

Vergaderjaar 2002–2003

28 483

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 februari 2003

Inleiding

Noodzaak en doelstelling van het wetsvoorstel

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Het is verheugend dat de leden van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, SP en SGP het belang van een wettelijke regeling voor het elektronisch bestuurlijk verkeer onderschrijven. De leden van de VVD-fractie benadrukken dat verdere introductie van moderne communicatiemiddelen vooral ook aan de burger ten dienste moet staan. Zij noemen het wetsvoorstel wat dat betreft een stap in de goede richting. Ook de leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het gewenst is de elektronische communicatie tussen burgers en bestuursorganen te bevorderen. Zij verwachten dat het stellen van regels voor verkeer langs elektronische weg daarbij kan helpen. De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat in gevallen waarin een bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om langs elektronische weg te communiceren, een algemeen kader moet gelden met de nodige waarborgen om rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid te voorkomen. Vooral het facultatieve karakter van de elektronische weg spreekt deze leden aan, in die zin dat een bestuursorgaan en een burger niet gedwongen worden om te communiceren via de elektronische weg. Dat laatste stemt ook de leden van de fractie van GroenLinks tot tevredenheid, omdat een groot aantal burgers – vooral ouderen en allochtonen – deze ontwikkelingen niet kunnen volgen. Ook de leden van de SP-fractie vragen met zoveel woorden aandacht voor de nadelige consequenties die gepaard gaan met elektronische communicatie. De leden van de SGP-fractie onderkennen het belang van een wettelijke regeling, maar zetten vraagtekens bij de urgentie daarvan.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een nadere beschouwing te geven over het verschil in rechtszekerheid dat kan ontstaan door onzekerheden die voortvloeien uit een experimenteerfase (zoals voorgestaan door de Raad van State) en de rechtsonzekerheid voortkomend uit de onzekerheden die in de codificatie liggen opgesloten. Het lijdt geen twijfel dat indien voor bestuurlijk elektronisch verkeer niet tijdig een alge-

mene voorziening wordt getroffen, die de randvoorwaarden stelt, de bestuurspraktijk vrijwel zonder enig kader aan de slag zal moeten gaan en zelf op verschillende terreinen en op verschillende wijzen het wiel zal moeten gaan uitvinden. Deze onzekerheid geldt ook de bijzondere en decentrale wetgevers die eveneens zonder kader hun eigen weg zouden moeten vinden. Een experimenteerfase leidt ook dan tot onzekerheden bij de burger die met onnodige verschillen in de bestuurspraktijk zal worden geconfronteerd. Zonder algemene wettelijke voorziening staan de waarborgen van de betrokkenen niet vast. Met name diegenen die niet van de elektronische weg gebruik willen maken, kunnen problemen ondervinden van het ontbreken van een algemeen wettelijke voorziening, omdat dan niet is uitgesloten dat stukken uitsluitend via de elektronische weg ter beschikking worden gesteld, met als gevolg dat zij wellicht van informatie verstoken blijven.

Wij verwachten dat slechts bij hoge uitzondering onduidelijk zal blijven wanneer elektronisch verkeer gelijkgesteld kan worden aan conventioneel verkeer. Voor de vraag wanneer elektronisch verkeer gelijk kan worden gesteld met papieren verkeer, geeft dit wetsvoorstel een duidelijke maatstaf: de elektronische weg dient functioneel equivalent te zijn. Dit betekent dat met de elektronische weg in beginsel minstens dezelfde functies moeten kunnen worden gerealiseerd als met de conventionele weg. In de praktijk zal dit in veruit de meeste gevallen geen enkel probleem zijn. Dat de toepassing van die maatstaf in bijzondere gevallen op het eerste gezicht niet tot een eenduidig antwoord zal leiden, doet aan de duidelijkheid en het belang van de maatstaf op zichzelf niet af.

De leden van de SGP-fractie ondersteunen de opvatting van de Raad van State dat het wenselijk zou zijn eerst nadat voldoende praktijkervaring is opgedaan op experimentele basis tot wetgeving over te gaan. Derhalve verzoeken zij de regering nadrukkelijk de urgentie van het wetsvoorstel te motiveren. De urgentie is gelegen in de behoefte van de praktijk aan houvast op hoofdlijnen. Vanwege het gemak en de relatief geringe inspanningen is er – weliswaar niet bij een ieder maar wel bij velen, zowel in het bedrijfsleven als bij de burger – grote behoefte om in de communicatie met de overheid gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die de elektronische wereld biedt. Het optreden van de overheid dient zoveel mogelijk gelijke tred te houden met de wereld om haar heen. Het gaat niet aan dat de overheid achter blijft. Het optreden van de overheid dient echter wel voorzien te zijn van de benodigde publiekrechtelijke waarborgen. In het Strategisch Akkoord is bepaald dat gelet op de grote invloed van informatie- en telecommunicatietechnologie op de samenleving en het belang voor de economische ontwikkeling een geïntegreerde beleidsaanpak op dit terrein noodzakelijk is (Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 5). Een geïntegreerde aanpak is niet alleen van belang voor het beleid, maar evenzeer voor de wettelijke voorzieningen. Dit wetsvoorstel beoogt deze geïntegreerde waarborgen te bieden. Het biedt een algemeen kader dat, waar differentiatie nodig is, in bijzondere regels kan worden uitgewerkt.

Het ligt in de rede een dergelijk algemeen kader op te nemen in de Awb. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Awb – naast het codificeren van jurisprudentie en het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving – is het treffen van nieuwe, algemene voorzieningen voor onderwerpen die zich niet lenen voor regeling in allerlei afzonderlijke wetten, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden. Het bestuurlijk elektronisch verkeer is een dergelijk onderwerp.

