de opbrengsten van de invoering van de mGBA en van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Omdat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen niet veranderen, is dit een overzichtelijk en duidelijk scenario. Op grond van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand en het programma mGBA krijgen gemeenten en andere actoren de kans de meest doelmatige en dienstverlenende processen te ontwikkelen¹⁹. De duidelijkheid die deze keuze biedt, vermindert de risico's voor deze ontwikkelingen.

Beide ontwikkelingen zullen bijdragen aan het verbeteren van de doelmatigheid van delen van het systeem, zowel rond de GBA, als de burgerlijke stand. Het lost een aantal knelpunten op dat momenteel in de stelsels gevoeld wordt. Feit blijft echter dat de aparte stelsels op zich blijven bestaan.

Verder inzoomend: de wet op de elektronische dienstverlening biedt mogelijkheden voor het bijdragen aan de doelmatigheid van de burgerlijke stand doordat zij de weg vrijmaakt voor het opbouwen van een digitaal archief in plaats van een papieren archief. Echter, de wet biedt alleen de mogelijkheden voor gemeenten, zij is niet voorschrijvend. Het effect op de burgerlijke stand als geheel zal daarmee relatief beperkt zijn. Dit is, omdat de volgende situatie ontstaat: een hybride systeem (waarbij een deel van de gemeenten mogelijk akten digitaal opmaakt en bewaart en een deel op papier), dat qua inhoudelijke regelgeving nog stoelt op de huidige papieren situatie en daarmee dus niet volledig gebruik kan maken van de voordelen die een volledig digitale situatie biedt. Ten dele bepalen daarmee de achterblijvende gemeenten de effectiviteit en efficiency van het systeem als geheel. Om dit probleem te ondervangen, is een voorziening in het wetsvoorstel opgenomen (art IV lid 2) die de mogelijkheid schept tot een verplichte eventueel gefaseerde invoering. Drie jaar na de inwerkingtreding van de wet zal ter zake een tussenbalans worden opgemaakt. Vooralsnog is het de keuze van de gemeente om al dan niet over te gaan naar een digitale procesvoering rond de burgerlijke stand. Voor een individuele gemeente betekent het voorlopig dat het uitvoeren van de huidige procesgang van de burgerlijke stand op een aantal punten sneller zal kunnen, maar niet meer dan dat.

¹⁸ (a) rechtszekerheid, (b) authenticiteit, (c) bewijskracht, (d) bescherming privacy en integriteit, (e) robuustheid en duurzaamheid, (f) doelmatigheid, (g) dienstverlening burgers, (h) dienstverlening overheden, (i) verantwoordelijkheid, (j) internationaal

¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 2,3,3 Voorstel Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, Memorie van Toelichting en advies Raad van State.

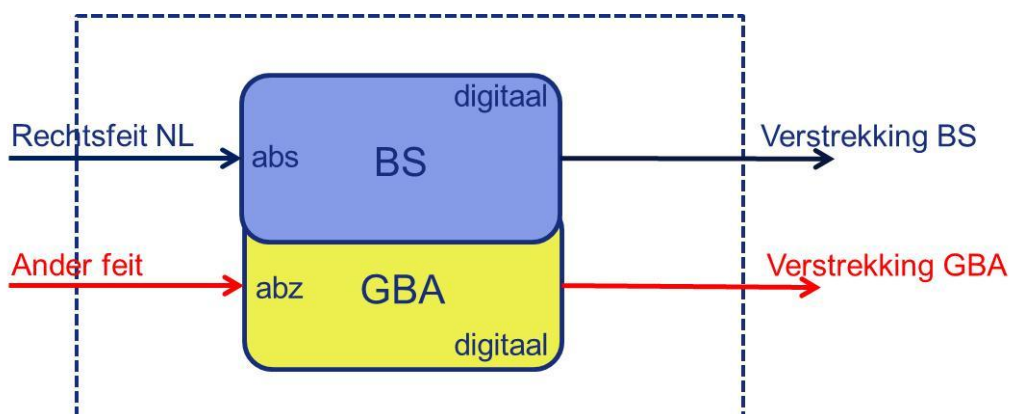
6.3 Scenario 2: Concordantie van de burgerlijke stand en GBA

Scenario 2:

Amersfoort – In de werklĳst van het zaakstelsel van Amersfoort zaten vandaag diverse (gescande) echtscheidingsbeschikkingen die verwerkt moesten worden. Geen punt, ambtenaar burgerlijke stand Amanda gaat er direct mee aan de slag. Achter haar pc zoekt ze, op basis van het BSN, via de burgerlijke stand module (BSM) de pdf van de betreffende huwelĳksakte. Ze controleert deze met de gegevens in de echtscheidingsbeschikking. Die kloppen. Dan is het tijd om de wijzigingsakte op te maken. Ze klikt op ‘echtscheiding’ en komt in het scherm met de wijzigingsakte. Ze vult een BSN’s in op de wijzigingsakte (het stelsel haalt automatisch de partner erbij). Ter controle toont de BSM de namen en geboortedata van de personen. Die kloppen en ze klikt op ‘ok’. De BSM gaat aan de slag: op basis van de ingevoerde BSN’s, zoekt het de gerelateerde akten op en koppelt deze aan elkaar. Verder wordt tegelĳkertĳd onder water de burgerlijke staat in de BRP van beide personen bijgewerkt. Tevens wordt automatisch een digitale dubbel van de akte verstuurd naar het centrale archief en de beschikking wordt bij de zaak in het gemeentelĳk documentmanagementsysteem gearhiveerd.

In dit scenario worden de burgerlijke stand en de GBA beiden op een zelfde niveau van automatisering gebracht. De nieuwe digitale registers van de burgerlijke stand worden gekoppeld aan de GBA. Er blijven echter twee gescheiden regimes bestaan, met aparte vaststellingen en verstrekkingen voor burgerlijke stand en GBA. De verantwoordelĳheden blijven ongewĳzigd. Dit scenario bouwt voort op de digitalisering van de burgerlijke stand, zodat deze concordantie ook op een eenvoudige wijze is uit te voeren. Dit scenario is niet goed denkbaar zonder de volledige digitalisering van de burgerlijke stand in alle gemeenten, die leiden tot een landelĳke toegankelĳk digitaal archief met alle akten. In onderstaande figuur is dit symbolisch weergegeven.

Afbeelding 6: Scenario 2, Concordantie



De twee bestaande regimes voor het vaststellen van feiten rond personen en het verstrekken van informatie over personen blijven bestaan, maar de registraties ervan worden aan elkaar verbonden. De digitale akten vormen in dit scenario de bron voor de authentieke persoonsgegevens in de GBA.

Aan de hand van de tien gestelde eisen beschrijven wij de veranderingen die in dit scenario zijn besloten.

- **Rechtszekerheid**

In navolging van de centrale registratie die is voorzien met de BRP komt er in dit scenario – naast de decentrale digitale registers voor de burgerlijke stand – ook een landelijk digitaal register met akten. Dit digitale register is zodanig ingericht dat via het BSN altijd alle akten zijn te benaderen. Daarmee is altijd een eenduidige relatie tussen de akte en de persoonslijst te leggen.

Omdat er nu geen verschillen meer kunnen bestaan tussen de registratie van een persoon in de burgerlijke stand en in de GBA neemt de kans dat er onjuiste persoonsgegevens in de GBA of de akte staan af. Controles kunnen nu beter worden uitgevoerd omdat de ambtenaar van de burgerlijke stand toegang heeft tot alle digitale akten in het hele land. De rechtszekerheid neemt daarom toe.

- **Authenticiteit**

De verstrekkingen van de GBA worden nu direct gebaseerd op de authentieke gegevens uit de burgerlijke stand en niet meer op uit de burgerlijke stand overgenomen gegevens in de GBA: de authenticiteit verbetert hiermee.

