

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)**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 juni 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **CDA**-fractie namen met instemming kennis van dit wetsvoorstel nu zij de daaraan ten grondslag liggende beginselen als redelijk beoordeelden. Dit gold voor de keuze om een «definitieve» (geen experimentele) opzet te kiezen, het principe van de nevenschikking en dat van de keuzevrijheid voor zowel bestuursorgaan als burger in het elektronisch verkeer, de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» en de weliswaar vrij opengelaten maar desalniettemin toch vastgelegde standaarden van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid. Na kennisneming van de beraadslagingen en de besluitvorming tot nu toe hadden deze leden toch nog de volgende vragen.

Het was voor de leden van de CDA-fractie, mede gelet op de huidige discussie, duidelijk dat de relatie tussen het recht van petitie zoals dat al bijna twee eeuwen in onze Grondwet voorkomt en de nieuwe mogelijkheden van elektronisch bestuurlijk verkeer veel aandacht behoeft. Maakt het volgens de regering daarbij overigens nog verschil of dit recht om zich schriftelijk tot het bevoegde gezag te wenden, wordt uitgeoefend jegens bestuursorganen of jegens bijvoorbeeld de wetgevende macht, of (een der Kamers van) de Staten-Generaal? Kan de regering weergeven of en zo ja hoe, de positie van een groep burgers die zich met een verzoek dat elektronisch wordt verzonden richt tot de gemeenteraad of tot bijvoorbeeld de Tweede Kamer, is gewijzigd nadat dit wetsvoorstel als wet in werking is getreden? Deze leden gingen ervan uit dat de uitleg van «schriftelijk» in art. 5 GW. slechts door de Grondwetgever kan worden gegeven.

Heeft dit wetsvoorstel ook betrekking op het elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers in tuchtrechtelijke aangelegenheden? Welke is de positie van personen en organen niet zijnde bestuursorganen in de zin van de AWB maar wel behorend tot de overheidsorganisatie, bij wie abusievelijk elektronisch verzonden aanvragen of verzoeken «binnen-

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Jurgens (PvdA), Rosenthal (VVD), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (fungerend voorzitter) en Broekers-Knol (VVD)

komen» , zo vroegen deze leden vervolgens. Bestaat daar te allen tijde een doorzendplicht en indien dat zo is, waartoe is deze dan juridisch te herleiden? Mogen de bestuursorganen van bijvoorbeeld een provincie of gemeente ervan uitgaan dat een bedrijf kenbaar heeft gemaakt langs elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn indien dit bedrijf e-mail en/of faxadres expliciet vermeldt in bedrijfs- (en telefoongidsen) en briefhoofden. Of mag dit niet worden aangenomen, dan wel slechts voor bepaalde soorten correspondentie? Kan de regering meer in het algemeen verduidelijken welke betekenis bestuursorganen mogen hechten aan expliciete ongeclausuleerde bekendmaking door burgers van hun «elektronische adressen»?

In hoeverre kunnen organen als de Provinciale Staten en de Gemeenteraad, die door de Grondwet aan het hoofd zijn gesteld van het provinciale resp. gemeentelijk bestuur (bij de dualisering als «eindverantwoordelijk» aangemerkt), voor correspondentie met andere gemeentelijke bestuursorganen bijvoorbeeld bij verordening (Algemene Inpraakverordening) gedeeltelijk de elektronische weg openstellen, zo vroegen de leden van de CDA-fractie vervolgens. Indien een bestuursorgaan informatie die ter inzage ligt, via de elektronische weg verstuurt dan krijgen deze organen als het ware die informatie thuisbezorgd. Mensen zonder de benodigde armatuur moeten naar het inzagepunt. Ligt het naar de opvatting van de regering niet in de rede dat in dat soort gevallen die informatie op aanvraag ook via de conventionele weg wordt verstuurd?

