

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 5 november 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

Noodzaak en doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven de overweging in de memorie van toelichting dat de noodzaak van dit wetsvoorstel gelegen is in het wegnemen van de onzekerheden die thans in de praktijk bestaan over de vraag wanneer verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en in het eisen van waarborgen voor een goed verloop van dit verkeer. De ontwikkeling van een traditionele naar een informatiesamenleving is een nog steeds voortgaand proces. Wel zijn deze leden verheugd over het feit dat de regeling facultatief is, in die zin dat een bestuursorgaan en een burger zelf beslissen om te communiceren via elektronische weg. Het mag niet zo zijn dat een burger gedwongen wordt om via elektronische weg contact te hebben met een bestuursorgaan. De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat niet eerst moet worden gekozen voor een experimenteerbepaling, maar dat gelijk een meer definitieve regeling tot stand moet worden gebracht. Als een bestuursorgaan de mogelijkheid biedt om via elektronische weg te communiceren, moet hiervoor een algemeen kader met de nodige waarborgen gelden om rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid te voorkomen. Er kan altijd worden gekozen voor communicatie op de conventionele manier. De leden van de CDA-fractie onderschrijven het gevaar dat experimenteren met zich brengt, te weten dat verschillende bestuursorganen verschillend omgaan met communicatie via elektronische weg met als gevolg dat een onoverzichtelijke situatie ontstaat. Deze leden zijn op grond hiervan van mening dat de regering haast moet maken met een algemeen kader voor de gerechten.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), K. G. de Vries (PvdA), Dittrich (D66), Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Rouvoet (ChristenUnie), Van Blerck-Woerdman (VVD), voorzitter, Adelmund (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Wit (SP), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), ondervoorzitter, Eurlings (CDA), Blok (VVD), Çörüz (CDA), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPPF), Stuger (LPPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Zeroual (LPPF) en Vacature (LPPF).

Plv. Leden: Van Fessem (CDA), Arib (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Azough (GroenLinks), Monique de Vries (VVD), Van der Staaij (SGP), Terpstra (VVD), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Lazrak (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Ormel (CDA), Te Veldhuis (VVD), Jager (CDA), Jense (LN), Van Heemst (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Eerdmans (LPPF), Wiersma (LPPF), Joldersma (CDA), Varela (LPPF) en Jukema (LPPF).

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij constateren reeds enige jaren dat het op grote schaal implementeren van de elektronische snelweg in alle facetten van het overheidsbeleid betrekkelijk traag en voor verschillende onderdelen in een heel verschillend tempo verloopt. Zij verwijzen hier naar de diverse algemene overleggen die de Tweede Kamer heeft gevoerd met de toenmalige bewindslieden Kohnstamm en Van Boxtel. De leden van de VVD-fractie stelden en stellen zich steeds op het standpunt dat verdere introductie van de moderne communicatiemiddelen vooral ook aan de burger ten dienste moeten staan en niet primair aan overheidslichamen onderling. Wat dat betreft is het onderhavige wetsvoorstel een stap in de goede richting, zo stellen deze leden. De regering kiest ervoor om direct tot codificatie over te gaan en niet eerst gedurende enige tijd te experimenteren zoals de Raad van State voorstelt. De leden van de VVD-fractie stellen echter dat het onduidelijk blijft in welke gevallen elektronisch verkeer gelijk wordt gesteld aan schriftelijk verkeer. Deze leden constateren dat de regering kennelijk wil dat die duidelijkheid zich in de praktijk ontwikkelt. Deze leden vragen of dat niet in tegenspraak is met de keuze van de regering om direct tot codificatie over te gaan. Kan de regering aangeven welke gevaren voor de rechtszekerheid kunnen optreden? De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een nadere beschouwing te geven op het verschil in rechtszekerheid die 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. Behalve Nederland zijn er nog maar een paar 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-fractie vragen of deze ontwikkelingsvoorsprong nu niet juist pleit voor een experimenteerfase. Zoals door de regering aangegeven blijken ontwikkelingen in Noorwegen en Duitsland nogal wat overeenkomsten met de Nederlandse situatie te hebben. De leden van de VVD-fractie vragen op welke fundamentele punten het Nederlandse wetsvoorstel ten aanzien van de ontwikkelingen in deze beide landen verschilt. Ziet de regering mogelijkheden om in Europees verband tot een regeling te komen? Zijn vanuit de Europese Unie richtlijnen te verwachten met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen? Kan de regering aangeven welke bijzonder wetten met het oog op dit wetsvoorstel dienen te worden aangepast? Licht de aanpassing van deze wetten op schema? Zijn deze aanpassingen een voorwaarde voor het effectief kunnen functioneren van het onderhavige wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het stellen van regels voor verkeer langs elektronische weg nuttig is bij het door deze leden als gewenst ervaren bevorderen van de elektronische communicatie tussen burgers en bestuursorganen. Tegelijkertijd beseffen deze leden dat met het voorliggende wetsvoorstel weliswaar een aanzet wordt gemaakt tot stroomlijning van de praktijk en wetgeving, maar dat deze aanzet nog abstract van aard is en nadere invulling vereist om in de praktijk van groter belang te kunnen worden. In hoeverre zal naar verwachting van de regering het wetsvoorstel in de praktijk tot concrete veranderingen in het elektronisch bestuurlijk verkeer leiden, vragen deze leden. Deze leden constateren dat de regering enerzijds zelf al aangeeft dat de in het wetsvoorstel abstracte normen met betrekking tot de betrouwbaarheid van elektronisch verkeer nog uitgewerkt dienen te worden in bijzondere regelgeving, protocollen e.d., anderzijds wordt gesproken over het wetsvoorstel als een aanknopingspunt voor de jurisprudentie. Hoe verhoudt het een zich tot het ander, vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het wetsvoorstel niet tot doel heeft «om aanspraken te vestigen op communicatie langs elektronische weg». Deze leden vragen in dit verband of de regering van plan is om, mede in het kader van het verkleinen van de afstand tussen burgers en de overheid, via een ander wetsvoorstel die aanspraken wel vast te leggen. Zo ja, hoe en wanneer zal dit gestalte gaan krijgen? In hoeverre is het uitgangspunt dat de elektronische weg alleen kan bestaan als het bestuursorgaan dat zelf wenst, stimulerend voor bestuursorganen om elektronische communicatie uit te bouwen, zo vragen deze leden.