- **Bescherming privacy en integriteit**

De nieuwe modules voor de burgerlijke stand zullen bijzonder goed moeten worden beschermd tegen misbruik door onbevoegden. Alleen de ambtenaar van de burgerlijke stand krijgt toegang tot de modules. Er bestaan mechanismen waarmee dit goed is te realiseren.

Omdat er nu geen verschillen meer kunnen bestaan tussen de BS en de GBA zal de integriteit van het totaal duidelijk verbeteren.

- **Dienstverlening overheden**

Er kan nu geen tijdsverschil én geen inhoudelijk verschil meer bestaan tussen de registratie in de burgerlijke stand en in de GBA. Daarom gaat de kwaliteit van de GBA-verstrekkingen omhoog.

- Doelmatigheid

De nieuwe modules voor de burgerlijke stand kunnen zodanig worden opgezet dat akten, net als de persoonslijsten in de BRP, door middel van verwijzingen via identificerende sleutels (BSN) benaderbaar zijn. Daarnaast kan ook de bestaande arbeidsintensieve systematiek van de latere vermeldingen worden verbeterd. Voor elke wijziging in de burgerlijke staat (chtscheiding, naamswijziging, etc.) wordt nu een nieuwe gewijzigde akte opgemaakt. De oude akte wordt niet meer actueel (historisch) verklaard, maar blijft wel bewaard. Ook afstammingsgegevens hoeven niet meer te worden overgenomen op de akte van het kind, maar kunnen met behulp van het BSN van de vader en de moeder worden toegevoegd.

- Verantwoordelijkheid

De ambtenaar van de burgerlijke stand blijft verantwoordelijk voor de akten en de registers van de burgerlijke stand. In dit scenario is het opmaken van de akten en het registreren in de burgerlijke stand en GBA onlosmakelijk met elkaar verbonden en vindt altijd gelijktijdig plaats, hetzij in de gemeente waar het rechtsfeit heeft plaatsgevonden, hetzij in de gemeente waar de betrokkenen zijn ingeschreven. Daarmee krijgt de ambtenaar burgerlijke stand de bevoegdheid de relevante persoonslijsten in de GBA aan te maken dan wel te muteren. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor de registratie van gegevens uit de burgerlijke stand in de GBA moet hierop worden aangepast. De verdeling van de systeemverantwoordelijkheden van de ministers van VenJ en BZK verandert in dit scenario evenwel niet wezenlijk.

De overige eisen ten aanzien van robuustheid, duurzaamheid en dienstverlening richting burgers worden in dit scenario niet wezenlijk anders ingevuld dan in het vorige scenario.

Dit scenario heeft dus vooral opbrengsten met betrekking tot de rechtszekerheid, authenticiteit, doelmatigheid en de dienstverlening:

- *Doelmatigheid,*

Eenvoudigere controles en archivering: door het centrale digitale archief kan er tijd worden bespaard op controles en archivering. Naar schatting kan de bewerkingstijd voor het aanmaken van nieuwe akten met circa 10 minuten per akte omlaag.

Latere vermeldingen worden simpeler: op de jaarlijkse ruim 40.000 latere vermeldingen (waarvan circa 30.000 echtscheidingen) kan per vermelding ongeveer 15 minuten worden bespaard.

Lagere productiekosten akten: in veel gevallen zal er geen papieren akte meer nodig zijn. Dubbelen op papier verdwijnen geheel.

Lagere archiefkosten: de papieren archieven zullen langzamerhand verdwijnen.

- *Dienstverlening, online inzage in akten.* Door de online inzage in de akten kunnen de situaties waarin burgers uittreksels en akten van de burgerlijke stand nodig hebben nog verder worden teruggedrongen. Daarmee hoeft de burger geen postbode meer voor de overheid te spelen. Alleen in privaatrechtelijke en internationale situaties heeft de burger nog uittreksels van de burgerlijke stand nodig. Voor bestuursorganen en andere afnemers van de GBA is het opvragen van uittreksel/afschriften niet meer noodzakelijk.

- *Rechtszekerheid, geen multirealiteiten meer mogelijk.* Doordat de akte en de registratie op één en dezelfde plek, door één en dezelfde persoon op één en hetzelfde moment plaatsvindt, zijn er geen anomalieën mogelijk, waarbij bijvoorbeeld de partner in de ene gemeente wel getrouwd is en de partner woonachtig in de andere gemeente niet.

In dit scenario worden de volgende knelpunten (uit hoofdstuk 5) geheel of gedeeltelijk opgelost: arbeidsintensieve latere vermeldingen; verstrekken afschriften burgerlijke stand; ambtenaar burgerlijke stand mag niet buiten de eigen gemeente opereren; geen landelijke uitwisseling van burgerlijke stand gegevens.

6.4 Scenario 3: Integratie van de burgerlijke stand van GBA

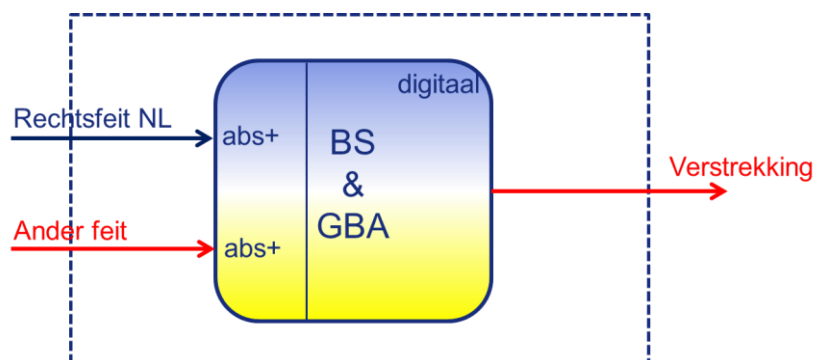
Scenario 3:

Emmen – De heer Veenhuizen meldt zich bij de balie. Hij is gisteren voor de eerste keer vader geworden en komt aangifte doen van de geboorte van zijn dochter. Roos, ambtenaar burgerlijke stand, ontvangt hem en vraagt hem zich te identificeren. Zijn gegevens worden via zijn BSN uit het PersoonsRegistratieSysteem (PRS, geïntegreerd systeem voor BS en GBA) opgehaald en op het scherm getoond. Daarin ziet ze dat de ouders niet getrouwd zijn, maar dat de erkenning van het kindje reeds geregeld is. Dat betekent dat de aangifte snel geregeld is. Ze klikt op 'geboorte'. Het systeem toont het scherm waarin de persoonsgegevens van de pasgeborene ingevuld kunnen worden en suggereert automatisch de achternaam van de vader en de gemeente van aangifte. Verder vult de ambtenaar alle andere relevante gegevens in zoals voornamen en geslacht. Roos vraagt meneer Veenhuizen alles te controleren en dan zijn handtekening te zetten met behulp van zijn DigiD+. Ook zij ondertekent met haar DigiD+ en bevestigt daarmee de juistheid van de aangifte. Beide handtekeningen worden onlosmakelijk gehecht aan de nieuwe persoonslijst. De gecombineerde digitale stempels van beide handtekeningen vormen tezamen het niet meer te manipuleren digitale echtheidskenmerk van het nieuwe aangelegde persoonsrecord. Daarmee is voor alle gebruikers duidelijk dat de hoogste bewijskracht aan deze gegevens ontleend kan worden.

Tegelijkertijd ontvangt Roos in de werklíst van het zaakstelsel bericht dat gisteravond een andere vader in het ziekenhuis via de internetterminal ingelogd is met zijn DigiD+ en aangifte heeft gedaan van de geboorte van zijn zoon. Roos toetst de aangifte op ontvankelijkheid, stuurt een verzoek via overheid.nl aan de aangever om te bevestigen dat de gegevens van de aangifte kloppen. Nadat hij ingelogd is met DigiD+ en dat heeft bevestigd, kan Roos ook haar handtekening aan het persoonsrecord koppelen en is de nieuw geboren opgenomen in de persoonsregistratie.

