

Vergaderjaar 2003–2004

28 483

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en daarmee verband houdende aanpassing van enige andere wetgeving (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)

A¹

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 oktober 2003

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD. Wij vinden het verheugend dat de leden van de CDA-fractie met instemming van dit wetsvoorstel hebben kennisgenomen nu zij de daaraan ten grondslag liggende beginselen als redelijk beoordelen. Voorts is het verheugend dat de leden van de VVD-fractie met belangstelling kennis hebben genomen van dit wetsvoorstel en onderschrijven dat het van belang is dat regels worden gesteld aan het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en bestuursorganen onderling, aangezien in de huidige wetgeving deze regels ontbreken. Op de door deze leden gestelde vragen zullen wij hierna ingaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de relatie tussen artikel 5 van de Grondwet (Gw) en het elektronisch bestuurlijk verkeer. De uitleg van de term «schriftelijk» in artikel 5 Gw is aan de orde gekomen in het kabinetsstandpunt «Grondrechten in het digitale tijdperk» naar aanleiding van het op 24 mei 2000 uitgebrachte advies van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (Commissie-Franken), Kamerstukken II 2000/01, 27 460 nr. 1. Op korte termijn zal de regering de beide Kamers der Staten-Generaal per brief informeren over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan dit kabinetsstandpunt, voor zover het artikel 5 Gw betreft. Vooruitlopend op deze brief kan nu reeds worden gezegd, dat het schriftelijkheidsvereiste in dit grondwetsartikel zal worden gehandhaafd, waarbij de term «schriftelijk» naar het oordeel van de regering ruim kan worden uitgelegd: ook petitie's die langs elektronische weg worden ingediend, kunnen daaronder vallen. Uit het vorenstaande vloeit voort dat het geen verschil maakt of een petitie wordt ingediend bij een bestuursorgaan of bij een ander onderdeel van het bevoegde gezag, bijvoorbeeld een der Kamers der Staten-Generaal: in beide gevallen zal het petitierecht (zodra een elektronische postbus is opengesteld) langs elektronische weg kunnen worden uitgeoefend. Overigens ziet dit wetsvoorstel niet op verzoeken gericht aan bijvoorbeeld de Staten-Generaal, zodat de inwerkingtreding ervan op zichzelf daarvoor ook geen gevolgen zal hebben.

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 199 en 199a, vergaderjaar 2002–2003.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af of dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op het elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers in tuchtrechtelijke aangelegenheden. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op alle bestuurlijke verkeer tussen burgers en bestuursorganen dat langs elektronische weg plaatsvindt. Het wetsvoorstel maakt geen nader onderscheid naar het onderwerp van het bestuurlijke verkeer. Voor zover tuchtrechtelijke aangelegenheden in het kader van het openbaar bestuur plaatsvinden, te denken valt bijvoorbeeld aan de tuchtrechtspraak in het kader van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie – die, naar het zich laat aanzien, zal worden vervangen door de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2002, verwezen zij naar het wetsvoorstel daaromtrent dat bij uw Kamer aanhangig is – heeft dit wetsvoorstel derhalve daarop in beginsel eveneens betrekking. Daarbij zij wel opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel een facultatief karakter kent: uitgangspunt is dat het elektronisch verkeer alleen mag plaatsvinden voor zover verzender en ontvanger daarvoor openstaan.

Deze leden vragen voorts of de doorzendplicht te allen tijde ook geldt voor personen en organen niet zijnde bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) maar wel behorend tot de overheidsorganisatie en, indien dat zo is, waartoe deze verplichting dan juridisch is te herleiden. De Awb, en dus ook de hier voorgestelde regeling, heeft alleen betrekking op het verkeer aan en van bestuursorganen (uiteraard met inbegrip van de personen die zelf geen bestuursorgaan zijn, maar wel tot een bestuursorgaan worden gerekend, zoals de tot het bestuursorgaan behorende ambtenaren). De doorzendplicht van artikel 2:3 is dan ook niet van toepassing op overheidsinstanties die niet de status hebben van bestuursorgaan. Niettemin is het uit een oogpunt van behoorlijk bestuur wenselijk dat ook dit soort instanties, voor zover zij daartoe redelijkerwijs in staat zijn, zoveel mogelijk deze verplichting in acht nemen. Daarbij maakt het geen verschil of het gaat om de doorzending van papieren of elektronische geschriften.

De leden van de CDA-fractie vragen verder welke betekenis bestuursorganen mogen hechten aan expliciete ongeclausuleerde bekendmaking van burgers van hun «elektronische adressen», bij wijze van voorbeeld wijzen zij op de bedrijfs- en telefoongidsen en briefhoofden die e-mail en/of faxadressen vermelden. Inderdaad mogen bestuursorganen van bijvoorbeeld een provincie of gemeente slechts voor bepaalde soorten correspondentie ervan uitgaan dat een bedrijf op deze manier kenbaar heeft gemaakt langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn. In de memorie van toelichting is in paragraaf 3.2 vrij uitvoerig stilgestaan bij de bereikbaarheid van de burger, bedrijven daaronder begrepen. De enkele bekendheid met een e-mailadres is in de huidige situatie bijvoorbeeld niet zonder meer voldoende. Wie eenmaal elektronisch bereikbaar was hoeft dat niet te blijven en het is, vergeleken met een conventionele omgeving, op de elektronische snelweg veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meerdere postadressen te beschikken. Het tijdsverloop tussen het oorspronkelijke bericht en de reactie is hierbij van eveneens belang. Naarmate meer tijd verstreken is, kan minder ervan worden uitgegaan dat de afzender op het opgegeven adres van verzending bereikbaar is. Het bedrijf zal derhalve uitdrukkelijk moeten aangeven dat het voor een bepaald bericht of een bepaalde berichten-uitwisseling elektronisch bereikbaar is en op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is. De vermelding in een brievenhoofd of een gids is daarvoor onvoldoende. Bovendien dient verschil te worden gemaakt tussen gevraagde en ongevraagde verzending. Wanneer het bestuursorgaan zich uit eigen beweging tot een bedrijf richt, dient het zich uitdrukkelijk ervan te vergewissen dat het langs elektronische weg bereikbaar is. Dit weegt het zwaarst indien het bestuursorgaan een belastend besluit wil verzenden, bijvoorbeeld een besluit inhoudende een

sanctie of een terugvordering. Wanneer het bestuursorgaan reageert op een langs elektronische weg gedaan verzoek, staat daarmee niet zonder meer vast dat door het indienen van het verzoek impliciet kenbaar is gemaakt dat de verzoeker in het vervolg van de procedure steeds langs elektronische weg bereikbaar is en op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is. Het voorafgaande geldt echter niet voor het faxverkeer. Een faxnummer is over het algemeen minder aan wijzigingen onderhevig dan een e-mailadres. Wanneer door een bedrijf in algemeen zin een faxnummer wordt opgegeven, zal in beginsel wel van voldoende bereikbaarheid kunnen worden uitgegaan.

In hoeverre kunnen organen als de Provinciale Staten en de Gemeenteraad, die door de Grondwet aan het hoofd zijn gesteld van het provinciale respectievelijk gemeentebestuur voor correspondentie met andere provinciale respectievelijk gemeentelijke organen bijvoorbeeld bij verordening (Algemene Inspraakverordening) gedeeltelijk de elektronische weg openstellen, zo vragen de leden van de CDA-fractie vervolgens. In reactie daarop merken wij op dat uit artikel 2:15, eerste lid, van het wetsvoorstel volgt dat een bestuursorgaan waaraan een bepaalde bevoegdheid is toegekend zelf beslist of de elektronische weg bij de uitoefening van deze bevoegdheid is geopend of niet. Dit geldt ook voor de gemeentelijke en provinciale bestuursorganen. Als dus bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders op grond van de Gemeentewet of bijzondere wetgeving een bevoegdheid toekomt, is het ook aan het college om te bepalen of bij de uitoefening van deze bevoegdheid eveneens de elektronische weg kan worden gebruikt. De raad is daarom niet bevoegd bij verordening of anderszins te bepalen in welke gevallen het college de elektronische weg moet openstellen. Dit is alleen anders indien de wetgeving hier een specifieke basis voor zou bieden. De bevoegdheid van de raad een inspraakverordening vast te stellen betreft een zodanige basis. Deze verordening heeft echter uitsluitend betrekking op de wijze waarop burgers bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Voor dat aspect van het collegebestuur zou de raad derhalve wel bij verordening regels kunnen stellen over de (elektronische) communicatie met de burgers. In algemene zin komt de raad echter zodanige bevoegdheid niet toe.

In een elektronische omgeving is er feitelijk geen verschil tussen het ter inzage leggen en het publiceren van informatie. Op grond van dit wetsvoorstel dient informatie die niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, niet uitsluitend elektronisch te worden verzonden, maar ook op conventionele wijze te worden bekendgemaakt (art. 2:14, tweede lid). De ratio van dit voorschrift is dat degenen die, om wat voor reden dan ook, niet van de elektronische weg gebruik kunnen maken, eveneens toegang tot deze informatie moeten kunnen hebben. Dit betekent dat wanneer informatie ter inzage moet worden gelegd, deze gegevens behalve elektronisch ook ter plaatse moet kunnen worden ingezien. Op aanvraag zal deze informatie, indien mogelijk, ook langs conventionele weg aan de verzoeker kunnen worden verstuurd, zodat de betrokkene niet naar het inzagepunt hoeft te gaan. In die gevallen dat slechts terinzagelegging is voorgeschreven, gaat het echter te ver het langs conventionele weg versturen van de gevraagde informatie zonder meer als een rechtsplicht voor het gemeentelijk of provinciaal bestuur te beschouwen. In bepaalde gevallen is echter wettelijk bepaald dat men op verzoek een afschrift kan krijgen van stukken die ter inzage liggen (bijv. art. 138 Provinciewet resp. art. 141 Gemeentewet). Tenzij betrokkene heeft aangegeven dat het afschrift elektronisch kan worden verzonden, bijvoorbeeld per e-mail, dienst zulks langs conventionele weg te gebeuren.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie naar de interpretatie van het begrip «schriftelijk» in vigerende wettelijke voorschriften, zoals in de

Kieswet en in de Gemeentewet en de vrijheid van bestuursorganen tot openstelling van de elektronische weg, in welk verband zij aandacht vragen voor artikel 2:13, tweede lid, onder a. Ter voorkoming van misverstanden zij vooraf opgemerkt dat het tweede lid van art. 2:13 geen betrekking heeft op het openstellen van de elektronische weg. Het eerste lid van art. 2:13 stelt de elektronische weg in beginsel open: een bericht kan elektronisch worden verzonden, mits de bepalingen van afdeling 2.3 in acht worden genomen. Het tweede lid van dit artikel brengt tot uitdrukking dat echter bij of krachtens wettelijk voorschrift de elektronische weg kan worden uitgesloten en dat een vormvoorschrift zich tegen elektronische verzending kan verzetten. Wij hebben, mede op advies van de Raad van State, gekozen voor een ruime en dynamische uitleg van het begrip «schriftelijk» in al langer bestaande bestuursrechtelijke wetgeving. Dat betekent dat onder het begrip «schriftelijk» zowel een papieren als een elektronisch geschrift kán worden begrepen; het elektronische bericht dient daarvoor wel functioneel equivalent te zijn. Om een bericht langs elektronische weg te verzenden, is het noodzakelijk dat aan de bepalingen van afdeling 2.3 is voldaan. Vereist is met name dat het bestuursorgaan de elektronische weg heeft geopend en dat de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht voldoende zijn gewaarborgd. Op grond van de Awb heeft het bestuursorgaan binnen deze grenzen in beginsel de vrijheid om langs elektronische weg te communiceren en nadere eisen te stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Indien het bestuur echter zou menen dat de conventionele weg voor bepaalde gevallen het meest aangewezen is, dan ligt het in de rede dat het de elektronische weg hiervoor niet openstelt. Of het bestuursorgaan dit doet is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Overigens dient hierbij bedacht te worden dat de ene elektronische weg de andere niet is: ook elektronische brieven kunnen in meer of mindere mate zijn beveiligd en met of zonder ontvangstbevestiging worden verzonden. Hogere eisen kunnen wellicht ook hier een drempel tegen impulsiviteit opwerpen.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de zorgvuldige regeling van de elektronische handtekening in het wetsvoorstel in beginsel waardering verdient, maar zij vragen zich af wat de meerwaarde ervan is, nu daarin de bepalingen betreffende de elektronische handtekening van Boek 3 BW van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De meerwaarde van art. 2:16 is tweeledig. In de eerste plaats bepaalt het uitdrukkelijk dat de aldaar genoemde artikelen uit het BW in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn in het bestuursrecht. Het sluit aan bij schakelbepaling artikel 15c van Boek 3 BW dat bepaalt dat de bepalingen over elektronisch vermogensrechtelijk rechtsverkeer buiten het vermogensrecht overeenkomstige toepassing vinden, voor zover de aard van de rechtshandeling of de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet. Art. 2:16 concretiseert het «buiten het vermogensrecht» voor het bestuursrecht. In de tweede plaats bepaalt artikel 2:16 dat bij wettelijk voorschrift aanvullende eisen kunnen worden gesteld. Deze bevoegdheid is opgenomen ter implementatie van richtlijn nr. 99/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEG L 13). Ingevolge artikel 3, zevende lid, van deze richtlijn kunnen lidstaten voor het gebruik van elektronische handtekeningen in de openbare sector eventuele aanvullende eisen stellen. Deze eisen moeten objectief, transparant, evenredig en niet-discriminerend zijn en mogen slechts op de specifieke kenmerken van de betrokken toepassing betrekking hebben. Zij mogen geen belemmering vormen voor grensoverschrijdende diensten. Deze bevoegdheid is niet in het BW opgenomen. Artikel 2:16 biedt aldus de grondslag om bij wettelijk voorschrift verdergaande eisen te stellen dan volgt uit de overeenkomstige toepasselijkheid van de normen van het BW.

Voorts vragen deze leden zich af of art. 2:16 in het licht van de praktijk en in het licht van de weigeringsgronden niet een enigszins «zware» regeling is. Wij willen er op wijzen dat het een misverstand is te menen dat art. 2:16 voor ieder bericht hoge eisen aan de authenticatie stelt. Voor veel elektronische berichten is in het geheel geen elektronische handtekening nodig. Art. 2:16 vereist dit ook niet. In het conventionele berichtenverkeer is dit niet anders. In veel andere gevallen zal met een uiterst eenvoudig soort elektronische handtekening kunnen worden volstaan. In weer andere gevallen zal een geavanceerde elektronische handtekening nodig zijn. De mate van de vereiste betrouwbaarheid is afhankelijk van de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Wij zouden art. 2:16 dan ook eerder als een «dynamische» dan als een «zware» regeling willen bestempelen. Ook in het licht van de weigeringsgronden, in het bijzonder de nieuwe onderdelen van de artikelen 4:5 en 6:6, kan artikel 2:16 niet worden gemist. De artikelen 4:5 en 6:6 brengen tot uitdrukking dat indien een aanvraag tot het geven van een beschikking of een bezwaar- of beroepschrift niet voldoet aan de gestelde eisen – het stuk is bijvoorbeeld niet ondertekend – het stuk buiten behandeling kan worden gelaten, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen. De eis dat het stuk moet worden ondertekend en dat die ondertekening mogelijk ook elektronisch kan plaatsvinden, volgt echter niet uit de artikelen 4:5 of 6:6 zelf, maar uit andere bepalingen.

Ten slotte vragen deze leden naar de (investerings)kosten voor een beveiligingsstructuur en de bestrijding van de daarmee samenhangende mogelijke bestuurslasten. Zoals hiervoor is uiteengezet vloeit uit artikel 2:16 niet één bepaald niveau van beveiliging voort. In veel gevallen is niet het allerhoogste niveau van beveiliging noodzakelijk, maar kan worden volstaan met een lager niveau van beveiliging en daardoor met veelal lagere kosten en lagere bestuurslasten. Een weerslag daarvan is te vinden in het Handboek Verantwoorde elektronische dienstverlening, dat eind 2002 in samenwerking met de VNG tot stand is gekomen, en dat wordt geactualiseerd met het oog op dit wetsvoorstel. Bestrijding van de kosten vindt verder plaats door clustering van vraag en aanbod. Daarmee wordt voorkomen dat overheidsorganen ieder afzonderlijk investeringen moeten doen, en dat de burger wordt geconfronteerd met een digitale sleutelbos inclusief bijbehorende kosten. Voor diensten waarvoor een hoog beveiligingsniveau noodzakelijk is, is een gemeenschappelijke infrastructuur ingericht, de PKI voor de overheid. Deze infrastructuur is gebaseerd op internationale standaarden. Veel standaard software is reeds uitgerust om met een dergelijke infrastructuur om te gaan. Tot slot willen wij opmerken dat tegenover kosten die met het betrouwbaar elektronisch aanbieden van diensten gepaard gaan, de besparingen staan, die gerealiseerd kunnen worden door een vermindering van fysieke of papieren processen.

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