Behalve Nederland zijn er niet zo heel veel landen waar de wetgever momenteel bezig is de voorwaarden te regelen voor het op elektronische wijze afhandelen van beslissingen door bestuursorganen. De leden van de VVD vragen of de ontwikkelingsvoorsprong ten opzichte van andere landen nu niet juist pleit voor een experimenteerfase. Wij menen dat dat

niet het geval is. Dit wetsvoorstel behelst een kaderstellende regeling met een vrij hoog abstractiegehalte. De elektronische weg is van facultatieve aard. Wij zijn van mening dat deze kaders ook bij eventuele experimenten zouden moeten gelden. De nadere uitwerking door bestuursorganen dient binnen de kaders van deze wet te geschieden. Met een degelijke regeling is het de moeite waard op het vlak van wetgeving een zekere voorsprong te nemen en is aan een experimenteerwet geen behoefte meer.

In Noorwegen en Duitsland wordt evenals in Nederland een algemene wettelijke regeling getroffen voor elektronisch verkeer tussen overheid en burger. De Noorse regeling richt zich primair op de wettelijke terminologie, waardoor duidelijk wordt dat onder begrippen als «geschrift» en «handtekening» ook een elektronisch geschrift of een elektronische handtekening kan worden verstaan. De Duitse wetgever schrijft voor dat de overheid in beginsel uitsluitend langs elektronische weg berichten mag verzenden, voor zover de burger kenbaar heeft gemaakt langs deze weg te communiceren. Beide aspecten zitten ook in het onderhavige wetsvoorstel. Het verschil tussen Nederland en deze landen bevindt zich in wezen niet zozeer op het niveau van de wetgever als wel op het vlak van uitvoering. Beide landen kennen meer richtlijnen die uitvoeringsregels bevatten. Zo kent men in Duitsland de instructie dat iedere overheidsinstantie dient te beschikken over een e-mailfaciliteit en wordt in een instructie aangegeven hoe vaak ambtenaren hun e-mailbox dienen te legen. Dergelijke uitgewerkte regelingen passen minder goed in de Nederlandse regelgevingscultuur. In ons land wordt ten aanzien van de elektronische overheid een stimuleringsbeleid gevoerd; het geven van specifieke ambtsinstructies wordt doorgaans aan de betreffende bestuursorganen overgelaten. Aan gedetailleerde uitvoeringsrichtlijnen kleeft voorts het nadeel dat zij in hoge mate techniek-afhankelijk zijn; hetgeen op gespannen voet staat met de algemene uitgangspunten voor wetgeving voor de informatiemaatschappij. Bezwaar van dergelijke uitvoeringsregels is dat zij regelmatig aan de nieuwste ontwikkelingen moeten worden aangepast, waardoor zij zich minder lenen voor regeling op het niveau van de wetgever. Wij menen dan ook dat met dit wetsvoorstel de juiste middenweg wordt gekozen tussen het geheel afzien van wetgeving op dit vlak enerzijds en het vroegtijdig tot stand brengen van te gedetailleerde wettelijke voorzieningen anderzijds.

Van een dergelijke – min of meer definitieve – wet kan een prikkel uitgaan naar de praktijk. Daaraan is behoefte, want uit recent onderzoek blijkt dat de elektronische overheid in Nederland op het vlak van beleid en toepassing zich zeker niet in de achterhoede bevindt, maar ook niet, zoals de VS, tot de koplopers behoort (*ICT-regulering anno 2002*, Katholieke Universiteit Brabant, rapport geschreven in opdracht van het ministerie van Economische Zaken ten behoeve van de Internationale ICT-toets 2002). De leden van de VVD-fractie vragen verder of wij mogelijkheden zien om in Europees verband tot een regeling te komen omtrent het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en of er vanuit de Europese Unie richtlijnen in dat kader zijn te verwachten. Vooralsnog zien wij geen reële mogelijkheden om in Europees verband tot een regeling te komen. Een dergelijke regeling achten we ook niet wenselijk aangezien deze zich voornamelijk zou bevinden op het terrein van het bestuursrecht dat in veel sterkere mate dan het privaatrecht en het strafrecht, in de Europese lidstaten een nationaalrechtelijke kwestie is. Hoewel de uitgangspunten dezelfde kunnen zijn, zulks leert ook het rechtsvergelijkende onderzoek, is de nationale uitwerking te zeer verbonden met de eigen aard van het nationale rechtssysteem. Vanuit de Europese Unie zijn dan ook geen richtlijnen te verwachten met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen in algemene zin. Wel is in de richtlijn inzake Elektronische handtekeningen, die in de Memorie van Toelichting van dit wetsvoorstel tamelijk uitvoerig wordt besproken, rekening gehouden met de bijzondere positie van de overheid. Deze richtlijn wordt

op dit punt geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 2:16, waarvan de slotzin bepaalt dat bij wettelijk voorschrift aanvullende eisen kunnen worden gesteld, die verder gaan dan de eisen van het BW. Dat is een mogelijkheid die alleen aan de overheid wordt toegekend. Voorts is tijdens de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 ingestemd met de doelstellingen van het «actieplan eEuropa 2005». In dat kader wordt het gebruik van de elektronische weg door overheden gestimuleerd. Een slagvaardige en transparante overheid die volop gebruik maakt van ICT, zowel bij elektronische dienstverlening als bij de realisering van nieuwe beleidsopgaven, wordt gezien als een belangrijk onderdeel van de informatiemaatschappij. Onder andere via benchmarking en het voorstel voor de Richtlijn commerciële exploitatie van overheidsinformatie (nr. Commissiedocument COM (2002) 207) wordt hieraan invulling gegeven. Doel van de voorgestelde richtlijn is een algemeen geldend recht te vestigen om overheidsinformatie die algemeen toegankelijk is commercieel te hergebruiken.