In het integratiescenario gaat het niet alleen om het automatiseren van de registers van de burgerlijke stand en de aansluiting van de registers op de GBA, maar ook over het uniformeren van de processen en functies voor vaststelling van feiten ten aanzien van personen en het verstrekken van persoonsgegevens. De huidige twee administraties van de burgerlijke stand en de GBA worden samengevoegd tot één enkele administratie. En er komt één proces voor het vaststellen van persoonsgegevens en één proces voor het verstrekken van persoonsgegevens. Symbolisch is dit weergegeven in de volgende figuur.

Afbeelding 7: Scenario 3, Integratie



Er komt één ‘poortwachtersfunctie’ die én Nederlandse rechtsfeiten kan vaststellen en registreren én die andere (buitenlandse) (rechts)feiten beoordeelt voordat die in de persoonsadministratie mogen worden opgenomen. Deze functie, die we hier ambtenaar persoonsgegevens noemen, heeft sterke overeenkomsten met de huidige functie van ambtenaar van de burgerlijke stand. Hij of zij past als een onafhankelijke instantie enerzijds de wetten uit het burgerlijk wetboek op het gebied van het persoons- en familierecht toe én anderzijds de regels zoals die gelden voor de registratie van andere feiten over personen in de huidige GBA (woonplaats, nationaliteit en alle andere gegevens die wel in de GBA, maar niet in de burgerlijke stand voorkomen). De ambtenaar persoonsgegevens is verantwoordelijk voor de juistheid van alle gegevens die in de geïntegreerde persoonsadministratie worden opgenomen.

De digitale akten van de burgerlijke stand houden in dit verband op te bestaan. Persoonsgegevens worden alleen nog maar in het PersoonsRegistratieSysteem (PRS = integratie BS en GBA) geregistreerd. Die geregistreerde gegevens vormen nu de bron, in plaats van de papieren akte (scenario 1) of de digitale akte (scenario 2). Vanuit de brongegevens in het PRS kunnen wel nog papieren afschriften van akten van de burgerlijke stand worden gegenereerd.

Bij elk gegeven in de PRS wordt genoteerd op welke soort bron het gegeven is gebaseerd. Zo is bijvoorbeeld na te gaan of de gehuwde staat van een persoon is gebaseerd op een Nederlands rechtsfeit, op een buitenlands rechtsfeit of op een ‘verklaring onder ede’ of dat een geboortedatum is ontleend aan een buitenlands brondocument of op de aangifte van de burger die (digitaal) is ondertekend door de ambtenaar burgerlijke stand en de aangever. Omdat nu de bewijskracht van een bepaald gegeven niet meer volgt uit het feit of dat gegeven op een bepaald type akte voorkomt, is het noodzakelijk om in de systemen bij elk gegeven op te nemen welke bewijskracht aan het gegeven ontleend kan worden.

Op die manier wordt het ook mogelijk om aan een afschrift uit de PRS te zien welke gegevens zijn afgeleid van de Nederlandse burgerlijke stand en welke uit andere bronnen. Het huidige onderscheid tussen een uittreksel uit de GBA en een uittreksel de burgerlijke stand komt daarmee te vervallen.

Aan de hand van de tien gestelde eisen beschrijven wij de veranderingen die in dit scenario zijn besloten ten opzichte van het concordantiescenario.

Rechtszekerheid

De ambtenaar persoonsgegevens beoordeelt nu ook buitenlandse rechtsfeiten en andere gegevens die nu in de GBA worden bijgehouden (en niet in de burgerlijke stand) voordat die in de PRS worden genoteerd. Onder de voorwaarde dat deze ambtenaar persoonsgegevens goed wordt opgeleid en dat er een ondersteunende kennisinfrastructuur aanwezig is waar een ambtenaar persoonsgegevens op kan terugvallen voor advies over moeilijke en zeldzame gevallen, zal de juistheid van de gegevens in de PRS als geheel beter kunnen zijn dan nu. De betrouwbaarheid van de gegevens in burgerlijke stand en die van de GBA zal daardoor naar verwachting verbeteren. De rechtszekerheid neemt verder toe ten opzichte van scenario 2.

In dit scenario is er nog maar sprake van één procesgang voor vaststelling en registratie van (rechts)feiten. Dat betekent echter niet dat daarmee ook de verschillende rechtsgangen voor vaststelling, registratie en correctie van (rechts)feiten (civiele rechter versus bezwaar B. en W. en bestuursrechter) tot het verleden behoren. De vaststelling, registratie en correctie van rechtsfeiten inzake de burgerlijke staat zullen ook in dit scenario kunnen worden geregeld in het BW. Een gevolg hiervan is een rechtsgang bij de civiele rechter, te meer daar het bij dit soort geschillen van belang is dat de rechter inhoudelijk en vol toetst (hetgeen de civiele rechter doet). De vaststelling, registratie en correctie van andere feiten dan de burgerlijke staat kunnen bijvoorbeeld niet worden geregeld in het BW, maar in een nieuwe Wet GBA.

Authenticiteit

In dit scenario is geen sprake meer van daadwerkelijke fysieke akten. Er is echter nog wel steeds sprake van authentieke gegevens met de hoogste bewijskracht. Immers, dezelfde materiële en procedurele waarborgen uit de burgerlijke stand blijven in principe gelden, registratie vindt echter direct én alleen in een geautomatiseerd systeem plaats en niet meer eerst apart in de vorm van een (digitale) akte.

Ook verschillen tussen de burgerlijke stand en de GBA behoren tot het verleden want er is nog maar één administratie. Er kan geen misverstand bestaan over wat nu authentieke en wat niet-authentieke gegevens zijn.

Bewijskracht

Het uittreksel uit deze geïntegreerde persoonsadministratie zal dezelfde bewijskracht kunnen krijgen als het uittreksel/afschrift van de burgerlijke stand voor zover het gegevens uit het BW betreft. Deze bewijskracht zal net als nu voor de akten van de burgerlijke stand in wet- en regelgeving vastgelegd moeten worden. Er is nu slechts één uittreksel uit het PRS en dat zal naar ons inzicht niet noodzakelijk door de ambtenaar persoonsgegevens uitgegeven hoeven te worden. Ook een andere ambtenaar Burgerzaken zou dat kunnen doen. Een afschrift van een akte, alleen nog nodig voor gebruik in het buitenland, zal wel door een ambtenaar persoonsgegevens worden uitgegeven.

Bescherming privacy en integriteit

In het integratiescenario verandert niets wezenlijk in de bescherming van persoonsgegevens.

Toegang tot persoonsgegevens zal op dezelfde wijze kunnen worden verkregen als nu tot de GBA (bestuursorganen belast met de uitvoering van publiekrechtelijke taken, doelgebonden).

Daarnaast zal bij het verstrekken van uittreksels en/of afschriften uit de geïntegreerde persoonsregistraties rekening gehouden moeten worden met de privacy van de burger. Niet alle (historische) gegevens dienen zomaar op het afschrift te worden opgenomen. Daartoe kunnen verschillende modellen voor de verschillende toepassingsgebieden worden ontwikkeld, analoog aan de wijze waarop dat nu is geregeld in het Besluit burgerlijke stand.

Integriteit vormt daarentegen wel een aandachtspunt. In dit scenario dient de integriteit digitaal te worden geborgd. Er zijn voorzieningen nodig waarmee manipulatie van de elektronische records onmogelijk gemaakt wordt.

Robuustheid en duurzaamheid

Er is geen wezenlijk verschil in robuustheid en duurzaamheid met de huidige situatie. De aard van de problematiek zal wel verschuiven.

- Robuustheid dient digitaal vormgegeven te worden door middel van het inrichten van landelijke back-ups en uitwijk. Gemeenten hebben dit nu ook al geregeld voor GBA-applicaties zoals wettelijk voorgeschreven.
- Qua duurzaamheid zullen de problemen die met fysieke papieren akten zijn verbonden, zoals inktvraat, zijn opgelost. Maar daarentegen zullen wel de maatregelen nodig zijn om de digitale duurzaamheid van de persoonsadministratie te waarborgen.