Nu het element «papier» als constituerend element voor het begrip «schriftelijk» is verdwenen, stelden de leden van de CDA-fractie nog de volgende vraag. In oudere wetten wordt vaak voorgeschreven dat een bepaalde handeling schriftelijk moet geschieden. De Kieswet bevat zulke voorbeelden maar bijvoorbeeld ook de Gemeentewet (bijvoorbeeld het ontslag nemen als wethouder). Het staat buiten kijf dat indertijd de wetgever daarbij heeft gedacht aan papier c.q. aan al dan niet aangetekende brieven. Moesten deze leden artikel 2:13, tweede lid, onder a van het wetsvoorstel zo lezen dat het in beginsel de bestuursorganen (bijvoorbeeld de raad, een commissie, de minister enz.) vrij staat hiervoor de elektronische weg te openen? Of zijn er naar het oordeel van de regering in dit verband uitzonderingen – en zo ja welke – waar de conventionele weg van de brief of schriftelijke verklaring – een zodanige meerwaarde bezit (bijvoorbeeld minder mogelijkheid tot impulsiviteit) dat deze vrijheid niet mag worden aangenomen?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het is inderdaad van belang dat regels gesteld worden aan het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en bestuursorganen onderling, nu de huidige wetgeving daarvoor geen expliciete regels bevat. Deze leden hadden ook nog een enkele vraag over het wetsvoorstel.

Artikel 2:16 van het wetsvoorstel regelt de kwestie van de ondertekening, zo vervolgden zij. Bij elektronisch berichtenverkeer is het lastig te ondertekenen in de traditionele zin, dat moge duidelijk zijn. Nu bestaat in het Nederlandse bestuursrecht wel de traditie dat er vaak niet al te moeilijk wordt gedaan over de authenticiteit van ondertekeningen. Alleen als er aanleiding zou kunnen zijn tot mogelijke misverstanden, zoals bij het indienen van beroeps- of bezwaarschriften, trekt een bestuursorgaan of (vaker) de bestuursrechter de handtekening van een indiener na. In het algemeen wordt de authenticatie van de verzoeker of belanghebbende niet sterk geproblematiseerd ( zie Groothuis en Voermans in NTB 2001/7). Het wetsvoorstel regelt in artikel 2:16 dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan door een elektronische handtekening indien de

methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en inhoud van het elektronisch bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. De artikelen betreffende de elektronische handtekening in Boek 3 BW worden van overeenkomstige toepassing verklaard (zie ook Wet elektronische handtekening). De BW eisen waaraan artikel 2:16 refereert hebben te maken met betrouwbaarheidseisen, de definitie van elektronische handtekening en ondertekenaar en certificering van de elektronische handtekeningen. Al verdient de zorgvuldige regeling van de elektronische handtekening in het wetsvoorstel in beginsel waardering, toch zou men zich kunnen afvragen wat de meerwaarde ervan is.

Er bestaan weinig problemen met de ondertekening, zo vervolgden de leden van de VVD-fractie. Voorzover die al bestaan, worden ze door bijzondere praktijken en regelingen op het terrein van elektronische handtekeningen al opgelost. Bovendien kan een bestuursorgaan om vele belangrijke en minder belangrijke redenen weigeren een elektronisch bericht in ontvangst te nemen. Tot slot kent de AWB in de artt. 4:5 en 6:6 allerlei mogelijkheden om onvolkomenheden op het terrein van de handtekening snel op te lossen. Is in dit licht art. 2:16 niet een enigszins «zware» regeling? Naar verwachting zullen bestuursorganen, ook waar dat nu nog niet strikt noodzakelijk is, vrij aanzienlijke (investerings)kosten dienen te maken voor een beveiligingsstructuur volgens de regels van het BW. Tot besluit vroegen deze leden hoe de regering de daarmee samenhangende mogelijke bestuurslasten (kosten, formalisering van het verkeer tussen burgers en bestuursorganen enz.) denkt te bestrijden.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Van de Beeten

De griffier van de commissie,  
Janssen