

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)

C

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 januari 2004

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie hebben nog een aantal vragen gesteld in het nader voorlopig verslag. In deze nadere memorie van antwoord ga ik, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, op die vragen in.

Naar aanleiding van de vooraankondiging van het kabinetsstandpunt over het grondwettelijke recht van petitie vragen de leden van de CDA-fractie of de regering een substantiële «dynamische oprekking» van het begrip «schriftelijk» in artikel 5 van de Grondwet kan aanmerken als een interpretatie van de grondwetgever. Zou de grondwetgever zulks zelf niet moeten uitspreken, zo vroegen deze leden zich af.

De grondwetgever van 1983 heeft inderdaad niet voor ogen gestaan dat petitie ook langs elektronische weg zouden worden gezonden. «Schriftelijk» en «papier» waren in die tijd nog vrijwel onlosmakelijk met elkaar verbonden. Met name pas door de opkomst van e-mail in het maatschappelijk verkeer in de jaren negentig is de vraag gerezen of onder «schriftelijk» uitsluitend vastlegging van schrifttekens op papier moet worden verstaan, dan wel of ook vastlegging van schrifttekens op een elektronische gegevensdrager onder dat begrip kan vallen.

Naar ons oordeel is het woord «schriftelijk» in artikel 5 van de Grondwet zo uit te leggen dat daaronder ook elektronische vastlegging valt. Daarbij wordt onder «schriftelijk» verstaan: weergave door middel van schrifttekens. Uitgaande van deze betekenis van het woord «schriftelijk» is irrelevant wat de drager van de schrifttekens is. Dat kan papier zijn, maar bijvoorbeeld ook een magneetband, de harde schijf van een computer, een diskette of een andere geschikte gegevensdrager. Aldus kan men stellen dat petitie niet alleen op papier kunnen worden ingediend, maar ook langs elektronische weg.

Op korte termijn zal de regering de beide Kamers der Staten-Generaal per brief informeren over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan het kabinetsstandpunt «Grondrechten in het digitale tijdperk», voor zover het artikel 5 van de Grondwet betreft. In die brief zal voornoemd standpunt ten aanzien van de uitleg van de term «schriftelijk» nader worden toegelicht.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of zij het goed zagen dat de regering van opvatting is dat in alle wetten «schriftelijk» mag worden uitgelegd op een wijze dat daaronder elektronische berichten worden begrepen mits is voldaan aan de voorgestelde afdeling 2.3 en zulks functioneel equivalent is.

Inderdaad staat de regering een dergelijke ruime en dynamische uitleg van het begrip «schriftelijk» voor. Om misverstanden te voorkomen, zij er nogmaals op gewezen dat dit niet betekent dat een ruime uitleg van dit begrip in deze wetten automatisch betekent dat elektronisch verkeer op voet van deze wetten is toegestaan. Daarvoor is, zoals deze leden terecht opmerken, tevens vereist dat aan de eisen van afdeling 2.3. is voldaan. Die eisen hebben niet alleen betrekking op de beveiliging, maar ook – en dat is in dit verband van bijzonder belang – op de vraag of de betrokkenen de elektronische weg hebben geopend dan wel langs deze weg bereikbaar zijn. Niettemin is denkbaar dat er wettelijke voorschriften zijn waarvoor deze uitleg van het begrip «schriftelijk» toch te ruim is. Bij de aanpassingswetgeving is daarop gelet. In een enkel geval is om die reden de elektronische weg bij voorbaat uitgesloten.

Deze leden vragen verder of zij het verder goed zagen dat de regering van opvatting is dat art. 2:13, eerste lid, van het voorstel niet derogeert aan al die oudere voorschriften in wetten in formele zin die de schriftelijke communicatie voorschrijven, maar dat ex post de wil van al die historische wetgevers op dit punt nader wordt geconcretiseerd?

Inderdaad is de regering ervan uitgegaan dat de interpretatie van het begrip «schriftelijk» in bestaande wettelijke voorschriften niet een statisch gegeven is. De Raad van State wijst daar ook op in zijn advies over het wetsvoorstel. De aanduiding «schriftelijk» dekt ook op dit moment al een grote variëteit aan technieken. Aanvankelijk stond deze aanduiding uitsluitend voor «geschreven». Na de uitvinding van de boekdrukkunst ging zij mede gedrukte berichten omvatten en na de uitvinding van de typemachine machinegeschreven berichten en na de uitvinding van de fax gefaxte berichten. Met de ontwikkeling van de techniek werden ook in het verleden de resultaten van allerhande technieken mede onder het bereik van de term gebracht en de interpretatie van bestaande wettelijke bepalingen heeft zich daaraan telkens aangepast. Wij zien geen reden om dit bij elektronische berichten anders te zien. Dit betekent dat het niet nodig is om alle bestaande wetgeving op dit punt aan te passen. In situaties waarin de wetgever uitdrukkelijk wil vasthouden aan uitsluitend de papieren vorm, is wel wijziging van de wetgeving nodig. Dit is in het kader van de aanpassingswetgeving bezien.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of tengevolge van de opvatting van de regering geen ongelijkheden kunnen ontstaan, nu dit wetsvoorstel het antwoord op de vraag of de elektronische weg wordt opengesteld overlaat aan de «uitvoerende» bestuursorganen. Daarbij geven zij als voorbeeld de schriftelijke ontslagname van een wethouder. Het vormvereiste is daar gesteld om te grote impulsiviteit te voorkomen, zo merken deze leden op.

Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken aan te nemen, is de beslissing om de elektronische weg voor bepaalde berichten open te stellen, ook op dit moment een beslissing van de afzonderlijke bevoegde bestuursorganen. Op dat punt verandert het wetsvoorstel dus niets. Inderdaad zien wij op dit moment aanzienlijke verschillen in benutting van de mogelijkheden voor elektronisch bestuurlijk verkeer, maar dat is een gebruikelijke situatie bij de introductie van een nieuwe techniek. Na verloop van enige tijd, naarmate een nieuwe techniek meer ingeburgerd raakt, verdwijnen dergelijke verschillen over het algemeen zonder overheidsingrijpen. Met stimulerende maatregelen draagt het kabinet echter bij aan versnelling van het tempo van dit proces voor het elektronisch verkeer tussen bestuur en burgers en tussen bestuursorganen

onderling. Dit wetsvoorstel zal daaraan een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren door het wegnemen van onduidelijkheden over de bestuursrechtelijke aspecten.

Een vormvoorschrift, zoals de eis van een papieren stuk, kan inderdaad een drempel zijn om impulsief gedrag te voorkomen. Maar ook eisen die aan elektronisch verkeer worden gesteld, zoals hoge beveiligingseisen of een complexe elektronische handtekening, kunnen daarvoor een drempel opwerpen.

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte nog of na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel alle decentrale verordeningen dienen te worden aangepast indien de gemeenteraad of Provinciale Staten nadrukkelijk de schriftelijke vorm (enge interpretatie) voor bijvoorbeeld een vergunningaanvraag wensen en het besluit daarover niet willen overlaten aan het college en/of de burgemeester, Gedeputeerde Staten en/of de Commissaris van de Koningin.

Aanpassing van decentrale verordeningen zal in het kader van dit wetsvoorstel over het algemeen niet nodig zijn. Dit is anders indien het wenselijk is de elektronische weg uit te sluiten. Een aanpassing van een verordening waarin wordt opgenomen dat alleen de papieren vorm voor bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning wordt opengesteld, is dan inderdaad aangewezen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de aanvullende eisen die ingevolge artikel 2:16 bij wettelijk voorschrift kunnen worden gesteld, nu de richtlijn inzake elektronische handtekeningen voor lidstaten de mogelijkheid opent in de openbare sector aanvullende eisen te stellen aan het gebruik van elektronische handtekeningen. Aan welke gevallen denkt de minister voor het stellen van aanvullende eisen, buiten hetgeen wettelijk is geregeld in Boek 3 BW, zo vragen deze leden.

Deze bepaling biedt een grondslag voor het stellen van aanvullende eisen aan de authenticiteit. Deze eisen moeten objectief, transparant, evenredig en niet-discriminerend zijn, zij mogen slechts op de specifieke kenmerken van de betrokken toepassing betrekking hebben en mogen geen belemmering vormen voor grensoverschrijdende diensten. In het bijzonder valt te denken aan technische eisen die een hogere mate van betrouwbaarheid bewerkstelligen. Door het stellen van hogere eisen wordt nog minder makkelijk dan op grond van het BW vermoed dat de methode die voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is. De publieke taak van het betrokken bestuursorgaan kan met zich brengen dat behoefte bestaat aan het beschikken over de bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen aan de elektronische handtekening. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is te vinden in het wetsvoorstel Herzieningswet Kadasterwet I (Kamerstukken II 2001/02, 28 443, nrs. 1 e.v.). Daarin wordt deze bevoegdheid toegekend voor het verzenden van bepaalde documenten aan of door het kadaster. Op grond van artikel 2:16 kunnen voor dergelijke gevallen aanvullende eisen worden gesteld aan het gebruik van een elektronische handtekening.

De leden van fractie van de VVD vragen voorts naar de wijze waarop de geadresseerde kenbaar maakt dat hij voldoende bereikbaar is voor elektronisch verkeer. Deze leden vragen of dit punt niet expliciet in de wet zou moeten worden vastgelegd in plaats van in de memorie van toelichting.

Wij achten het niet goed mogelijk noch zinvol in de Awb aan te geven onder welke omstandigheden de kenbaarmaking uitdrukkelijk moet plaatsvinden. De mogelijke variatie die thans reeds bestaat, en de snelle ontwikkelingen die nu en in de toekomst plaatsvinden, staan daaraan in de weg. Ook zou zulks op gespannen voet staan met het uitgangspunt van de techniek-onafhankelijke voorschriften van dit wetsvoorstel. Een en

ander neemt overigens niet weg dat in bepaalde bijzondere gevallen er behoefte aan kan bestaan om in een bijzondere wettelijke regeling de wijze van kenbaar maken uitdrukkelijk voor te schrijven.

De leden van de VVD-fractie menen dat de minister het kostenprobleem té lichtvaardig opvat. Daar waar de minister mogelijkheden ziet om besparingen te realiseren door een vermindering van fysieke of papieren processen, menen deze leden dat het wetsvoorstel de overheden verplicht om al hun elektronische uitingen óók op papier te zetten, wat hoge kosten met zich brengt.

Anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te menen, is het niet zo dat het wetsvoorstel overheden verplicht om al hun elektronische uitingen tevens op papier te zetten. Hun veronderstelling geldt slechts voor openbare kennisgevingen als bedoeld in artikel 2:14, eerste lid. Voor elke andere elektronische uiting geldt dat voorschrift dus niet.

Deze leden zien verder grote financiële lasten voor bestuursorganen als gevolg van investeringen in een beveiligingsstructuur volgens de regels van het BW en zij vrezen terughoudendheid met de implementatie van elektronisch berichtenverkeer.

Wij nemen aan dat deze leden hiermee doelen op het inrichten van een structuur voor het kunnen verwerken van een elektronische handtekening als bedoeld in artikel 15a, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (een gekwalificeerde elektronische handtekening). Wij merken hierover op dat voor de meerderheid van berichten in het geheel geen (gekwalificeerde) elektronische handtekening nodig is. In veel gevallen kan met een eenvoudige elektronische handtekening worden volstaan of kan een bestuursorgaan een bericht zonder elektronische handtekening accepteren.

Er zijn echter wel gevallen – mits het bestuursorgaan de elektronische weg hiervoor open stelt – waarvoor een gekwalificeerde elektronische handtekening nodig zal zijn. Natuurlijk is het ook onze zorg of bestuursorganen – om welke reden dan ook – terughoudend zijn bij het implementeren van elektronisch berichtenverkeer. Mede daarom wordt in het actieprogramma «Andere overheid» (Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1) gesproken over het tot stand brengen van een infrastructuur voor elektronische beveiliging en identificatie. Door middel van de in het actieprogramma geschetste initiatieven worden overheden gestimuleerd om ook werkelijk gebruik te maken van de mogelijkheden. Gezien het feit dat er een groeiend aantal diensten en transacties door bestuursorganen elektronisch wordt aangeboden, waarbij ook verschillende beveiligingsniveau's worden toegepast, constateren wij geen terughoudendheid op het gebied van de implementatie van elektronisch berichtenverkeer.

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