Doelmatigheid

Met het hier geschetste integratiescenario kan een nog hogere doelmatigheid worden bereikt dan in het concordantiescenario. Zo kan het centrale dossier met digitale akten – inclusief dat voor de dubbelen – geheel vervallen. Ook zal er tijd bespaard worden doordat de behandeltijd voor het verstrekken van afschriften en uittreksels kan worden gereduceerd.

Dienstverlening burgers

Net als in het vorige scenario wordt de dienstverlening gestroomlijnd. Daarop aanvullend is het zo dat een burger niet meer geconfronteerd kan worden met de soms onbegrijpelijke effecten die het voeren van een dubbele persoonsadministratie met zich meebrengt.

Dienstverlening overheden

De dienstverlening van overheden onderling verandert niet wezenlijk. Immers, deze verloopt nu al via de GBA. En in dit scenario zal dit ook via een centraal systeem verlopen. De nieuw op te zetten persoonsadministratie zal echter bij elk identificerend persoonsgegevens een indicatie van de bewijskracht geven. Daarmee kunnen landelijke overheden hun taakuitvoering beter inrichten op basis van risicoselectie en op hun beurt hun dienstverlening aan burgers optimaliseren.

Verantwoordelijkheid

In dit scenario kunnen de verantwoordelijkheden eenduidig worden belegd. De ambtenaar persoonsgegevens zoals die hier wordt bedoeld, is verantwoordelijk voor het vaststellen van de rechtsfeiten gelijk als in de huidige situatie. Hij legt deze echter niet meer vast in akten – die vervolgens worden opgeslagen - maar registreert deze rechtsreeks in de persoonsadministratie. Ook beoordeelt en registreert hij de overige feiten. Voor de *inhoud* van de gegevens en het initieel registreren en aanpassen daarvan is altijd de hier bedoelde ambtenaar persoonsgegevens verantwoordelijk. De gemeente van inschrijving is verantwoordelijk voor het verstrekken van afschriften en uittreksels. Het technische en operationele *beheer* van het geïntegreerde *registratiesysteem* en de door dat systeem ondersteunde landelijke verstrekkingen van persoonsgegevens blijft de verantwoordelijkheid van de *gemeente van inschrijving*, samen met de beheerders van de centrale landelijke onderdelen van het systeem.

Voor de systeemverantwoordelijkheden van de ministers van VenJ en BZK geldt dat deze kunnen verdeeld blijven liggen over twee ministers. VenJ blijft verantwoordelijk voor hetgeen is geregeld in het BW, BZK voor hetgeen is geregeld in de Wet GBA.

In dit scenario worden ten opzichte van het concordantiescenario ook nog de volgende knelpunten (zie hoofdstuk 5) gedeeltelijk of geheel opgelost: er zijn twee verstrekkingenregimes; onvoldoende duidelijke poortwachtersfunctie voor rechtsfeiten uit het buitenland.

7. Transitie

In de volgende paragrafen vertalen we de drie scenario's naar de maatregelen die getroffen moeten worden om het scenario te realiseren.

7.1 Scenario 1: Afrondingsscenario

De impact van dit scenario is niet anders dan hetgeen reeds voorzien is met het Wetsvoorstel BRP (mGBA) en het Wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Er worden geen aanvullende maatregelen getroffen.

Wij vatten hier de belangrijkste elementen van deze twee vernieuwingen nog even samen:

- *Wetsvoorstel BRP*. De gegevens van alle ingeschreven personen in Nederland worden centraal opgeslagen (mGBA) en zijn direct online opvraagbaar. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden voor plaatsonafhankelijke dienstverlening door gemeenten. Zij zullen straks, in bij of krachtens de wet aangewezen gevallen, niet alleen gegevens kunnen verstrekken over de ingezetenen van de eigen gemeente, maar ook over ingezetenen van een andere gemeente en zelfs over de niet-ingezetenen die in de basisregistratie personen zijn opgenomen.
- *Wetsvoorstel elektronische dienstverlening burgerlijke stand*. Gemeenten kunnen besluiten dat de aangifte van geboorte of overlijden of de melding van een voorgenomen huwelijk of de voorgenomen registratie van een partnerschap in elektronische vorm kan worden gedaan, alsmede dat akten van de burgerlijke stand elektronisch kunnen worden opgemaakt en uittreksels of afschriften daarvan elektronisch kunnen worden verstrekt.

Wij achten het van belang dat de modernisering van de GBA en de invoering van elektronische dienstverlening burgerlijke stand gelijkgeschakeld worden qua tempo. Zo kunnen gemeenten ook daadwerkelijk op een gegeven moment afscheid nemen van hun papieren proces. Het papieren register heeft dan praktisch alleen een archiefvormende functie. In het werkproces kunnen gemeenten met een digitale akte werken. Op deze wijze kan er in 2016 een situatie gecreëerd zijn waarbij een digitale basis ligt voor de verdere ontwikkeling van de burgerlijke stand en de GBA²⁰.

De kosten van dit scenario zijn vooral opportuiniteitskosten van het voeren van een duaal stelsel van persoonsregistratie. Immers, de keuze om de digitalisering binnen de bestaande kaders van de burgerlijke stand en de GBA vorm te geven, betekent dat de kosten verbonden met de huidige situatie en vanuit de huidige ervaren knelpunten in stand blijven. Het gaat dan om kosten zoals extra zoektijd in archieven voor ambtenaren, kosten veroorzaakt door onbedoelde verschillen tussen burgerlijke stand en GBA en kosten die burgers moeten blijven maken om uittreksels uit de burgerlijke stand aan te vragen en af te halen. Deze kosten zijn lastig te kwantificeren, maar naar onze mening niet onaanzienlijk.

²⁰ Overigens blijft er altijd een papieren proces richting de burger bestaan. We doelen hier vooral op de interne afhandeling.

Indien in een later stadium alsnog wordt gekozen voor een concordantie of een integratie van de burgerlijke stand en de GBA, dan zullen systemen weer aangepast moeten worden. Veel van de huidige functionaliteiten die gericht zijn op de complexiteit van een duaal stelsel zullen dan overbodig blijken.

7.2 Scenario 2: Concordantiescenario

In tegenstelling tot het voorgaande scenario vergt dit scenario, waarin de burgerlijke stand volledig wordt geautomatiseerd met een archief van alle digitale akten, de nodige aanvullende maatregelen. Om dit scenario te verwezenlijken, is het volgende noodzakelijk:

- *Aanpassen van wet- en regelgeving.* In de huidige Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand kunnen gemeenten kiezen of zij digitaal gaan of niet. In dit scenario wordt met deze wet de digitale akte verplicht gesteld. Ook kan daarin worden geregeld dat er een centraal archief van de digitale akten komt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Verder dient in het Burgerlijk Wetboek de nieuwe systematiek voor het aanmaken en wijzigen van akten geborgd te worden. Ook de archiveringssystematiek met de papieren akten en registers en het centrale archief van dubbelingen moet in die wetgeving worden aangepast. Het moet daarnaast wettelijk mogelijk worden gemaakt dat ambtenaren burgerlijke stand bij wijziging van een akte die wijzigingen direct in de persoonslijsten kunnen aanbrengen van personen die niet in hun gemeente staan ingeschreven (plaatsonafhankelijke bijhouding in het wetsvoorstel BRP). Onderzocht moet worden wat er in het wetsvoorstel BRP aangepast moet worden om de verstrekkingen aan andere overheden niet meer te baseren op de in de GBA overgenomen gegevens van de burgerlijke stand, maar op de gegevens uit de geautomatiseerde burgerlijke stand zelf.
- *Nieuwe systematiek voor latere vermeldingen.* In de digitale wereld hoeven latere vermeldingen niet meer op de akte zelf te worden aangetekend. Er zal een nieuwe systematiek ontwikkeld moeten worden, waarbij de akten en latere vermeldingen altijd onderling aan elkaar gerelateerd blijven en steeds samen worden getoond. Of dit moet gebeuren via het bijhouden van relaties tussen een originele digitale akte en de latere vermeldingen of dat er een geheel nieuwe digitale akte wordt opgemaakt, moet nader worden onderzocht.
- *Aanpassen systemen.* De bestaande systemen (m)GBA zullen centraal en decentraal zodanig moeten worden uitgebreid en aangepast dat de complete administratie van de burgerlijke stand er ook mee kan worden gevoerd, inclusief het nieuwe mechanisme voor latere vermeldingen. Ook moet het mogelijk worden om de digitale akten aan te maken, op te slaan, af te drukken, te zoeken en te bekijken. Mechanismen voor autorisatie en beveiliging moeten ook worden uitgebreid. Daarnaast zullen de systemen aangepast moeten worden om plaatsonafhankelijk muteren van persoonsgegevens daadwerkelijk ondersteunen. Het is zaak om de systeemaanpassingen voor de burgerlijke stand in het (vervolg van) het programma mGBA onder te brengen, omdat de nieuwe functies impact zullen hebben op de functionaliteit van de mGBA.