De leden van de fractie GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarin regels worden gegeven inzake het elektronische verkeer tussen burgers en bestuursorganen. De leden juichen het toe dat overheidsorganen zich aanpassen aan de technologische mogelijkheden van deze tijd en zien het belang om de bestaande wetgeving daarop aan te passen. Deze leden ondersteunen de regering in haar opvatting dat deze technologische ontwikkelingen en het gebruik ervan in het verkeer tussen burgers en de overheid niet aan de wisselwerking van de praktijk en de jurisprudentie kan worden overgelaten.

Deze leden benadrukken het belang in te zien van de technologische ontwikkelingen, maar blijven bezorgd over het aantal burgers, met name ouderen en allochtonen, die deze ontwikkelingen niet kunnen volgen. Dat het kabinet, in de nota «wetgeving voor de elektronische snelweg» gekozen heeft voor het uitgangspunt dat conventionele gegevensuitwisseling niet verdrongen mag worden door elektronische gegevensuitwisseling stemt deze leden tot tevredenheid.

De leden van de SP-fractie hebben met kritische belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij erkennen de voordelen die het elektronisch verkeer kan bieden in de communicatie tussen bestuursorganen en burgers. Zij hebben echter ook oog voor de nadelige consequenties die gepaard gaan met elektronische communicatie. Zij willen de regering een aantal vragen voorleggen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennisgenomen. Zij onderkennen het belang van een wettelijke regeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer. Evenwel ondersteunen zij 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.

Reikwijdte van dit wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat in de memorie van toelichting terecht gesteld wordt dat dit wetsvoorstel niet van toepassing is op de communicatie tussen bestuursrechter en burgers en dat deze vorm van communicatie samen met het strafproces- en burgerlijk procesrecht bezien moet worden. Kan de regering aangeven welke concrete stappen worden genomen om zo snel mogelijk tot een algemeen kader te komen waarmee elektronisch verkeer tussen de burger en de gerechten bewerkstelligd wordt? Kan de regering de Tweede Kamer nader informeren welke bijzondere wetten aanpassing behoeven naar aanleiding van dit wetsvoorstel en of de aanpassing van deze wetten op schema ligt?

De leden van de VVD-fractie missen een eenduidig kader van de regering waarbinnen dit wetsvoorstel is ingebed. Zo vragen deze leden of er geen relatie moet worden gelegd met de grondwettelijke bescherming van het briefgeheim en de complicaties bij codificatie van het elektronisch verkeer

in de Grondwet. Zij wijzen in dat kader ook op het rapport van de commissie Franken (commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk»). Voorts constateerden de leden van de VVD-fractie dat experimenten met het digitaal op afstand uitbrengen van stemmen bij verkiezingen moeizaam tot stand komen en steeds weer worden uitgesteld met name omdat fraude onvoldoende kan worden uitgesloten. Kan de regering aangeven waarom bij primaire besluitvorming, bezwaarschriften en bij het administratief beroep wel zou kunnen worden gewerkt met betrouwbaar elektronisch verkeer, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het feit dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk niet het verkeer met de bestuursrechter regelt, zich verhoudt tot het gestelde dat het beroep bij de bestuursrechter wel kan worden ingesteld «als de [bestuurs]rechter die mogelijkheid uitdrukkelijk heeft opengesteld». Deze leden vragen wanneer wordt de gemelde expertmeeting over het vraagstuk van elektronische communicatie met de rechter gehouden wordt en wanneer de concrete resultaten (bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende voorzieningen) kunnen worden verwacht?