Naar aanleiding van dit wetsvoorstel is bezien in hoeverre het noodzakelijk is in bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving aanvullende dan wel afwijkende voorschriften ten opzichte van de voorgestelde afdeling 2.3 te formuleren. De leden van de fracties van VVD en CDA vragen naar de stand van zaken rond de aanpassingswetgeving.

Aanvankelijk was beoogd bedoelde voorschriften in een afzonderlijk wetsvoorstel onder te brengen. Gezien het geringe aantal afwijkingen dat uiteindelijk noodzakelijk is gebleken, wordt thans voorgesteld deze afwijkende voorschriften door middel van een bij deze nota gevoegde nota van wijziging in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Dat slechts een gering aantal afwijkingen op artikel 2:13 noodzakelijk is gebleken heeft onder meer te maken met de facultatieve aard van dit wetsvoorstel. Betrokkenen worden niet gedwongen gebruik te maken van het elektronisch verkeer. Het wetsvoorstel biedt enkel een normatief kader voor het geval voor elektronisch verkeer wordt gekozen. Bij een imperatieve redactie zouden in de bijzondere wetgeving veel meer uitzonderingen moeten worden gemaakt. Daarnaast gaat dit wetsvoorstel uit van een ruime, dynamische interpretatie van het begrip «schriftelijk». Het begrip omvat iedere weergave door middel van schrifttekens, ongeacht de aard van de drager van deze schrifttekens. De mogelijkheid van elektronisch verkeer behoeft daarmee niet expliciet geregeld te worden. Omdat het begrip «schriftelijk» in de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving inder tijd hoofdzakelijk is opgenomen teneinde het mondelinge gegevensverkeer uit te sluiten, levert een ruime interpretatie in de regel geen problemen op. In de gevallen dat het elektronisch verkeer (nog) niet als functioneel equivalent kan worden beschouwd, is elektronisch verkeer op grond van dit wetsvoorstel niet mogelijk. Naarmate in de toekomst elektronische equivalenten kunnen worden ontwikkeld die dezelfde functie en eenzelfde mate van beveiliging kunnen waarborgen als het conventionele schriftelijke verkeer, zal elektronische verzending mogelijk worden. De wet behoeft daarvoor niet gewijzigd te worden: de mogelijkheid van elektronisch berichtenverkeer kan dan als het ware in het begrip «schriftelijk» worden ingelezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de concrete veranderingen waartoe naar verwachting dit wetsvoorstel in de praktijk gaat leiden. Wij verwachten dat de bij bestuur en burger bestaande zorg, dat de huidige bestuursrechtelijke wetgeving aan bestuurlijk elektronische verkeer mogelijk in de weg zou staan, door deze wet wordt weggenomen. Wij verwachten dat in de praktijk bestuursorganen op veel grotere schaal dan thans het geval is, zich zullen openstellen voor aanvragen en verzoeken van burgers die langs elektronische weg zijn gedaan en dat de verlening

van vergunningen, ontheffingen en subsidies en dergelijke langs elektronische weg in toenemende mate zal plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ook naar de verhouding tussen de abstracte normen en de concrete uitwerking in de rechtspraak en in de bestuurspraktijk. De belangrijkste normen die dit wetsvoorstel tot uitdrukking brengt zijn er twee: het beginsel van de nevenschikking en de eis van de voldoende beveiliging. Dit wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat zij die niet wensen of kunnen deelnemen aan het elektronisch verkeer van informatie verstoken blijven of tegen hun zin tot deelname worden gedwongen. Voorts dient het elektronisch verkeer voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk te zijn. Binnen deze randvoorwaarden dient de praktijk zijn weg te vinden. Deze randvoorwaarden zullen, doordat zij in de wet zijn vastgelegd, ook in de jurisprudentie in acht genomen moeten worden. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts in hoeverre de regering van plan is om via een ander wetsvoorstel aanspraken te vestigen op communicatie langs elektronische weg. Zij vragen zich daarnaast af in hoeverre het uitgangspunt dat de elektronische weg alleen kan bestaan als het bestuursorgaan dat zelf wenst, stimulerend is voor bestuursorganen om elektronische communicatie uit te bouwen. Het thans voorliggende wetsvoorstel vestigt inderdaad geen aanspraken op elektronische dienstverlening. Wij zijn ook niet voornemens andere wetgeving tot stand te brengen die in algemene zin dergelijke aanspraken zal vestigen. Dit wetsvoorstel is vooral kaderstellend van aard, het biedt randvoorwaarden. Zoals gezegd, gaat reeds hiervan een belangrijke prikkel uit om van de elektronische weg gebruik te maken. Dit wetsvoorstel geeft immers aan wanneer de elektronische weg geoorloofd is. Het maakt een eind aan onduidelijkheden die daarover op dit moment nog bestaan. Voor de stimulering van de communicatie langs elektronische weg, zowel voor toegankelijkheid van overheidsinformatie als voor publieke dienstverlening, worden door het kabinet andere middelen dan wetgeving ingezet. Het kabinet heeft als concrete streefwaarde voor de publieke dienstverlening bepaald dat eind 2003 minimaal 35% van de totale publieke dienstverlening elektronisch moet kunnen worden uitgevoerd (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 2, p. 122). Enkele voorbeelden van middelen die de afgelopen jaren zijn ingezet om te komen tot verbetering van de elektronische dienstverlening in Nederland zijn het Overheidsloket 2000 (OL2000) en het project superpilots. Overheidsloket 2000 heeft een belangrijke rol gespeeld bij het bevorderen van projecten waardoor burgers met hun vragen via één fysiek of elektronisch loket kunnen worden geholpen. In 2001 zijn de «super-pilots» van start gegaan in de gemeenten Eindhoven/Helmond, Enschede en Den Haag. In deze gemeenten wordt grootschalig geëxperimenteerd met elektronische transacties van diensten. De pilots lopen tot 2004. De opgedane kennis en ervaringen in de superpilots worden ter beschikking gesteld aan de overige gemeenten in Nederland.