- *Digitaal aktenregister.* Alle digitale akten worden met hun latere vermeldingen in één landelijk toegankelijk digitaal archief opgeslagen. Dit archief kan op twee manieren worden vormgegeven: als centraal archief óf als verzameling van decentrale archieven met één centrale verwijzindex. In de eerste variant ligt het voor de hand hiervoor (een kopie van) het huidige digitale aktenregister te gebruiken, zoals dat door JustID is ontwikkeld voor de dubbelen. Daarin zijn immers alle akten vanaf 1980 al digitaal (als beveiligde pdf) opgeslagen. Het lijkt mogelijk dit systeem te kopiëren en zonder al te veel inspanning een index BSN-aktenummer toe te voegen. Nader onderzoek is nodig om te kunnen bepalen welke van de twee genoemde varianten het meest geschikt is. In elk geval moet de nieuwe systematiek voor latere vermeldingen nog in dat systeem worden aangebracht en moeten de in de bestanden aanwezige latere vermeldingen gekoppeld worden aan de originele akten. Het huidige 'digitale dubbelenarchief' komt te vervallen. Daarvoor in de plaats moet er een geautomatiseerd back-up of stand-by systeem komen dat garandeert dat de akten bij een grote calamiteit toch beschikbaar blijven.

De mogelijkheden om dit bestand met dubbelen te gebruiken dienen echter wel nader onderzocht te worden. Momenteel loopt vanuit het Programma Regeldruk van de directie DRI de opdracht om de kwaliteit van dit bestand nader te onderzoeken.

- *Landelijke invoering.* Er zal het nodige gedaan moeten worden aan inrichting van het beheer van de landelijke componenten, communicatie, installatie van nieuwe systemen, opleiding en conversie voordat de nieuwe systemen in de praktijk gebruikt zullen worden.

7.3 Scenario 3: Integratiescenario

In dit scenario, waarin de registers van de burgerlijke stand én de basisregistratie personen in één geautomatiseerd systeem worden ondergebracht, zijn extra maatregelen noodzakelijk:

- *Aanpassen van wet- en regelgeving.* De bron van de registratie van rechtsfeiten is in dit scenario niet meer de papieren of digitale akte, maar een 'record' in de basisregistratie personen. De wetgeving (BW) dient hierop te worden aangepast, evenals de regelgeving rond de taken en bevoegdheden van de ambtenaar persoonsgegevens en de GBA-beheerder (wetsvoorstel BRP). Ook de wetten en regels rond de systematische verstrekkingen en het verstrekken van individuele afschriften en uittreksels dienen te worden aangepast in zowel het BW als wetsvoorstel BRP. Er is nu immers nog maar één uittreksel.
- *Nieuwe systematiek voor het toevoegen van het type bron c.q. de bewijskracht per gegeven.* Er zal een ontwerp gemaakt moeten worden van de wijze waarop in het nieuwe systeem de bewijskracht c.q. bron van elk gegeven kan worden geregistreerd. Ook zal er een nieuw uittreksel uit de GBA/BS gedefinieerd moeten worden.
- *Aanpassen systemen.* De systemen moeten de systematiek voor vermelding van het type bron c.q. bewijskracht moeten ondersteunen. De generatie van uittreksel en afschrift zal moeten worden ontwikkeld. Wanneer eerst scenario 2 wordt uitgevoerd en daarna scenario 3, zal een aantal aanpassingen uit 2 weer ongedaan gemaakt moeten worden, zoals het digitale aktenarchief op basis van pdf-bestanden. Dat archief komt in dit scenario weer te vervallen en de functionaliteit voor latere vermeldingen moet opnieuw worden aangepast. In dit scenario kunnen nog wel akten op aanvraag worden geproduceerd vanuit de database. Het is ook hier

zaak om de systeemaanpassingen in het (vervolg van) het programma mGBA onder te brengen, omdat de nieuwe functies grote impact hebben op de functionaliteit van de mGBA.

- *Landelijke invoering.* Ook in dit scenario zal het nodige gedaan moeten worden aan inrichting van beheer, communicatie, installatie van nieuwe systemen, opleiding en conversie voordat de nieuwe systemen in de praktijk gebruikt zullen worden.

8. Overzicht van de scenario's

In dit hoofdstuk geven wij een samenvatting van de belangrijkste verschilpunten tussen de scenario's uit het voorgaande hoofdstuk. Vervolgens zetten wij de belangrijkste gevolgen van de drie scenario's voor alle betrokken actoren op een rijtje (wetgever, gemeente, Rijk, burger, andere overheden en toeleveranciers) en geven een eerste indicatie van de te kwantificeren kosten en baten per scenario. Het hoofdstuk sluit af met een aantal overwegingen die een rol zullen spelen bij een keuze tussen de scenario's.

8.1 Samenvatting van verschillen tussen scenario's

We starten het beschrijven van de verschillen tussen de scenario's met het weergeven van de meest cruciale inhoudelijke verschillen op een aantal niveaus:

	Scenario 1: Afronding	Scenario 2: Concordantie	Scenario 3: Integratie
Wat is de bron voor registratie van de persoonsgegevens?	Bron is de papieren akte	Bron is de digitale akte	Bron is de digitale registratie van persoonsgegevens
Wat gebeurt er op niveau van verantwoordelijkheden?	Huidige verantwoordelijkheden blijven gehandhaafd: tweedeling Abs en Abz	Tweedeling Abz en Abs blijft gehandhaafd. Registratie en mutatie t.a.v. PL komt bij Abs	Taken en bevoegdheden van Abs en Abz worden verenigd in ambtenaar persoonsgegevens
Welke systemen worden gebruikt?	Papieren burgerlijke stand en digitale centrale GBA	Digitale centrale GBA en digitale centrale burgerlijke stand die onder water zijn gekoppeld	Eén systeem: digitale centrale persoonsregistratie