De leden van de Groenlinks-fractie vragen de regering aan te geven waarom niet is gekozen voor het definiëren van het begrip «elektronisch verzenden» in titel 1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Kan de regering eveneens aangeven op welke termijn en in welke vorm de door de bestuursrechters voorgestane discussie wordt gevoerd over de mogelijkheid óók de correspondentie in rechterlijke procedures elektronisch te verzorgen, vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de essentiële waarborgen voor de rechtszekerheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming ook afdoende beschermd zijn als het gaat om het indienen van een bezwaarschrift tegen een beslissing van een bestuursorgaan door een burger via e-mail? Geldt in dit geval de verzend- en ontvangsttheorie?

De leden van de SGP-fractie vragen wat betreft de reikwijdte van het wetsvoorstel waarom de regering de tijd nog niet rijp acht om afdeling 2.3 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op het elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Zij verzoeken om een toelichting op het door de regering voor dit standpunt aangevoerde argument van «de eigen aard van rechtspraak» in het licht van de doelstelling van het wetsvoorstel.

Vorbereiding van dit wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie vragen welke conclusies de regering verbindt aan de uitkomsten van het rechtsvergelijkende onderzoek van prof. J. E. J. Prins?

De leden van de SGP-fractie onderschrijven met nadruk het in de memorie van toelichting (p. 5) verwoorde standpunt van de geraadpleegde adviesorganen dat het gebruik van elektronisch verkeer niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot de elektronische snelweg. Eveneens sluiten zij zich aan bij de opvatting dat de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronische verkeer in voldoende mate moeten zijn gewaarborgd.

Uitgangspunten van dit wetsvoorstel

De begrippen «schriftelijk» en «elektronisch»

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de praktijk nu reeds door

middel van sms-berichten transacties blijken te worden verricht. Bijvoorbeeld NoordNed is gestart met een proef met mobiele vervoersbewijzen, de Mobiele Ticket Service. Deelnemers aan de proef hoeven geen vervoersbewijs bij een loket of kaartautomaat meer af te halen, maar ontvangen via sms een M-Ticket op hun mobiele telefoon. Deze leden vragen of dergelijke diensten ook van bestuursorgaan naar burger denkbaar zijn. Zo ja, kunnen daar concrete voorbeelden van worden genoemd? In hoeverre is het in de memorie van toelichting gestelde dat een sms-bericht veelal niet zal voldoen aan de eis van betrouwbaarheid houdbaar, dit mede gezien in het licht van het experiment van NoordNed?

Functionele equivalenten

In de memorie van toelichting (p. 7) wordt betoogd dat een verschil tussen de conventionele en de elektronische weg is dat de elektronische weg als laagdrempelig wordt aangemerkt. De leden van de SGP-fractie stellen de vraag of bij de karakterisering «laagdrempelig» tevens in aanmerking is genomen de beschikbaarheid, alsook de spreiding van de vereiste deskundigheid en ervaring onder de burgers. Is vanuit dit aspect bezien niet met evenveel grond te spreken van een verhoging van de drempel tussen bestuur en burger als gevolg van de introductie van de elektronische communicatie tussen bestuur en burger, zo vragen deze leden.

Nevenschikking

De leden van de SGP-fractie betuigen hun instemming met de keuze van het kabinet voor «nevenschikking» en niet voor «verdringing» van conventionele gegevensuitwisseling door elektronisch verkeer. Dit doet hen evenwel de vraag stellen hoe lang de regering denkt dat in de praktijk het standpunt volgehouden zal worden dat de elektronische weg naast en niet in de plaats van het conventionele verkeer komt. Tevens stellen zij de vraag of de introductie van de elektronische weg niet praktische verdringingseffecten teweeg zal brengen zonder dat deze direct zijn beoogd. In dit verband vestigen zij de aandacht op één van de uitwerkingen van het nevenschikkingsbeginsel, namelijk dat het bestuursorgaan niet is toegestaan bepaalde zaken alleen nog maar langs elektronische weg te doen, tenzij alle betrokkenen hiermee instemmen. Dit roept bij de leden van de SGP-fractie de vraag op wat bedoeld is met de instemming van allen. Is hierbij in aanmerking genomen dat de kring van betrokkenen kan wisselen per zaak en als zodanig door tijdsverloop aan verandering onderhevig is?