Reikwijdte van dit wetsvoorstel

Verschillende fracties vragen naar het elektronisch verkeer tussen de burger en de rechterlijke macht. De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete stappen worden genomen om zo snel mogelijk tot een algemeen kader te komen waarmee elektronisch verkeer tussen de burger en de gerechten wordt bewerkstelligd. De leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie informeren in dit verband in het bijzonder naar de termijnen. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor een expert-meeting over dit onderwerp. Dit gebeurt in samenspraak met de Raad voor de Rechtspraak. De expert-meeting zal binnenkort plaatsvinden. De vervolgstappen zijn afhankelijk van de uitkomsten van deze expert-meeting.

In antwoord op de betreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie zij benadrukt dat dit wetsvoorstel het elektronisch verkeer met de rechter niet

verbiedt, maar er ook geen regels voor stelt. Dit betekent dat als de gerechten de mogelijkheid daartoe bieden, in beginsel ook met de rechter thans reeds langs elektronische weg kan worden gecommuniceerd. Dit wetsvoorstel staat aan experimenten daarmee niet in de weg. Maar dit betekent ook dat het elektronisch verkeer met de bestuursrechter vooralsnog geheel, zonder nadere wettelijke normering, aan de praktijk wordt overgelaten. De voorgestelde afdeling 2.3 is niet rechtstreeks van toepassing. Een van de vragen die op de expert-meeting aan de orde zal komen is in hoeverre afdeling 2.3 van toepassing kan zijn op het verkeer met de gerechten.

De SGP-fractie vraagt wat wij in dit verband bedoelen met de «eigen aard van rechtspraak». Vanwege de eigen aard van rechtspraak achten wij het vooralsnog een stap te ver afdeling 2.3 zonder meer van toepassing te verklaren op het verkeer met de bestuursrechter. De bestuursrechter is nu eenmaal geen bestuursorgaan. Het verkeer tussen burger en rechter pleegt op andere – meer geformaliseerde – wijze te verlopen dan het verkeer met bestuursorganen. Zoals gezegd is om die reden eerst nader onderzoek gewenst.

De leden van de VVD-fractie missen een eenduidig kader waarbinnen dit wetsvoorstel is ingebed. Zo vragen zij zich af of er geen relatie moet worden gelegd met de grondwettelijke bescherming van het briefgeheim en wijzen in dit verband ook op het rapport van de commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk». Het algemeen kader waarbinnen dit wetsvoorstel is ingebed, is uitvoerig geschetst in het Actieprogramma Elektronische Overheid (Kamerstukken II 1998–1999, 26 387, nr. 1) en de daarbij behorende vervolgstukken en – wat de wetgeving betreft – in de Nota Wetgeving voor de elektronische snelweg (Kamerstukken II 1997–1998, 25 880, nr. 2). De commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (commissie Franken) heeft zich heel specifiek bezig gehouden met de grondrechtelijke aspecten. Gemeenschappelijk aan dit wetsvoorstel en aan de voorstellen van de commissie Franken is dat aan beide voorstellen de vraag ten grondslag ligt of het wenselijk is om, gelet op nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en daarmee samenhangende maatschappelijke ontwikkelingen, bestaande wetgeving aan te passen. Een relatie is er meer in het bijzonder tussen enerzijds afdeling 2.3 van het wetsvoorstel («Verkeer langs elektronische weg») en anderzijds het voorstel van de commissie Franken tot wijziging van artikel 13 van de Grondwet (grondrecht op vertrouwelijke communicatie), in die zin dat beide voorstellen de burger een waarborg geven voor vertrouwelijk berichtenverkeer. Er zijn echter ook belangrijke verschillen in aard en reikwijdte van de beide voorstellen. Het voorstel van de commissie Franken heeft tot doel de huidige grondwettelijke bescherming van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim uit te breiden naar alle huidige en toekomstige vormen van vertrouwelijke communicatie. Voorts heeft dat voorstel als doelstelling om ook in horizontale verhoudingen het recht op vertrouwelijke communicatie te waarborgen. Hiertoe bevat dat voorstel in het vierde lid van het voorgestelde grondwetsartikel een opdracht aan de wetgever om de vertrouwelijke communicatie tussen burgers onderling te beschermen. Afdeling 2.3 van het voorliggende wetsvoorstel is alleen van toepassing op het berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht en strekt ertoe te bepalen wanneer en onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen mogelijk is.