8.2 Overzicht van de gevolgen per actor

Actor	Scenario 1: Afronding huidige situatie	Scenario 2: Concordantie	Scenario 3: Integratie
Gemeenten / afdeling Burgerzaken	<p><i>Minder manuren voor Abz doordat:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● <i>mGBA vereenvoudigt berichtenverkeer:</i> decentrale bijhouding en berichtgeving van GBA-database vervalt ● <i>Snellere controles bij aangifte:</i> mogen op basis van GBA i.p.v. akte BS 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Geen fysieke archiefopslag:</i> mogelijkheid tot uitfaseren papieren archief doordat akten digitaal opgemaakt en opgeslagen worden ● <i>Minder manuren voor Abz:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Latere vermeldingen</i> kunnen sneller verwerkt worden, omdat er direct digitaal inzage is in alle relevante akten op landelijk niveau (er moet nog wel een wijzigingsakte opgemaakt worden) - <i>Opvragen afschriften van akten BS</i> bij andere gemeenten hoeft niet meer, omdat alle akten landelijk digitaal inzichtelijk zijn - <i>Dubbele van akte</i> hoeft niet meer gemaakt te worden, omdat back-ups geregeld worden door centrale beheerorganisatie - <i>Geen handmatige mutaties GBA:</i> omdat GBA en BS direct aan elkaar gekoppeld zijn, worden mutaties BS automatisch en volledig verwerkt in GBA - <i>Archivering gebeurt digitaal:</i> akten hoeven niet meer opgeborgen te worden in archief en dus archiveren gaat sneller - <i>Uittreksels/afschriften BS kosten minder tijd</i> omdat akte direct digitaal toegankelijk is - <i>Registers hoeven niet meer bijgewerkt te worden:</i> deze worden landelijk automatisch bijgehouden ● Minder printen en geen speciale printers, inkt of papier meer nodig, omdat archief volledig digitaal is 	<p>Minder manuren Ambtenaar persoonsgegevens</p> <p><i>Opmaken akte</i> kan sneller, er hoeft geen akte geprint, ondertekend en ingescand te worden</p> <p><i>Latere vermeldingen</i> kunnen sneller, omdat alleen de mutaties geregistreerd hoeven te worden (geen wijzigingsakte)</p> <p><i>Onderscheid Abs en Abz</i> verdwijnt. Ambtenaar persoonsgegevens ook verantwoordelijk voor beoordelen buitenlandse documenten. Dat vereist mogelijk extra opleiding</p>

Actor	Scenario 1: Afronding huidige situatie	Scenario 2: Concordantie	Scenario 3: Integratie
Burgers/ Bedrijven	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Minder vaak naar stadhuis, omdat aangifte digitaal mag plaatsvinden</i> ● <i>Snellere dienstverlening, omdat bepaalde stappen in aanvraagproces (zoals controles) sneller uit te voeren zijn door gemeenten</i> ● <i>Betere kwaliteit dienstverlening, omdat mutaties in GBA direct zichtbaar worden voor alle afnemers</i> ● <i>Sneller klaar met aangifte omdat gegevens die al geregistreerd zijn in GBA niet opnieuw aangetoond hoeven te worden</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Snellere dienstverlening</i> <ul style="list-style-type: none"> - omdat bepaalde stappen in aanvraagproces (zoals controles) sneller uit te voeren zijn door gemeenten - omdat uittreksels sneller verstrekt kunnen worden (akten zijn digitaal toegankelijk) ● <i>Minder reistijd, doordat aangifte en verwerking latere vermeldingen in gemeente van rechtsfeit en woonplaatsgemeente mag plaatsvinden</i> ● <i>Geen inconsistentieproblemen tussen GBA en BS, omdat GBA en BS eenduidig gekoppeld zijn</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Snellere dienstverlening (minder wachttijd), omdat bijv. het opmaken van akten sneller gaat</i> ● <i>Begrijpelijker dienstverlening, omdat er niet meer 2 registraties en verstrekkingenregimes gevoerd worden</i>
Rijksoverheid, inclusief toezicht- houders	<i>Betere kwaliteit gegevens: door centrale database GBA zijn er minder inconsistenties</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Betere kwaliteit gegevens, doordat BS en GBA direct gekoppeld zijn en Abs alle mutaties voor GBA direct doorvoert en er dus geen verschillen GBA en BS meer zijn</i> ● <i>Inrichten digitaal aktenarchief, inclusief beheerorganisatie, voor toegang tot de akten, oudere akten, registers en zorgdragen voor back-ups</i> 	<i>Opzetten van een PersoonsRegistratieSysteem, met alle bijbehorende afspraken (Logisch ontwerp), berichtenuitwisseling, etc.</i>
Wetgeving	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Wetsvoorstel BRP afronden en aannemen. De consultatieronde loopt.</i> ● <i>Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand: is op 21 juni 2011 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer en ligt nu bij de Eerste Kamer</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Aanpassingen in de BRP: plaats-onafhankelijke bijhouding</i> ● <i>Aanpassingen in het BW: digitale akte wordt bron, papieren registers verdwijnen, dubbeleregeling aanpassen, systematiek latere vermeldingen veranderen</i> ● <i>Aanpassingen in Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand: centrale opslag en archivering digitale akten burgerlijke stand, verplichting voor alle gemeenten om digitale akten te gaan hanteren</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Aanpassingen in BRP: verwijzing naar akten v.d. burgerlijke stand aanpassen, beheerder GBA is ook Abs, toetsing buitenlandse akten door Abs</i> ● <i>Aanpassen in BW: digitale gegevensset in BRP wordt bron, afschrift en uittreksel met hoogste bewijskracht via BRP, rol Abs aanpassen (eed blijft bestaan voor creatie rechtsfeiten)</i> ● <i>Aanpassingen in Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand: nader onderzoek nodig</i>
Andere overheden	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Betere en snellere dienstverlening</i> <ul style="list-style-type: none"> - door betere kwaliteit gegevens GBA - doordat mutaties in GBA direct beschikbaar zijn 	<i>Betere dienstverlening, door betere kwaliteit gegevens GBA (geen tijd- dan wel inhoudelijk verschil met gegevens burgerlijke stand)</i>	<i>Betere inzage in bewijskracht van gegevens geregistreerd</i>

Actor	Scenario 1: Afronding huidige situatie	Scenario 2: Concordantie	Scenario 3: Integratie
Leveranciers	<i>Investeren in ontwikkelen GBA-systeem, omdat zijn van communicatie met lokale database naar centrale database moet</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Investeren in ontwikkelen BS-modules: modules moeten worden aangepast, i.v.m. volledige integratie met GBA-systeem, toegang tot de centrale database, etc.</i> ● <i>Investeren in aanpassingen GBA-systeem, o.a. voor eveneens aanpassingen voor volledige integratie met BS-module en voor aanpassen berichtenverkeer vanuit GBA-module</i> 	<i>Investeren in systeem, omdat software BS-module en GBA-systeem samengevoegd moeten worden</i>

8.3 Kosten en baten

Naast de kwalitatieve en minder goed te kwantificeren gevolgen van de scenario's zoals die in de tabellen in vorige paragraaf zijn weergegeven, zijn er enkele globale indicaties te geven van het besparingspotentieel van de scenario's vanuit het perspectief van de gemeente.

De inschattingen in deze paragraaf geven een beeld van de orde van grootte van kosten die met de burgerlijke stand en de GBA zijn gemoeid en zijn gebaseerd op een combinatie van statistische cijfers, eerder benchmarkonderzoek van Berenschot en ervaringscijfers van gemeenten. We willen benadrukken dat de genoemde bedragen alleen waarde hebben voor het inschatten van de orde van grootte van de mogelijke opbrengsten van de scenario's. Om meer duidelijkheid over de hoogte van de verschillende bedragen te verkrijgen, is aanvullend onderzoek nodig. Eerst geven we een (ruwe) inschatting van de jaarlijkse kosten van de burgerlijke stand en burgerzaken in de huidige situatie, en op basis daarvan bepalen we het besparingspotentieel van de verschillende scenario's.

8.3.1 Kosten burgerlijke stand en burgerzaken

Het is goed om een indruk te hebben van de huidige totale kosten van alle afdelingen Burgerzaken in heel Nederland en van het aandeel dat de burgerlijke stand daarin heeft. Uit cijfers van het CBS en normcijfers voor de activiteiten van de burgerlijke stand²¹ valt af te leiden dat de totale landelijke kosten van alle afdelingen Burgerzaken samen ongeveer € 620 miljoen per jaar bedragen en dat gemiddeld ongeveer 12% van de kosten van de afdelingen Burgerzaken, ofwel € 75 miljoen, betrekking hebben op de activiteiten van de burgerlijke stand. In termen van de personele capaciteit zijn er ongeveer 582 fte (fulltime-equivalent) ingezet voor de activiteiten van de burgerlijk stand op een totaal van circa 4950 fte.