Verkeer langs elektronische weg

Bereikbaarheid van de burger

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel gesteld wordt dat een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg kan versturen voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is. Deze leden zijn van mening dat over de invulling van het begrip «bereikbaarheid van de burger» het wetsvoorstel nog veel over laat aan praktijk en jurisprudentie. Tevens wordt de SER hierover om advies gevraagd. Deze leden vragen of dit betekent dat er naar de mening van de regering in de praktijk tenminste voorlopig meestal sprake zal moeten zijn van zowel elektronische als tegelijkertijd ook conventionele communicatie tussen een bestuursorgaan en de burger?

Beveiliging

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in het standpunt van de regering dat gestreefd dient te worden naar een zo groot mogelijke eenvormige toegankelijkheid van de overheid en van de afhandeling van elektronisch verkeer tussen overheid en burger. Om het elektronisch verkeer voldoende betrouwbaar te doen zijn, wordt een public-key-infrastructure (PKI) ontwikkeld. De leden van de VVD-fractie merken op dat telkens weer blijkt dat het project meer tijd vergt en hogere kosten met zich brengt. Deze leden vragen of de regering een nadere beschouwing kan geven over de gewenstheid van de succesvolle voltooiing van het PKI-project en het effectief kunnen functioneren van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie onderschrijven het streven van de regering naar een hoog niveau van beveiliging bij elektronische gegevensuitwisseling. In de memorie van toelichting wordt gesproken van garanties. De leden van de SP-fractie vragen de regering wie deze garanties gaat bewaken en hoe dit proces gestalte gaat krijgen. Aansluitend op deze vraag willen de leden van de SP-fractie van de regering weten wie de naleving van de beginselen van behoorlijk IT-gebruik gaat controleren? Met betrekking tot de accountantsverklaring vragen de leden van de SP-fractie of het wenselijk wordt geacht dat de accountantsverklaring ook via een elektronische gegevensuitwisseling tot stand kan komen. Is dit naar de mening van de regering gelijkwaardig aan de conventionele weg? Met betrekking tot de bestuursdwang vragen de leden van de SP-fractie of de regering het wenselijk acht dat een relatief zwaar dwangmiddel als bestuursdwang aangezegd wordt via de elektronische weg. Deze leden vragen of het niet veel meer in de rede ligt om het begrip «schriftelijk» in bepaalde gevallen enger uit te leggen dan thans wordt voorgesteld?

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

Wat betreft de bereikbaarheid van het bestuur veronderstellen de leden van de SGP-fractie dat deze niet zal verminderen. Het gestelde op pagina 23 van de memorie van toelichting met betrekking tot de doorzendplicht van artikel 2:3 van elektronisch verzonden berichten doet hen de vraag stellen of de «service» van de overheid in deze niet verminderd ten opzichte van langs conventionele weg verzonden berichten. Als het bevoegde bestuursorgaan niet kenbaar heeft gemaakt dat dit orgaan de elektronische weg heeft geopend, bestaat immers niet de verplichting om het elektronische geschrift te transformeren in een papieren stuk, door het af te drukken en die afdruk door te sturen, zo menen deze leden. Zij stellen de vraag of de mededeling aan de afzender dat het bericht niet kan worden ontvangen, al dan niet met vermelding van het bevoegde bestuursorgaan, kan worden beschouwd als voldoening aan de doorzendplicht.

Artikelsgewijs

Artikel 2:13

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat precies onder «bericht» dient te worden verstaan? Valt een sms bericht hier ook onder?

Artikel 2:14 lid 2

De leden van de Groenlinks-fractie vragen op welke wijze de geadres-

seerde voldoende kenbaar heeft gemaakt dat hij via het elektronische berichtenverkeer berichten wil ontvangen. Volstaat daarbij dat de afzender bij zijn persoonsgegevens een e-mailadres of een faxnummer noemt, zo vragen deze leden.

Artikel 2:15 lid 2

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke criteria overheidsorganen naar het oordeel van de regering dienen te hanteren bij de beoordeling of elektronische berichten van burgers tot een onevenredige belasting zouden leiden. Burgers ontkomen er toch niet altijd aan uitgebreide toelichtingen te geven op hun correspondentie, zo menen deze leden.

De voorzitter van de commissie,
Van Blerck-Woerdman

De griffier voor dit verslag,
Beuker