De leden van de VVD-fractie refereren voorts aan de experimenten met het elektronisch op afstand uitbrengen van stemmen, die in het kader van het project «Kiezen op Afstand» worden voorbereid (Kamerstukken II 2002/03, 28 664, nr. 1. e.v). In dat kader is gebleken dat het uitsluiten van fraude moeilijk is. Kan de regering aangeven waarom bij primaire besluitvorming, bezwaarschriften en bij het administratief beroep wel zou

kunnen worden gewerkt met betrouwbaar elektronisch verkeer, zo vroegen deze leden. Het elektronisch vanaf afstand uitbrengen van een stem bij verkiezingen is niet te vergelijken met, bijvoorbeeld, het inzenden van een formulier via internet. Voor het stemmen met behulp van internet en telefoon, waartoe experimenten in voorbereiding zijn, is een aantal specifieke maatregelen noodzakelijk. Op het moment dat de stem wordt uitgebracht, dient de identiteit van de betrokkene te kunnen worden vastgesteld, alsmede zijn kiesgerechtigdheid. Anderzijds dient het elektronische stembiljet dat de stem van de kiezer bevat zo gauw mogelijk te worden losgekoppeld van diens identiteit, teneinde het geheime karakter van de stemming te waarborgen. Anders dan bij de meeste andere elektronische handelingen, zoals bijvoorbeeld elektronisch betalingsverkeer, is het bij verkiezingen hierdoor niet mogelijk, en ook niet gewenst, om de eenmaal verrichte handeling terug te draaien. Het stemmen via PC en telefoon dient derhalve aan uitzonderlijk hoge eisen van betrouwbaarheid te voldoen. In de conventionele wereld ligt dit niet anders. Ook daar is het uitbrengen van een stem bij verkiezingen met zwaardere waarborgen omgeven dan veel andere verrichtingen jegens het bestuur.

Onder het verzenden langs elektronische weg wordt iedere vorm van elektronische gegevensuitwisseling met een ander verstaan. Het betreft zowel het gebruik van e-mail, websites alsmede berichtenverkeer via intra- en internet e.d. Ook het sms-verkeer en het faxverkeer vallen eronder. De leden van de Groenlinks-fractie vragen aan te geven waarom niet is gekozen voor het definiëren van het begrip «elektronisch verzenden» in titel 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. In titel 1.1 worden definities gegeven van begrippen als «bestuursorgaan», «belanghebbende», «besluit» en «administratieve rechter». Dat is nodig omdat deze begrippen in een voor het bestuursrecht zeer specifieke zin worden verstaan, die zonder wettelijke omschrijving onvoldoende rechtskracht zou bezitten. Deze begrippen vormen de kernbegrippen van de Awb. Begrippen als «schriftelijk» en «mondeling» zijn echter, hoewel eveneens zeer belangrijk, van een andere orde. Er wordt niet een speciale betekenis voor het bestuursrecht aan toegekend die daarbuiten niet geldig is. Geen van deze begrippen wordt in de Awb gedefinieerd. Het ligt dan ook niet in de rede dat wel met het begrip «elektronisch» te doen. Het begrip «elektronisch verzenden» wordt in dit wetsvoorstel zeer ruim begrepen.

De leden van de SP-fractie vragen of de waarborgen ook afdoende zijn als het gaat om het indienen van een bezwaarschrift tegen een beslissing van een bestuursorgaan en of in dit geval de verzend- en ontvangsttheorie geldt. Deze regeling heeft betrekking op iedere vorm van elektronisch verkeer van de burger met bestuursorganen. De verzending van een bezwaarschrift valt daar ook onder. Uit de toepassing van afdeling 2.3 vloeit voort dat langs deze weg alleen een bezwaarschrift kan worden ingediend indien het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat langs elektronische weg bezwaar kan worden gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de rechtsmiddelclausule. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen. Hier geldt dus de ontvangsttheorie (art. 6:9, eerste lid). Uitdrukkelijk is afgezien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van de gemitigeerde verzendtheorie (art. 6:9, tweede lid), aangezien het niet aangaat elektronische verzending gelijk te stellen met een bepaalde manier van conventionele verzending, te weten die van de terpostbezorging, terwijl op andere vormen van verzending, bijvoorbeeld per bode of koerier, de gemitigeerde verzendtheorie evenmin van toepassing is. De reden hiervoor is dat in de regel de tijdsduur tussen elektronische verzending en ontvangst van het bericht veel geringer is dan bij verzending per gewone post.

De leden van de SP vragen welke conclusies de regering verbindt aan het rechtsvergelijkende onderzoek van prof. mr. J.E.J. Prins. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is de conclusie van de regering dat zij met dit wetsvoorstel de juiste middenweg bewandelt. Het wetsvoorstel is niet al te gedetailleerd, hetgeen als voordeel heeft dat het mogelijk blijft om vast te houden aan het uitgangspunt van de techniek-onafhankelijke voorschriften en dat er ruimte blijft voor de praktijk om binnen de randwaarden zijn eigen invulling te geven. Het voorstel geeft echter meer houvast dan het geheel afzien van wetgeving zou doen.

Uitgangspunten van dit wetsvoorstel

De begrippen «schriftelijk» en «elektronisch»

Onder het verzenden van een bericht langs elektronische weg is ook het verzenden van een sms-bericht te verstaan. Dit soort berichten wordt uitdrukkelijk niet uitgezonderd. Op het verzenden van een sms-bericht naar of van een bestuursorgaan is de voorgestelde regeling dan ook zonder meer van toepassing. De regeling vereist dat de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid van het bericht voldoende zijn gewaarborgd. Hierbij moet gelet worden op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. In de memorie van toelichting is hierover opgemerkt dat vanwege de vluchtige aard een sms-bericht in veel gevallen niet zal voldoen aan de eis van betrouwbaarheid. Ook de beperkte omvang van een sms-bericht staat aan veel vormen van elektronisch verkeer in de weg. Het laat zich bijvoorbeeld moeilijk denken dat een complexe vergunning met een sms-bericht wordt aangevraagd. Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, is het verzenden van mobiele vervoersbewijzen of bepaalde tickets echter heel wel denkbaar. Het wetsvoorstel staat daar zeker niet aan in de weg. Het wetsvoorstel vereist dat steeds beoordeeld dient te worden of en in hoeverre de elektronische vorm functioneel is en in voldoende mate de betrouwbaarheid verschaft die past bij de aard, inhoud en doel van het bericht. Voor zover ons bekend worden thans echter nog geen overheidsdiensten via een sms-bericht tot stand gebracht.