De kosten voor archiefruimte, aktepapier en speciale printers voor de burgerlijke stand bedragen naar schatting²² circa € 2 miljoen per jaar. Dit is exclusief de jaarlijkse kosten van JustID ten behoeve van de opslag van dubbel van akten. De kosten daarvan bedragen ongeveer € 0,3 miljoen²³ per jaar.

8.3.2 De potentiële opbrengsten van de scenario's.

Afrondingsscenario (1). Er zijn berekeningen gemaakt van de kosten en baten van de mGBA. Die cijfers presenteren wij hier echter niet omdat die voor de keuze van de scenario's uit dit onderzoek niet heel relevant zijn: alle drie de scenario's gaan er namelijk van uit dat de mGBA wordt geïntroduceerd.

Er zijn op dit moment geen precieze ramingen bekend van de kosten en opbrengsten van de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand. Elke gemeente kan hierin een eigen koers varen. In potentie beperken de opbrengsten zich tot de mogelijkheid om op termijn de papieren akten af te schaffen.

²¹ Zie bijlage 4.

²² Gebaseerd op ongeveer 500.000 akten per jaar.

²³ Volgens opgave van JustID.

Daardoor kunnen materiele kosten voor de archivering van de akten van de burgerlijke stand worden bespaard. Deze bedragen landelijk naar inschatting echter slechts € 2 miljoen per jaar. Daarnaast is er als gevolg van de wet EBS een beperkt positief effect te verwachten op de arbeidsuren voor de burgerlijke stand. Hoewel de opzet van de burgerlijke stand gelijk blijft, zal door de digitalisering het opzoeken van akten en verstrekken van uittreksels en afschriften worden vereenvoudigd. Uit cijfers blijkt dat een groot deel (ongeveer 46%) van alle werkzaamheden van de burgerlijke stand betrekking heeft op het verstrekken van afschriften of uittreksels. Wanneer alle gemeenten al hun bestaande en nieuwe akten zouden digitaliseren en burgers de mogelijkheid zouden bieden om digitaal afschriften of uittreksels te verkrijgen, kan daarmee in potentie maximaal € 35 miljoen (46% van € 75 miljoen) per jaar worden bespaard. Stel dat in dat de komende vijf jaar circa 10% van alle akten digitaal beschikbaar komt, dan zal de dan te behalen efficiencyverbetering maximaal ongeveer € 3,5 miljoen per jaar bedragen.

Concordantiescenario (2). In het tweede scenario zal de burgerlijke stand met de GBA worden geconcordeerd. Daarmee zal het vaststellen van (rechts)feiten, registreren van gegevens en het verstrekken van gegevens daarover in zowel de GBA en de burgerlijke stand zo veel als mogelijk vanuit één handeling worden verricht en zullen de systemen ervoor zorgen dat conform de wettelijke kaders de feiten in zowel de akten als de GBA worden opgenomen. De besparing in dit scenario zijn in de eerste plaats de verminderde arbeidsuren voor de burgerlijke stand. Wij ramen dat er minder tijd nodig is voor zaken als controles, voor de latere vermeldingen, voor het ophalen en opbergen van akten in de archieven (zie voor verdere onderbouwing en toelichting hoofdstuk 7). Naast de efficiencyvoordelen voor het verstrekken van uittreksels en afschriften van de burgerlijke stand (zie scenario 1 van op termijn maximaal € 35 miljoen) zal er in dit scenario een extra efficiencyverbetering mogelijk zijn van 10% tot 20%²⁴ omdat er minder fysieke handelingen nodig zijn. Dat betekent € 7,5 tot € 15 miljoen per jaar. Daarnaast zullen door de digitalisering van alle akten de materiële kosten voor de burgerlijke stand op de langere termijn met nog circa € 2 miljoen per jaar kunnen dalen.

Daarentegen zullen naar verwachting de algemene jaarlijkse systeemkosten omhoog gaan. Met welk bedrag, is nu nog niet goed aan te geven.

Integratiescenario (3). In het integratiescenario is een verdere reductie van de personele kosten voor de burgerlijke stand activiteiten mogelijk, omdat er nu in veel gevallen helemaal geen akte meer geproduceerd hoeft te worden en de latere vermeldingen nog wat eenvoudiger zijn. Met een verdere reductie van nog eens 5% tot 10% op de personele kosten brengt dit scenario op jaarbasis in potentie nog eens circa € 4 tot € 7,5 miljoen meer op dan scenario 2.

Er zijn investeringen nodig voor het opnemen van de burgerlijke stand in de mGBA. De hoogte daarvan is nu nog niet goed aan te geven.

²⁴ Gebaseerd op een analyse van normtijden voor producten van de burgerlijke stand

8.4 Een overweging bij de keuze tussen de alternatieven

Bij de keuze voor één van de hier gepresenteerde scenario's zal men een afweging moeten maken tussen de elementen uit het toetsingskader zoals wij dat in hoofdstuk 3 hebben geformuleerd. Elk van de scenario's leidt tot een verschillende 'score' op de aspecten *rechtszekerheid, authenticiteit, bewijskracht, privacy en integriteit, robuustheid en duurzaamheid, doelmatigheid, dienstverlening burger, dienstverlening overheden, verantwoordelijkheid en internationaal*.

Deze elementen hebben niet allemaal een zelfde belang. De eerste vier elementen zijn bepalend voor wat wij de elementaire kwaliteit van de persoonsadministratie willen noemen. De overheid én de burger hebben er belang bij dat die elementaire kwaliteit zo hoog mogelijk is. De andere zes elementen, hoewel elk ook van belang, zijn van een wat andere orde. Daarmee bedoelen wij dat een scenario waarin bijvoorbeeld de doelmatigheid of de dienstverlening wat minder goed uitvalt, maar waarin rechtszekerheid, authenticiteit, bewijskracht, privacy of integriteit wat beter wordt beoordeeld, waarschijnlijk de voorkeur krijgt boven een scenario waarin dat juist andersom is.

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten

- *Kamerstukken II 2009/10, 32 444, nr. 2,3,3* Voorstel Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand, Memorie van Toelichting en advies Raad van State.
- *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Consultatieversie Voorstel Wet basisregistratie personen en Memorie van Toelichting.*
- Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, alsmede onderliggende regelingen en parlementaire documentatie.
- Burgerlijk wetboek, Boek I, alsmede onderliggende regelingen en parlementaire documentatie.
- *Kampers, L.J.W., Inleiding tot de burgerlijke stand, 2010.*
- *VNG en NVVB, advies op het wetsvoorstel basisregistratie personen, mei 2010.*

Bijlage 2

Respondenten

Respondenten

Organisatie	Contactpersoon	Functie
NVVB / VNG	Cees Meesters	Voorzitter NVVB
Ministerie VenJ	Sjaak Jansen	Directie Wetgeving
Ministerie BZK	Frank Wuijts	Directie Openbaar Bestuur en Democratie
Gemeente Amersfoort	Geja den Hartog	Hoofd Burgerlijke Stand
Gemeente Helmond	Geert Deenen	Informatie- en privacybeheerder GBA
Gemeente Roermond	Leon Evers	Ambtenaar Burgerlijke Stand
Gemeente Blaricum, Eemnes, Laren (BELcombinatie)	Elly de Veij	Hoofd burgerzaken
Gemeente Rotterdam	Willem van der Berg	Manager Expertisecentrum Burgerzaken
Gemeente Amsterdam	Rienk Hoff	Directeur DPG
Gemeente Den Haag	Rob van de Velde	Hoofd Afdeling Beleid en Kwaliteit
Gemeente Staphorst	Jeske Hoefman	Hoofd Burgerzaken
Gemeente Zwolle	Jan Schippers	Hoofd Burgerzaken
	Klaartje van der Haar-Bisschop	Specialist Burgerzaken
NVVB	Ronald Zijlstra	Senior beleidsmedewerker
	Michiel Hofman	Beleidsmedewerker
	Cees Meesters	Voorzitter NVVB
KING	Cees Hamers	Hoofd Afdeling e-dienstverlening
VNG	Roelant Schenk	Beleidsmedewerker publieke dienstverlening
Centric	Noor Ferket	Director Public Sector Solutions
	Sandra Post	Productmanager
Justitiële Informatiedienst	Hans de Zee	Manager expertisecentrum
	Dany Venema	Hoofd expertise- en dienstencentrum

Bijlage 3

Onderzoeksopzet

Onderzoeksopzet

Dit onderzoek beoogt de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden:

1. Geef aan waaraan kan worden gedacht in geval van een concordantie of integratie van beide processen.
2. Welke scenario's zijn voorstelbaar om te komen tot de nieuwe situatie?
3. Geef aan op welke onderdelen veranderingen plaatsvinden (juridisch, politiek, organisatorisch en technisch).
4. Wat levert een concordantie of integratie van processen gemeenten, overheidsinstellingen en burgers op?

Geef een inschatting van het besparingspotentieel van de verschillende scenario's. Het onderzoek wordt begeleid door een begeleidingscommissie die bestaat uit de volgende personen:

- Frank Wuijts, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Pim van Loon, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ruud Smeets, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nancy Bakker, Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Sjaak Jansen, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Cees Meesters, Nederlandse Vereniging van Burgerzaken.

Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal stappen. Deze worden hieronder toegelicht.

Stap 1: Inventariseren huidige situatie en kansen

Allereerst hebben we de huidige situatie rond de burgerlijke stand en de relatie met GBA in kaart gebracht. Dit hebben we gedaan aan de hand van interviews met alle relevante actoren:

- Gemeenten: bij een negental gemeenten zijn GBA- en burgerlijke stand experts geïnterviewd.
- NVVB en VNG, inclusief KING.
- Softwareleveranciers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie: waaronder ook JustID.

Voorts heeft een uitgebreide documentstudie plaatsgevonden om voldoende achtergrondinformatie te krijgen. Zodoende is naar de huidige stand van zaken met bijbehorende knelpunten gekeken voor wat betreft de werking tussen GBA en burgerlijke stand, vanuit diverse oogpunten:

- Juridisch.
- Processen.
- Technisch.
- Organisatie-bestuurlijk.

Stap 2: Opstellen onderzoeks- en afwegingskader

Op basis van de verkregen informatie in stap 1, is een afwegingskader opgesteld. Dit afwegingskader bevat alle waarborgen die men kan verwachten in een systeem voor registratie van persoonsgegevens. Dit afwegingskader is vastgesteld met de begeleidingsgroep.

Stap 3: Ontwikkelen van de toekomstschetsen

In de voorgaande stappen zijn de huidige situatie in kaart gebracht inclusief de kansen en knelpunten rond de burgerlijke stand en de GBA. Op basis hiervan zijn drie scenario's gekozen:

- de huidige situatie voortgezet en dan klaar (het nul-alternatief)
- integratie van de burgerlijke stand en de GBA
- concordantie van de burgerlijke stand en de GBA.

De contouren voor de scenario's zijn vastgesteld in de beoordelingscommissie.

Stap 4: Uitwerken transitie scenario's en opstellen eindrapport

Ten slotte zijn de transitie scenario's in kaart gebracht. De kosten en baten zijn gebaseerd op cijfers verkregen:

- bij de gemeenten Zwolle en Amersfoort
- vanuit CBS
- vanuit de overhead Benchmark van Berenschot.

De beschrijvingen van de toekomstige scenario's en de transitie scenario's zijn vervolgens bij een select aantal gemeenten uit de eerste ronde getoetst. Ten slotte zijn de bevindingen weergegeven in onderliggend rapport en goedgekeurd door de begeleidingscommissie.

Bijlage 4

Achtergrondinformatie kostenberekeningen

Achtergrondinformatie kostenberekeningen

CBS-cijfers

BEGROTINGSCIJFERS (Bron: CBS)		Lasten per inwoner gemiddeld per grootteklasse					
		Grootteklasse A <15.000 inwoners	Grootteklasse B 15.000-30.000 inwoners	Grootteklasse C 30.000-50.000 inwoners	Grootteklasse D 50.000-100.000 inwoners	Grootteklasse E >100.000 inwoners	Gemiddelde alle grootteklassen
0	Algemeen bestuur	€ 194	€ 173	€ 139	€ 156	€ 179	€ 167
001	Bestuursorganen	€ 50	€ 46	€ 38	€ 33	€ 22	€ 39
002	Bestuursondersteuning	€ 75	€ 61	€ 51	€ 50	€ 101	€ 64
003	Burgerzaken	€ 40	€ 37	€ 33	€ 42	€ 34	€ 37
004	Baten secretarieleges burgerzaken	€ 3	€ 4	€ 4	€ 4	€ 5	€ 4
005	Bestuurlijke samenwerking	€ 7	€ 6	€ 5	€ 10	€ 7	€ 7
006	Bestuursondersteuning raad en	€ 18	€ 19	€ 9	€ 16	€ 10	€ 15
BEGROTINGSCIJFERS (Bron: CBS)		Saldo (lasten minus baten) per inwoner					
		Grootteklasse A <15.000 inwoners	Grootteklasse B 15.000-30.000 inwoners	Grootteklasse C 30.000-50.000 inwoners	Grootteklasse D 50.000-100.000 inwoners	Grootteklasse E >100.000 inwoners	Gemiddelde alle grootteklassen
0	Algemeen bestuur	€ 178	€ 155	€ 123	€ 132	€ 147	€ 146
001	Bestuursorganen	€ 49	€ 45	€ 38	€ 33	€ 21	€ 38
002	Bestuursondersteuning	€ 75	€ 60	€ 50	€ 48	€ 90	€ 62
003	Burgerzaken	€ 40	€ 36	€ 33	€ 40	€ 33	€ 36
004	Baten secretarieleges burgerzaken	€ -11	€ -11	€ -11	€ -11	€ -12	€ -11
005	Bestuurlijke samenwerking	€ 7	€ 6	€ 5	€ 6	€ 5	€ 6
006	Bestuursondersteuning raad en	€ 18	€ 19	€ 9	€ 16	€ 10	€ 15
		Fte per 1000 inwoners					
		Grootteklasse A <15.000 inwoners	Grootteklasse B 15.000-30.000 inwoners	Grootteklasse C 30.000-50.000 inwoners	Grootteklasse D 50.000-100.000 inwoners	Grootteklasse E >100.000 inwoners	Gemiddelde alle grootteklassen
		0,296	0,303	0,286	0,301	0,293	0,297
		€ 40	€ 37	€ 33	€ 42	€ 34	€ 37

Behandeltijden burgerlijke stand

Activiteit (Bron o.a CBS 2010)	Aantal/jaar	Behandeltijd	Uren
Aangifte geboorten	184.915	25	77.048
Huwelijken	73.477	20	24.492
Ondertrouw huwelijk	73.477	52	63.680
Geregistreerd partnerschap	9.497	20	3.166
Ondertrouw geregistreerd partnerschap	9.497	32	5.065
Aangifte overlijden	134.235	27	60.406
Echtscheidingen	30.799	35	17.954
Erkenningen	83.636	20	27.879
Verstrekkingen	839.964	20	279.988
Totaal			559.690

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 500 medewerkers in de Benelux. Al ruim 70 jaar lang verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot is aangesloten bij E-I Consulting Group, een Europees samenwerkingsverband van toonaangevende bureaus. Daarnaast is Berenschot lid van de Raad voor Organisatie-Adviesbureaus (ROA) en hanteert de ROA-gedragscode.

Berenschot Groep B.V.
Europalaan 40
3526 KS Utrecht
T +31 (0)30 291 69 16
E contact@berenschot.nl
www.berenschot.nl