Functionele equivalenten

In de memorie van toelichting is betoogd dat de elektronische weg als laagdrempeliger wordt ervaren dan de conventionele weg. Bijvoorbeeld het verzenden van een e-mailbericht vergt minder fysieke inspanningen en minder tijd dan het sturen van een brief met dezelfde inhoud per traditionele post. De leden van de SGP-fractie vragen echter of er geen grond is te spreken van een verhoging van de drempel tussen bestuur en burger wanneer tevens de beschikbaarheid, alsook de spreiding van de vereiste deskundigheid en ervaring onder de burgers in aanmerking wordt genomen.

Dit wetsvoorstel bevat de nodige waarborgen om te voorkomen dat gebruikmaking van de elektronische weg ertoe leidt dat bepaalde burgers of groepen in de samenleving geen beschikking meer zouden krijgen over informatie die voorheen nog wel voor hun beschikbaar was. Deze waarborgen komen tot uitdrukking in het uitgangspunt van de nevenschikking, dat hierna aan de orde komt.

Nevenschikking

In dit wetsvoorstel wordt het uitgangspunt van de nevenschikking in een algemene wettelijke voorziening gecodificeerd. Het betreft een uitgangs-

punt dat reeds in de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg is vastgelegd (zie Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2), en waaraan het kabinet blijft vasthouden (vgl. aanwijzing 7a van de Aanwijzingen voor de regelgeving). De leden van de SGP-fractie vragen hoe lang de regering denkt dat in de praktijk het standpunt volgehouden zal worden. Dit wetsvoorstel is er juist op gericht er voor te zorgen dat ook in de praktijk dit uitgangspunt zal blijven gelden. Indien een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg zendt aan een geadresseerde, dan dient de geadresseerde kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs die weg bereikbaar is. Zou dat niet het geval zijn, dan handelt het bestuursorgaan in strijd met de wet (artikel 2:14, eerste lid). En indien een bestuursorgaan een stuk algemeen bekend maakt, dan mag ingevolge dit wetsvoorstel die regeling niet uitsluitend langs elektronische weg kenbaar worden gemaakt. Dit betekent dat indien een bestuursorgaan bijvoorbeeld een jaarverslag langs elektronische weg publiceert, daarvan ook een papieren versie verkrijgbaar moet zijn, bijvoorbeeld door het verslag, al dan niet op verzoek, af te drukken op papier en het toe te zenden. Zou dit niet mogelijk zijn, dan handelt het bestuursorgaan eveneens in strijd met de wet (artikel 2:14, tweede lid). Wij achten de codificatie van het principe van de nevenschikking dan ook een van de meer wezenlijke aspecten van dit wetsvoorstel.

Dit wil echter niet zeggen dat er geen enkele uitzondering op dit principe denkbaar zou zijn. Uitdrukkelijk is bepaald dat bij wettelijk voorschrift een uitzondering op dit principe kan worden gemaakt. Voor een dergelijke uitzondering is in ieder geval plaats indien er sprake is van een specifieke doelgroep, waarvan voldoende vaststaat dat deze als geheel toegang heeft tot de elektronische weg. Publicatie in conventionele vorm zou dan geen enkel doel moeten kunnen dienen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat bedoeld is met de instemming van allen; zij attendeert erop dat door verloop van tijd de kring van betrokkenen kan wisselen. Denkbaar is inderdaad dat er alsnog behoefte kan ontstaan aan publicatie in conventionele vorm. Is dit het geval dan dient hiermee rekening te worden gehouden en dient de kenbaarmaking bij aanvang tevens in conventionele vorm plaats te vinden. Wij denken bij de uitzonderingen dan ook aan min of meer goed af te bakenen doelgroepen, zoals bijvoorbeeld het notariaat en ook aan de wereld van de ICT zelf. Te denken valt bijvoorbeeld aan de openbaarmaking van besluiten die gericht zijn tot een op het terrein van de automatisering werkzame bedrijfstak. Aldaar valt niet te verwachten dat door verloop van tijd er alsnog behoefte zal ontstaan aan berichtgeving in conventionele vorm. Aldus kan ook met toekomstige ontwikkelingen rekening worden gehouden.

Verkeer langs elektronische weg

Bereikbaarheid van de burger

De leden van de PvdA-fractie vragen in verband met de bereikbaarheid van de burger of in de praktijk meestal sprake zal moeten zijn van zowel elektronische als tegelijkertijd ook conventionele communicatie tussen een bestuursorgaan en de burger. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat degene aan wie een bestuursorgaan langs elektronische weg een bericht verstuurt, kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg bereikbaar is. Dit uitgangspunt brengt niet automatisch met zich dat naast elektronische communicatie ook steeds conventioneel berichtenverkeer nodig is. Integendeel, bij voorkeur is niet nodig dat de elektronische bereikbaarheid van een of enkele burgers ook nog op conventionele wijze wordt geverifieerd. Zulks vormt immers een extra belasting, die indien mogelijk moet worden vermeden, aangezien zij onder omstandigheden de voordelen van elektronische communicatie ten dele reduceert. Niet uitgesloten is echter

dat de bereikbaarheid niet anders dan langs conventionele weg kan worden geverifieerd.

Naar aanleiding van het voorontwerp, waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, is door de SER de vraag opgeworpen wanneer in verband met de bereikbaarheid van de betrokkene het aanbeveling verdient het elektronische bericht te laten volgen door een brief. In reactie daarop is in de memorie van toelichting aangegeven dat wanneer een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg verstuurt zonder dat de geadresseerde heeft kenbaar gemaakt dat hij langs deze weg bereikbaar is, en er wordt niet op gereageerd, er dan niet van mag worden uitgegaan dat het bericht is aangekomen. Het ligt dan voor de hand dat het bestuursorgaan het nogmaals of op een andere manier probeert, bijvoorbeeld door middel van een conventionele verzending.

Omdat bij ongeadresseerde verzendingen of bij verzendingen naar een groot aantal betrokkenen niet is vast te stellen of een ieder langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, is in dat soort gevallen voorgescreven dat naast de elektronische weg ook van de conventionele weg gebruik moet worden gemaakt. Wanneer een algemene regeling zowel elektronisch als op conventionele wijze is kenbaar gemaakt, geldt in beginsel de conventionele versie als de officiële juridische bekendmaking; dit volgt uit het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 3:42.

Beveiliging

De leden van de VVD-fractie besteden aandacht aan de public-key-infrastructure (PKI) en vragen naar de gewenstheid van de succesvolle voltooiing van het PKI-project en het effectief kunnen functioneren van het onderhavige wetsvoorstel.

Hoewel wij een goed werkende algemene infrastructuur zeer belangrijk vinden, is de voltooiing van het PKI-project niet noodzakelijk voor een effectieve werking van het onderhavige wetsvoorstel. De aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt, zijn bepalend voor de mate waarin een elektronisch bericht moet worden beveiligd. Elektronische handtekeningen zijn er al, en wel in verschillende soorten. Veel elektronische berichten kunnen overigens zonder elektronische handtekening worden verzonden, omdat een zo hoge mate van betrouwbaarheid niet nodig is. Voor andere berichten kan met een eenvoudiger beveiliging dan die van het PKI-project worden volstaan. Ruim bekend is de pincode, die bijvoorbeeld gehanteerd wordt voor de elektronische aangifte van de inkomstenbelasting. Het onderhavige wetsvoorstel moet dan ook voldoende robuust worden geacht om uiteenlopende technische facilitering te kunnen normeren. Wij achten dit ook van belang, omdat het afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid die van een algemene wettelijke regeling mag worden verwacht, indien een wettelijke voorziening zou worden getroffen die, vanwege haar afhankelijkheid van de stand der techniek, onvoldoende is opgewassen tegen de tand des tijds.

Dit neemt echter niet weg dat ons streven erop is gericht, daar waar dat mogelijk is, de benodigde uniformiteit te creëren. Het PKI-project heeft tot doel voor de gehele overheid een structuur tot stand te brengen waardoor voor verschillende diensten een zelfde soort elektronische handtekening kan worden gebruikt – namelijk de digitale handtekening die met behulp van een sleutelbaar tot stand komt –, zodat een «elektronische sleutelbos» wordt voorkomen. Daarnaast zorgt het PKI project ook voor een infrastructuur waardoor de digitale identiteit en de vertrouwelijkheid van het berichtenverkeer mogelijk wordt gemaakt, zowel in de communicatie tussen overheid en burger, als ook in de communicatie tussen overheid en bedrijfsleven en overheden onderling. Het PKI project is thans in de fase dat organisaties kunnen aansluiten bij de PKI van de overheid, in het jaar 2003 zullen naar verwachting de eerste organisaties zich hebben aangemeld.

De leden van de fractie van de SP vragen wie het niveau van beveiliging bij elektronische gegevensuitwisseling gaat bewaken; in het verlengde daarvan vragen zij naar de controle op de naleving van de beginselen van behoorlijk IT-gebruik. Het niveau van beveiliging wordt bepaald door de verzender. De beginselen van behoorlijk IT-gebruik zijn te beschouwen als belangrijke gezichtspunten voor de beoordeling of de verzending van een bericht voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk kan plaatsvinden. De verantwoordelijkheid voor het in acht nemen van deze gezichtspunten ligt primair bij de verzender. De verzender kan in principe zowel de burger als een bestuursorgaan zijn. Indien op deze gezichtspunten onvoldoende acht wordt geslagen, bestaat het risico dat de verzending als onvoldoende betrouwbaar of vertrouwelijk moet worden bestempeld. Indien aan een bestuursorgaan een bericht wordt gezonden dat door het bestuursorgaan onvoldoende betrouwbaar of vertrouwelijk wordt geacht, dan kan het bestuursorgaan op deze grond het bericht weigeren. Betreft de verzending de bekendmaking van een voor beroep vatbaar besluit in de zin van de Awb, dan is het uiteindelijk aan de bestuursrechter om te beoordelen of de bekendmaking op juiste wijze heeft plaatsgevonden. Al met al is de beoordeling van de voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid in eerste instantie aan de verzender, in tweede instantie aan de ontvanger en, indien het bericht onder de rechter komt, in laatste instantie aan de rechter.

Verder vraagt de SP-fractie naar de accountantsverklaring. Dit wetsvoorstel heeft daar slechts ten dele betrekking op. De Awb is immers niet van toepassing op de rechtsverhouding tussen de burger en de accountant. De accountantsverklaring wordt echter wel in de memorie van toelichting genoemd, omdat de Awb, in de regeling inzake per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen, op enkele plaatsen een schriftelijke verklaring van een accountant vereist. De Awb staat niet in de weg aan het langs elektronische weg meezenden van deze verklaring bij een elektronische subsidieaanvraag, mits aan de algemene bepalingen van afdeling 2.3 is voldaan. De kwestie is echter dat bovendien, los van de Awb, vereist is dat de accountantsverklaring op zichzelf in elektronische vorm aanvaardbaar is. Of dit laatste het geval is, is aan de desbetreffende wetgeving en praktijk, maar valt buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de wenselijkheid van het aanzeggen van bestuursdwang langs elektronische weg. In een zeer algemene regeling als de onderhavige willen wij de elektronische weg in beginsel voor geen enkel instrument bij voorbaat helemaal afsluiten, mits de elektronische weg functioneel is. Zo kan indien mogelijk in spoedeisende gevallen een elektronische aanzegging van bestuursdwang uitkomst bieden. Vanwege het belastende karakter van het besluit is het van extra groot belang dat de verificatie of de aan te schrijven langs elektronische weg voldoende bereikbaar is, op grondige wijze plaatsvindt. De Awb kent bij bestuursdwang bovendien de regeling dat indien de situatie dermate spoedeisend is dat het bestuursorgaan de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet van tevoren op schrift kan stellen, het alsnog zo spoedig mogelijk zorgt voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking (artikel 5:24, zesde lid). Het is goed voorstelbaar dat in een dergelijke spoedeisende situatie het niet meer mogelijk is de aanzegging langs conventionele weg te verzenden, terwijl dat langs elektronische weg nog wel kan. Bij onzekerheid over de bereikbaarheid van de aangeschreven dient alsnog zo spoedig mogelijk voor bekendmaking langs conventionele weg zorg te worden gedragen.

De vraag of het in bepaalde gevallen niet in de rede ligt het begrip «schriftelijk» enger uit te leggen dan thans wordt voorgesteld, beantwoorden wij op grond van het voorafgaande ontkennend. Wel willen wij erop wijzen dat de ruime uitleg tevens een dynamische uitleg mogelijk maakt: een ruime uitleg is alleen aan de orde indien de elektronische weg minstens even functioneel is als de conventionele. Wij herinneren hier tevens aan

het door ons gevolgde advies van de Raad van State waarin wordt aangedrongen de termen «schriftelijk» en «elektronisch» niet op te vatten als een tegenstelling, maar als verschillende modaliteiten op één schaal.

De betekenis van dit wetsvoorstel voor verzending langs elektronische weg op grond van de Awb

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot de doorzendplicht van artikel 2:3 of de «service» van de overheid ten aanzien van elektronische berichten niet vermindert ten op zichte van langs conventionele weg verzonden berichten. Zij stellen de vraag of de mededeling aan de afzender dat het bericht niet kan worden ontvangen, kan worden beschouwd als voldoening aan de doorzendplicht. Wij achten het van belang in het oog te houden dat artikel 2:3 een doorzendplicht tot uitgangspunt neemt en indien doorzending niet mogelijk is een terugzendplicht kent voor de berichten die niet voor het bestuursorgaan bestemd zijn. Artikel 2:3 wordt in dit wetsvoorstel niet gewijzigd; er wordt op dit punt geen verschil gemaakt tussen conventioneel verkeer en elektronisch verkeer. Het woord «kennelijk» in het eerste lid brengt tot uitdrukking dat het bestuursorgaan wel in staat moet zijn te beoordelen bij welk ander bestuursorgaan het bericht thuishoort. Indien voor het bestuursorgaan niet met de normale middelen is na te gaan welk bestuursorgaan bevoegd is het geschrift te behandelen, geldt de verplichting tot doorzending niet. Een wijziging in de dienstbaarheid van de overheid doet zich hier niet voor.

Artikelsgewijs

Artikel 2:13

De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangegeven wat precies onder «bericht» dient te worden verstaan. Het begrip «elektronisch bericht» wordt ruim opgevat. Het gaat om iedere vorm van verzending die langs elektronische weg plaatsvindt. Het kan gaan om e-mailen, internetten, faxen enz. Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, is ook een sms-bericht een elektronisch bericht.

Artikel 2:14 lid 1

De leden van de Groenlinks-fractie vragen op welke wijze de geadresseerde voldoende kenbaar heeft gemaakt dat hij via het elektronische berichtenverkeer berichten wil ontvangen. Wanneer de afzender bij zijn persoonsgegevens een e-mailadres opgeeft, mag er niet steeds zonder meer van uit worden gegaan, dat hij als geadresseerde voldoende bereikbaar is. Een burger die elektronisch bereikbaar was hoeft dat niet te blijven. Het is, vergeleken met een conventionele omgeving, op de elektronische snelweg veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meer postadressen te beschikken. Ook het tijdsverloop tussen het oorspronkelijke bericht en de reactie speelt een rol. Naarmate meer tijd verstreken is, kan er minder van worden uitgegaan dat de afzender op het oorspronkelijke adres van verzending bereikbaar is. De geadresseerde zal derhalve moeten aangeven of hij voor een bepaald bericht of een bepaalde berichtenuitwisseling elektronisch bereikbaar is en op welk elektronisch postadres dat is. Voor een faxnummer ligt dit anders. Een faxnummer is over het algemeen bestendiger dan een e-mailadres. Om die reden zal wanneer de afzender zijn faxnummer opgeeft, in beginsel wel van voldoende bereikbaarheid kunnen worden uitgegaan.

Artikel 2:15 lid 2

Wij delen de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat burgers er niet altijd aan ontkomen een uitgebreide toelichting te geven op hun correspondentie. Artikel 2:15, tweede lid, heeft echter niet zozeer betrekking op de elektronische berichten zelf, maar op de eventueel mee te zenden gegevens en bescheiden. De strekking van dit voorschrift is te voorkomen dat nodeloos boeken, naslagwerken en andere bescheiden in elektronische vorm worden meegezonden. Indien de verzender, anders dan het bestuursorgaan, van mening is dat deze bijlagen wel voor een goed begrip van het bericht noodzakelijk zijn, kan hij ze het bestuursorgaan per conventionele post doen toekomen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes