

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (28483).**

De **voorzitter**: Ik heet de heer Donner, minister van Justitie, alsmede de heer Scheltema van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Dit lijkt een vrij eenvoudige aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht. Het geeft de revolutionaire ont-plooiing van nieuwe elektronische communicatietechnieken een plaats in het verkeer tussen bestuursorganen, burgers en rechtspersonen. Het neemt niet weg dat in dit wetsvoorstel toch wordt gebroken met de eeuwenoude uitleg van de term "schriftelijk" en met het monopolie van het papier als schriftdrager in de niet-mondelinge communicatie tussen burger en bestuur.

De CDA-fractie liet al bij de aanvang van de schriftelijke voorbereiding weten, dit voorstel en de daaraan ten grondslag liggende beginselen ± de keuzevrijheid voor zowel het bestuursorgaan als de burger, het beginsel van de nevenschikking, het heffen van de standaarden voor betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid term, de oprekking van het begrip "schriftelijk" ± van harte te steunen. Wij zijn echter wel twee schriftelijke ronden ingegaan om op een aantal punten wat meer helderheid te krijgen. Dat is tot op redelijke hoogte gelukt en daarvoor past dank. Wij hopen dat in dit debat de resterende kwesties geslecht kunnen worden.

Voordat ik daarop doorga, wil ik vragen of er op dit moment meer zicht is op de vraag of, en zo ja wanneer, geheel of gedeeltelijk het rechterlijk verkeer onder een vergelijkbaar regime wordt gebracht.

De ruime of dynamische interpretatie waarvan het octrooi bij de Raad van State lijkt te liggen, is door de regering in dit wetsvoorstel

overgenomen en vormt het hart daarvan. Het gaat om de letter en niet om het papier en dat is een andere uitleg dan die welke de wetgever destijds voor ogen stond, zoals de regering terecht stelt. Dat geldt niet slechts voor de nog jonge Awb-wetgever, maar zeker ook voor al die andere wetten, zoals de Kieswet, de Oorlogswet, de Gemeentewet en de Huisvestingswet. Net als in het huidige spraakgebruik was in die wetten schriftelijk identiek aan letters op papier. Soms werden in de jurisprudentie, zoals in het Nederland Ontwapent-arrest, weleens andere letterboodschappen gelijkgesteld aan het verspreiden van gedrukte stukken, zoals neonletters, omdat ze in het maatschappelijke verkeer nu eenmaal dezelfde functie vervulden, maar ze werden niet als identiek gezien.

Het is duidelijk dat dit wetsvoorstel betekent dat aan al die bepalingen waarin het woord "schriftelijk" staat voortaan ook die dynamische uitleg kleeft, evenals allerlei soortgelijke bepalingen in decentrale verordeningen, verordeningen van provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijfschappen. Onze fractie vroeg in dat verband naar de betekenis van dit alles voor artikel 5 Grondwet, het petitierecht. Ook in de schriftelijke voorbereiding heeft de regering laten weten dat bij de nadere standpuntbepaling over de digitale grondrechten op dat petitierecht zal worden ingegaan en verklaart zij dat de term "schriftelijk" in dat artikel 5 Grondwet ook die ruime uitleg moet krijgen. In dat verband heeft onze fractie nog wel enkele vragen.

Kan in de memorie van toelichting op een wijziging van de Awb met een Grondwettelijke interpretatie zoals die indertijd is vastgelegd ± voor de laatste keer in 1983 ± worden gebroken? Als dat het geval is, in welke omstandigheden kan naar de mening van de regering dan een interpretatie die de Grondwetgever niet voor ogen kon staan toch worden veranderd of wijzigen? Ik noem maar een willekeurig artikel van de Grondwet, artikel 6, waarin bijvoorbeeld de termen "gods-dienst", "belijden" en "gemeenschap" voorkomen. Kunnen die termen bij wet of bij memorie van toelichting aanzienlijk worden gewijzigd? Ik weet dat dit onder omstandigheden wellicht verdedigbaar is, maar zou de regering toch

wat nader op dat vraagstuk willen ingaan?

De regering zegt dat alsdan ook het recht van petitie elektronisch kan worden uitgeoefend. Houdt dat in dat petities gericht tot niet-bestuursorganen, zoals de Eerste Kamer, ook elektronisch kunnen worden aangeboden of heeft de Eerste Kamer het recht om die weg af te sluiten? Dat laatste zouden wij ons overigens heel goed kunnen voorstellen.

Wie stelt de weg voor elektronisch verkeer open? Gelet op de nadere memorie van antwoord heeft de CDA-fractie in de schriftelijke voorbereiding kennelijk een niet geheel duidelijke vraag gesteld over de positie van de wetgever bij de keuze of de elektronische weg al dan niet moet worden opengesteld. Wij noemden het voorbeeld het vereiste volgens de Gemeentewet dat een wethouder schriftelijk ontslag moet nemen. Men zou ook kunnen denken aan de aanname of weigering van benoemingen uit de Kieswet door kandidaten die ter zake een machtiging hebben verleend aan partijbesturen. Er zijn overigens wel meer voorbeelden denkbaar. Tot nu toe is schriftelijk schriftelijk in de enge zin des woords, dus letters op papier. Straks ± wij begrijpen overigens niet dat in de nadere memorie van antwoord staat dat dit nu al het geval is ± is het aan de burgemeester, de Kiesraad, de Territoriaal Commandant, enz. om te besluiten of de elektronische weg wel of niet open gaat. De regering is daarover toch vrij laconiek. Zij erkent dat het hier dan zo en elders zus kan gaan, maar vindt dat horen bij de introductie en verwerking van nieuwe technieken. Dat is waar, maar dat was toch niet het punt waar onze fractie de aandacht voor vroeg. Ook het argument van de regering dat de overheid hoge eisen zal stellen aan betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid gaat hier eigenlijk langs heen. Er zijn immers handelingen, met name die welke direct betrekking hebben op aanvaarding of beëindiging van politieke en bestuurlijke ambten ± maar ook hier zijn andere voorbeelden denkbaar ± die misschien toch verricht zouden moeten worden op de wat omslachtiger, meer tot bezinning en zorgvuldigheid uitnodigende traditionele wijze. Misschien ook niet, maar het ware verkieslijker geweest indien de wetgever in dit soort situaties de

Dölle

beslissing over het wel of niet openmaken van de elektronische weg zelf zou nemen, dan deze over te laten aan de uitvoerende bestuursorganen.

Tot slot wil ik nog een vraag stellen naar aanleiding van een artikel in het VNG-magazine. Is het toegestaan aan bijvoorbeeld gemeenten om bij het openstellen van de elektronische weg nadere voorwaarden te stellen die tot gevolg zullen hebben dat hogere eisen worden gesteld aan de digitale weg, bijvoorbeeld ten aanzien van kleurenfoto's, dan aan de gewone, traditionele weg? Wij vermoeden dat dit het geval is, maar horen dit graag van de minister.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ik wil namens de fracties van de SGP en de ChristenUnie enkele korte opmerkingen maken over het voorliggende wetsvoorstel.

Het is ook voor ons duidelijk dat de snelle opmars van de computer in het maatschappelijk en ook in het rechtsverkeer, een wetsvoorstel als het onderhavige wenselijk en eigenlijk noodzakelijk maakt. Wat is volgens ons het belang van deze Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, die in hoofdzaak een aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht is? Dat belang is niet dat deze wet de overheid als het ware verlost van de verplichting om zich van elektronisch verkeer te bedienen, omdat dit thans verboden zou zijn. Het belang schuilt veel meer daarin dat in deze kaderstellende basisregeling \pm met een vrij hoog abstractiegehalte weliswaar houvast (zekerheid) wordt geschapen door wettelijk geregelde mogelijkheden te bieden en \pm minstens zo belangrijk \pm door te voorkomen dat elektronisch communiceren dwingend wordt opgelegd, dan wel dat aanspraken op zodanig verkeer worden gecreëerd hetzij voor het bestuursorgaan hetzij voor de burger.

Van onze kant hadden wij \pm met de Raad van State \pm liever gezien dat eerst een experimenteerfase was ingebouwd, met andere woorden dat er een experimenteerwet was geformuleerd. Die aanpak zou onze voorkeur hebben gehad om dezelfde reden als waarom de regering thans eerst een nader onderzoek naar elektronisch verkeer tussen burger en rechterlijke macht wenselijk acht.

De regering heeft deze weg, mede onder druk van de Tweede Kamer, niet willen bewandelen. Praktijkervaring en jurisprudentie hadden ons dan de weg kunnen wijzen, wellicht met grotere betrouwbaarheid dan thans het geval zal kunnen zijn. Wij wijzen daarbij nog eens op de praktijk met het faxverkeer, waarvoor dit wetsvoorstel \pm wij zouden dat bijna vergeten \pm thans tevens een wettelijke grondslag biedt.

Ook al bevat het voorstel slechts een kaderstellende basisregeling met een hoog abstractiegehalte, niet ontkend kan worden dat door het wetsvoorstel sommige onzekerheden worden weggenomen. Andere onzekerheden, die met de aard en praktijk van het elektronisch verkeer samenhangen, worden door de introductie van de computer in het bestuurlijk verkeer binnengehaald, zoals vragen rondom verzending en ontvangst, kenbaarmaking en veiligheid. Deze onzekerheden zijn in het conventionele verkeer, door de tussenkomst van de post, grotendeels ondervangen. In het elektronisch verkeer valt een partij weg, al zou men misschien tot op zekere hoogte de provider als zodanig kunnen aanmerken. Gegeven de weg die de regering thans heeft gekozen kunnen we slechts hopen dat deze onzekerheden van tijdelijke aard zullen zijn, al is er nog weinig reden om daar op te vertrouwen.

Een van de meest gevoelige punten achten wij de kenbaarmaking door de burger dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. Wij kunnen het niet anders zien dan dat dit een van de meest kwetsbare punten blijft. Die kenbaarmaking behoeft immers niet haar bevestiging te vinden in het feit dat het bestuursorgaan zich ervan heeft vergewist dat het bericht is aangekomen. Wij vinden dit een kwetsbaar punt omdat een burger die langs elektronische weg bereikbaar was, dit niet hoeft te blijven. Bovendien kunnen adressen wijzigen \pm en zo zijn er meer omstandigheden te noemen die aangaande de bereikbaarheid onzekerheid teweeg kunnen brengen.

De waarborg die de wet op het punt van de kenbaarmaking zou moeten bieden, brengt ons op de meer algemene kwestie dat gebruikmaking van de elektronische weg er niet toe mag leiden dat bepaalde burgers of hele groepen in de samenleving geen beschikking

meer krijgen over informatie die voorheen nog wel voor hen beschikbaar was. De regering verklaart weliswaar bij herhaling in de stukken dat zij die waarborg gelegen acht in het uitgangspunt van de nevenschikking, maar het is de vraag of, en zo ja, hoe lang dit uitgangspunt in de praktijk blijft gelden. Artikel 2.14, eerste lid, formuleert dit uitgangspunt, maar het tweede lid maakt al direct een uitzondering, bij wet, op dit uitgangspunt mogelijk, bijvoorbeeld als het om min of meer goed af te bakenen doelgroepen gaat.

Dat klinkt op zichzelf geruststellend, evenals de opmerking dat een pluspunt van elektronisch verkeer is dat het zo laagdrempelig is. Zo'n opmerking over laagdrempeligheid gaat echter voorbij aan het gegeven dat op dit moment elektronisch verkeer voor talloze burgers een laagdrempelige aangelegenheid is. Ook de minister zal niet willen bestrijden dat er sprake is van een zekere maatschappelijke druk om van elektronisch verkeer gebruik te maken. Als die druk zich ook meester maakt van bestuursorganen \pm en waarom niet, zou je kunnen zeggen \pm dan kan dit tot een vorm van maatschappelijke uitsluiting van zogenaamde "digibeten" leiden; mogelijk een uitstervende soort, maar voorshands nog ruim aanwezig. De overheid behoort zich daar zorgen over te maken, zo is mijn mening. Het mankeert thans niet aan het gekozen uitgangspunt. De vraag is echter hoe lang dit uitgangspunt voluit overeind blijft. Ik trek maar even een vergelijking met het gebruik van nationale talen in het Europees Parlement: nu binnen afzienbare tijd tien nieuwe lidstaten tot de Unie toetreden, staat het uitgangspunt dat ieder lid zich van zijn nationale taal kan bedienen voor de zoveelste keer, en sterker dan ooit, onder druk.

Het gevolg van dit voorstel is reeds dat de rollen in die zin worden omgekeerd dat in situaties waarin de wetgever uitdrukkelijk wettelijk vasthoudt aan uitsluitend de papieren vorm, wijziging van de wetgeving nodig is, hetgeen in het kader van de aanpassingswetgeving zal worden bezien. Deze consequentie van de uitbreiding van het begrip "schriftelijk" laat zien dat een op zichzelf goed uitgangspunt gemakkelijk op de tocht komt te staan. In elk geval geeft een en ander ons de vrijmoed-

Holdijk

digheid om de minister te vragen om bijzonder alert te zijn dat een sluipende ontwikkeling niet tot een bestuurlijk-maatschappelijke tweedeling in de samenleving leidt.

Tot besluit van mijn bijdrage wil ik nog een vraag voorleggen die ik, als ik er eerder op was gestuit, in de schriftelijke voorbereiding aan de orde zou hebben gesteld. Het betreft de registratie en archivering van elektronische berichten. Blijkens zijn advies heeft de Raad van State opgemerkt dat het van belang is dat ook de elektronische berichten van en naar de bestuursorganen op een controleerbare wijze worden vastgelegd. Berichten moeten ook achteraf terug te vinden en toeganke-lijk zijn. In de oorspronkelijke memorie van toelichting is volgens de Raad door de regering terloops gesteld dat de Archiefwet van toepassing is. De Raad merkt dan op dat thans nog onvoldoende duidelijk is wat daarvan de consequenties zijn voor de bestuursorganen en eventuele rechten.

In het nader rapport erkent de regering dat de Raad niet zonder reden de aandacht vestigt op de problematiek van registratie en archivering. Tevens geeft de regering er blijk van het belang van digitale duurzaamheid te onderkennen. Maar, zo merkt zij vervolgens op, de registratie en archivering van geschriften, ongeacht of zij van papieren of elektronische aard zijn, vallen niet onder de Algemene wet bestuursrecht. Min of meer ter geruststelling deelt zij ten slotte mee dat de memorie van toelichting op dit punt is verduidelijkt. Ik heb die memorie echter herhaaldelijk doorgebladerd, maar ik ben niet op de in het vooruitzicht gestelde passage gestuit. Kan de minister mij aangeven waar ik haar kan aantreffen? Of beter nog, kan hij inhoudelijk iets anders meedelen dan dat de Archiefwet wel en de Algemene bestuurswet niet van toepassing is? Naar mijn mening zou daarmee recht worden gedaan aan het punt dat de Raad van State signaleerde en dat ook ons interesseert.

Wij zien met belangstelling uit naar de reactie van de regering.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Het voorstel Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is belangrijk. In de huidige wetgeving

is geen rekening gehouden met elektronisch verkeer. Regelgeving is dus nodig. Met het wetsvoorstel wordt daarin voorzien. Dat is een goede zaak. Via de schriftelijke vragenronde heeft de minister een aantal vragen beantwoord. Een kwestie is echter naar de mening van mijn fractie en, naar ik heb begrepen, ook naar de mening van de woordvoerder van SGP en Christen-Unie nog niet voldoende uitgekristalliseerd. Die kwestie betreft de bereikbaarheid van de burger langs elektronische weg en de wijze waarop de burger die bereikbaarheid kenbaar maakt.

Volgens artikel 2:14, lid 1, maakt de geadresseerde, de burger, kenbaar dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. In de memorie van toelichting is duidelijk gesteld dat voorlopig van uitdrukkelijk kenbaar maken moet worden uitgegaan. Maar hoe moet de burger dat doen? Het wetsvoorstel geeft daarover geen uitsluitsel. Dat klopt, schrijft de minister in de nadere memorie van antwoord, want het is niet goed mogelijk is en ook niet zinvol om in de Algemene wet bestuursrecht 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, zo staat te lezen in de nadere memorie van antwoord. En dus weet de burger nog niets. Het enige dat hij weet is dat de kenbaarmaking in beginsel vormvrij is. In sommige gevallen kan de kenbaarmaking geschieden door middel van een sms-bericht of een onbeveiligd e-mailbericht. Maar dat werkt niet als de kenbaarmaking bewijsbaar moet zijn. Het vermelden van een e-mailadres op het postpapier is ook niet voldoende.

Kortom, maximale onduidelijkheid voor de burger. Het verzenden van een brief met daarin de kenbaarmaking dat betrokkene langs elektronische weg bereikbaar is, lijkt de meest safe oplossing. Is de minister niet bevreesd dat door deze onduidelijkheid, en dus onzekerheid, de burger steeds de veilige weg zal kiezen, namelijk de papieren weg? Is de minister het met de leden van VVD-fractie eens dat door deze onduidelijkheid de doelstelling die met het wetsvoorstel is beoogd slechts zeer ten dele wordt bereikt?

Op pagina 2 van de memorie van toelichting stelt de minister namelijk: "De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen 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." Is de minister bereid door middel van nadere regelgeving duidelijkheid te scheppen over de vorm waarin de kenbaarmaking moet worden gegoten, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, afhankelijk van het soort beleids-terreinen waarop de berichten-wisseling plaatsvindt? In dit verband wijst de VVD-fractie ook op de mogelijke problemen die kunnen ontstaan wanneer de burger kenbaar wenst te maken dat hij de elektronische weg wil beëindigen. De verplichting om dit kenbaar te maken aan het bestuursorgaan, rust op de burger. Ook hier is het weer de vraag: "hoe moet hij dit doen?", en ook: "hoe kan hij erachter komen hoe hij dit moet doen?". Via websites van de verschillende bestuursorganen bijvoorbeeld? Kan het bestuursorgaan zelf bepalen hoe de kenbaarmaking, ook van de beëindiging van de elektronische weg, door de burger moet geschieden? Schuilt hierin dan niet het gevaar dat een lappendeken ontstaat van wijzen waarop de kenbaarmaking moet plaatsvinden, met als resultaat onzekerheid alom?

Voorzitter. Mijn fractie hoort graag van de minister hoe hij zich voorstelt een einde te maken aan de door mijn fractie voor de burger gesignaleerde onzekerheid met betrekking tot de kenbaarmaking.

□

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel is inderdaad een teken van de ontwikkelingen die wij de afgelopen decennia hebben doorgemaakt. Tegelijkertijd zijn die niet anders dan een aantal veranderingen die wij in het verleden hebben doorgemaakt. De heer De Vries zei dat "schriftelijk" betekent dat het op papier rust. Dat is een vernieuwing van de afgelopen 500 jaar, maar lange perioden daarvoor gebruikten wij cuneiforme tabletten. De Egyptenaren hadden de methode van de hiërogliefen met pictogrammen. Dat heet allemaal het

Donner

schrift. Het schrift berust in wezen op een methode om iets over te dragen aan een ander door het op te schrijven, zodat het voor de ander alsnog kenbaar blijft. De drager daarvan is niet bepalend. In die zin hebben wij het nu ook over het schrift, zij het dat de dragers schijfjes, computers en beeldschermen zijn waarop de digitale boodschap in letters wordt weergegeven. Op een goed moment verzinnen wij misschien iets anders dan letters. Misschien wordt ooit een vorm van directe communicatie zonder de transformatie van gedachten in schrift mogelijk. Maar ook dan kun je nog steeds spreken van schrift, hoewel daarover valt te twisten.

De heer **Dölle** (CDA): Ik ben het met de minister eens dat je vroeger kleitabletten en dergelijke had. Ik heb echter sterk de indruk dat in de periode dat het Koninkrijk der Nederlanden functioneert, de wetgever met het woord "schriftelijk" over het algemeen de papieren drager bedoelde.

Minister **Donner**: Ik ben het met u eens dat de schrift in het Koninkrijk der Nederlanden of althans in de republiek is ontstaan door een reactie op de moderne tijd en is voortgevloeid uit de boekdrukkunst of althans deze schriftvorm. De bijbel werd op deze wijze namelijk breder beschikbaar. In de jurisprudentie echter is schrift noch de vrijheid van drukpers beperkt tot de enkele figuur van het op papier afdrucken van letters. Volgens de jurisprudentie vallen zelfs de spandoeken die bij demonstraties worden meegedragen, en het luchtschrijven door vliegtuigen onder schrift. Ik geloof niet dat dergelijke zaken onder vrijheid van drukpers vallen, maar zij vallen wel onder de vrijheid van meningsuiting. Ik ben mij er evenwel van bewust dat wij hier van de traditie van zeker de afgelopen 200 jaar afstappen van een overheidsbestuur dat in hoge mate mede berust op en mogelijk gemaakt is door schrift, door papier en door steeds eenvoudiger vormen van geschrift. Tijdens mijn ambtelijke loopbaan bij Justitie heb ik meegeemaakt dat wij van de handgeschreven en getypte vorm overgingen op de computer. Voor de oorlog werden stukken doorgaans zelfs handgeschreven gepubliceerd. Ook werden beschikkingen toen niet

gedrukt, maar handgeschreven. In die tijd dacht men namelijk dat dit een grotere zekerheid van authenticiteit bood. Men vreesde dat, als wat handgeschreven was omgezet werd via een typemachine, daar eventueel onduidelijkheden en verlies van authenticiteit in gelegen zouden kunnen zijn. Wij hebben overgangen als de onderhavige dus ook gedurende de hele twintigste eeuw meegemaakt.

Hiermee zeg ik niet dat je hier lichtvaardig toe moet overgaan. Dat is ook de reden waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op het verkeer met de gerechten. Dit is echter wel voorwerp van discussie. Je moet ook constateren dat het rechtsverkeer sowieso, ook als het enkel om geschriften gaat, veel geformaliseerder is dan het bestuurlijk verkeer. In het wetsvoorstel zoals het hier ter tafel ligt, wordt niet uitgesloten dat het verkeer met de gerechten eronder kan vallen. Verder is het alleen van toepassing op het bestuurlijk verkeer. Met de Raad voor de rechtspraak is al afgesproken om binnenkort overleg te voeren over de vraag in hoeverre de regels zoals wij die hier vaststellen, eventueel ook beschikbaar kunnen komen voor het rechtsverkeer. In onze wetgeving zitten echter nog allerlei vormen waarvan je je kunt afvragen of die niet van een andere tijd zijn. Wij hebben bijvoorbeeld nog steeds de eis dat de bekendmaking van bepaalde mededelingen geschiedt door aanplakking aan het stadhuis. Hiermee wordt weliswaar recht gedaan aan mensen die niet bereikbaar zijn via elektronische weg, maar het zou voor de burger natuurlijk veel duidelijker zijn als algemene mededelingen op een website van de gemeente te vinden zouden zijn. Daardoor zouden die mededelingen ook veel toegankelijker zijn dan door de eis die wij nu handhaven dat de aanvraag en verlening van vergunningen aan het stadhuis aangeplakt moeten worden. Bovendien krijgen milieuorganisaties hierdoor de kans om tal van vergunningen aan te vechten, omdat de aanplakking nog weleens vergeten wordt, ook al waren de vergunningaanvraag en -verlening volstrekt duidelijk. Wij zitten dus in een overgangssituatie. Met de rechterlijke macht is het overleg gestart over de vraag in hoeverre delen van het rechtsverkeer langs

elektronische weg gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment is het echter niet de bedoeling om dat te doen.

De volgende vraag is in hoeverre dit voorstel de uitleg van de Grondwet wijzigt, althans daar waar het woord "schriftelijk" wordt genoemd. De term "schriftelijk", zoals die in artikel 5 wordt gebruikt, kan ruim worden uitgelegd. Ook petitie die langs elektronische weg worden ingediend, kunnen daaronder vallen. Daarbij maakt het geen verschil of een petitie wordt ingediend bij een bestuursorgaan of bij een ander onderdeel van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij de Kamers der Staten-Generaal. In beide gevallen zal het petitiericht, mits een elektronische postbus is opgesteld, langs elektronische weg kunnen worden uitgeoefend. Op korte termijn zal de regering de Eerste en Tweede Kamer per brief informeren over de wijze waarop uitvoering zal worden gegeven aan het kabinetsstandpunt Grondrechten in het digitale tijdperk. Het briefverkeer tussen Kamer en regering gebeurt nu ook veelal langs elektronische weg. De brieven van de regering aan de Kamer komen niet per definitie met de postbode, maar kunnen heel wel langs elektronische weg hier komen. De term "brief" betekent niet dat het op papier moet worden aangeleverd.

Ik meen zeker niet dat de Grondwet door latere wetgeving of toelichting gewijzigd kan worden als de grondwetgever uitdrukkelijk heeft gesteld een bepaalde uitleg voor te staan. Als uit de tekst dan wel uit de toelichting op de Grondwet zou blijken dat de grondwetgever bij het gebruik van de term "schriftelijk" uitdrukkelijk elektronisch transport heeft willen uitsluiten, dan zal dat niet gewijzigd kunnen worden door latere wetgeving, noch door latere jurisprudentie. Een voorbeeld op een ander terrein is de vraag of een algemene maatregel van bestuur in alle gevallen een wettelijke basis behoeft. In de toelichting op de wijziging die in 1887 werd ingevoerd, namelijk dat strafbepalingen altijd op de wet zouden moeten berusten, heeft de grondwetgever uitdrukkelijk bepaald dat deze wijziging niet de bedoeling had om dit ook te eisen voor algemene maatregelen van bestuur. In dat opzicht kwam de grondwetgever terug op het Meerenberg-arrest. Het kan niet door rechtspraak of door wetgeving

Donner

gewijzigd worden. Het hangt dus af van de context. Petities kunnen langs elektronische weg worden aangeboden aan de verschillende bestuursorganen. Als daar strijd over bestaat, is het aan de rechter om te bepalen of dit strookt met de uitleg van de Grondwet.

Dan is gevraagd wie de weg openstelt voor elektronisch verkeer. In beginsel is het aan het bestuursorgaan om te bezien of het in een bepaald geval wenselijk is de elektronische weg open te stellen. Kortom, dit wetsontwerp dwingt eenmaal wet zijnde geen bestuursorgaan om het te doen. Het regelt alleen maar dat het is toegestaan om het te doen. Dit is ook een antwoord op de vraag van de heer Holdijk. In die zin laat de wet aan de gemeenten experimenten toe. De wet bepaalt aan welke eisen moet worden voldaan als er wordt geëxperimenteerd. In die zin is de wet kanalisierend. Ook bij experimenten is dat essentieel, omdat er anders een volstrekt heterogene praktijk kan ontstaan die onduidelijkheden dreigt te scheppen. Met het nu vaststellen van deze wettelijke regels die besturen niet dwingen om er gebruik van te maken, maar wel om zich eraan te houden als zij willen experimenteren, zorgen wij voor de noodzakelijke kanalisatie van de experimenten waartoe de gemeenten in vrijheid kunnen besluiten.

De heer **Dölle** (CDA): Uiteraard zijn wij het met u eens dat het met dit wetsvoorstel aan het bestuursorgaan wordt overgelaten om deze weg open te stellen of niet. Dat was juist het punt. De burgemeester van Groningen bijvoorbeeld kan zeggen dat een raadslid elektronisch ontslag kan nemen en de burgemeester van bijvoorbeeld Haarlem kan zeggen dat dit niet kan. Het gaat om een vrij belangrijk besluit. Wij hebben daarom gevraagd of het niet beter ware geweest dat de wetgever zelf in dezen een keuze zou hebben gemaakt.

Minister **Donner**: Dat moment kan nog steeds komen. De wetgever kan nog steeds aangeven dat bepaalde categorieën besluiten alleen via de post aan betrokkene kenbaar kunnen worden gemaakt, maar u zegt zelf al dat u op dit moment niet weet wat daaronder zou moeten vallen.

De heer Holdijk vroeg in hoeverre de Archiefwet van toepassing is. Dit

wetsontwerp gaat alleen maar over het transport en niet over de wijze waarop besluiten moeten worden genomen. Dat besluiten niet alleen maar digitaal kunnen worden vastgelegd is evenals de wijze waarop besluiten kunnen worden opgeslagen een materie die onder de Archiefwet valt en daarin wordt geregeld. Dit wetsontwerp komt daar niet aan. Ondanks dit wetsontwerp geldt voor besluiten dat deze op schrift, eventueel op papier, moeten worden vastgelegd, voor zover dat uit de onderscheiden wetgeving voortvloeit. Dit wetsontwerp maakt het alleen maar mogelijk om wat ik op papier heb in een computer in te lezen en elektronisch naar betrokkene toe te zenden die het dan op z'n scherm leest of het uitprint om het op papier te lezen. Ik herhaal het: dit wetsontwerp gaat alleen maar over het transport, niet over de wijze waarop besluiten moeten worden genomen of eventueel moeten worden opgeslagen.

In antwoord op de vraag van de heer **Dölle** merk ik op dat het heel wel mogelijk is dat wij in de toekomst zullen stuiten op besluiten waarvan wij zeggen dat het zo belangrijk is dat wij zekerheid hebben over het transport ervan, dat de klassieke wijze van verzending via de postbode noodzakelijk is. Dat is bijvoorbeeld impliciet het geval bij die mededelingen waarvan de wetgever eist dat die aangetekend worden verzonden. In die gevallen zal de aantekening moeten plaatsvinden door de bezorger van het bericht. Dat houdt per definitie in dat die berichten niet langs elektronische weg kunnen worden verstuurd. Nogmaals, ook dan kan de wetgever besluiten dat het vereiste van aantekening wordt vervangen door het bericht van ontvangst dat bij computerverzending mogelijk is.

De techniek maakt een aantal nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Ik denk dat het fout zou zijn om het bestuurlijk verkeer te veroordelen tot de klassieke vormen, terwijl de rest van de samenleving zich verder ontwikkelt op dit gebied. Dit wetsontwerp geeft de gelegenheid die ontwikkelingen ook in het bestuurlijk verkeer te volgen.

Aan het adres van de heer **Dölle** merk ik nog op dat artikel 2:15 nadrukkelijk bepaalt dat het bestuur nadere voorwaarden en eisen kan stellen aan de communicatie.

Een experimenteerfase, zoals bepleit door de Raad van State, zal tot grotere onduidelijkheden en onzekerheden leiden dan wat nu wordt voorgesteld door de regering: een zekere kanalisatie, maar vrijheid voor bestuursorganen om te bepalen hoe men er vorm en inhoud aan geeft.

De heer Holdijk zegt dat onzekerheden in het conventionele verkeer door tussenkomst van de post grotendeels zijn ondervangen. Dat is een zeer betrouwbare vaststelling. Het is inderdaad mogelijk om door middel van aangetekende post de bevestiging te krijgen dat een brief ontvangen is, maar het enkele feit dat een brief door een postbode in een brievenbus wordt gedeponneerd, biedt een bestuursorgaan volstrekt geen zekerheid dat de boodschap is ontvangen. Dat is een van de grootste problemen in het rechtsverkeer. Wanneer mag ervan worden uitgegaan dat betrokkene de brief inderdaad ontvangen heeft? Ik zal de heer Holdijk alle versteksituaties besparen die terug te voeren zijn op de mededeling dat men niets heeft ontvangen of dat iets op de bus is gedaan, terwijl het betreffende stuk pas een week later aankomt. Men ontkent natuurlijk daarvoor alle verantwoordelijkheid. Die onzekerheden worden nu ondervangen door het computerverkeer omdat bij iedere boodschap het tijdstip van verzending staat. Als een postbode in het water valt, bestaat het risico dat de teksten ook niet geheel ongeschonden ter bestemde plaats komen. Het postverkeer kent dus ook de nodige onzekerheden. Nogmaals, het wetsontwerp ziet enkel op de transportaspecten.

Er is ook gevraagd naar onzekerheden met betrekking tot de handtekening. Hoe vaak wordt echter in de praktijk de echtheid van een handtekening gecontroleerd door een bestuursorgaan? Alleen in geval van twijfel wordt gecontroleerd of de handtekening echt is. De door de heer Holdijk gesignaleerde zekerheden bij het postverkeer zijn al met al niet zo groot als hij veronderstelt.

De heer Holdijk wijst terecht op het risico dat men geleidelijk aan in het bestuurlijk verkeer aangewezen raakt op de computer. Op mijn beurt wijs ik erop dat wij in de samenleving volstrekt afhankelijk zijn geworden van het telefoonverkeer. Publieke telefooncellen en cellen waarin politie en brandweer kunnen

Donner

worden gewaarschuwd, zijn in het algemeen al verwijderd. In Den Haag staan er nog sommige, maar ik kan niet garanderen dat ze ook functioneren. Op tal van punten is de samenleving geheel afhankelijk geworden van de telefoon. Er zijn wat dit betreft nog meer voorbeelden te noemen. Ik ben het met de heer Holdijk eens dat zeker in het bestuurlijk verkeer volstrekt duidelijk moet zijn dat mededelingen ter bestemde plaatse komen. Het is primair aan het bestuursorgaan om dat zeker te stellen. Het lijkt mij niet dat de centrale overheid met voorschriften op dit punt moet komen. Het bestuursorgaan is ontslagen van de plicht om zeker te stellen dat een boodschap ter bestemde plaatse komt als betrokkene heeft aangegeven dat hij langs elektronische weg bereikbaar is. Daarom ook is het niet onwaarschijnlijk dat op formulieren de vraag verschijnt of men bereikbaar is langs elektronische weg. Pas als die vraag bevestigend is beantwoord, heeft het bestuursorgaan zich van zijn plicht gekweten en hoeft het niet meer ook nog per post een mededeling te sturen. Het kan zijn dat er op den duur behoefte bestaat aan nadere regelgeving, maar vooralsnog is in de praktijk die behoefte nog niet gebleken.

Mevrouw Broekers heeft gevraagd of ik niet bang ben dat door onduidelijkheid en dus onzekerheid de burger steeds de veilige weg zal kiezen. Mijn antwoord is ontkennend. Er is nog helemaal niets geregeld, maar toch geven tal van burgers aan dat zij bereikbaar zijn via de elektronische weg. Het risico ligt in dezen bij het bestuursorgaan. Het is niet zozeer de burger die kiest voor de veiligheid omdat de gemeente via haar website bekend maakt of men al dan niet bereikbaar is. Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om de zekerheid te creëren dat de contactzoekende burger ook uitsluitend langs elektronische weg bereikt kan worden. Anders zal de gemeente bij berichten, waarvan men zeker moet zijn dat ze de betrokkene bereiken, kiezen voor de schriftelijke weg, tenzij men een uitdrukkelijke verklaring van betrokkene heeft dat hij bereikbaar is langs de elektronische weg. In die gevallen kan een gemeente zich ontslagen achten van de plicht om het bericht ook per post te verzenden. Het door mevrouw Broekers

gesignaleerde risico zal zich dus niet voordoen, anders dan aan de zijde van de gemeente.

De heer Holdijk vroeg nog naar de zekerheid van het adres. Gevraagd zal moeten worden op welk adres men bereikbaar is. Een dergelijke mededeling biedt meer zekerheid dan het afgaan op GBA-gegevens. Als het om belastende beschikkingen gaat, woont betrokkene heel vaak niet op het GBA-adres. Als het om gunstige beschikkingen gaat, levert de communicatie meestal veel minder problemen op.

Mevrouw Broekers vroeg nog hoe een burger erachter kan komen dat de gemeente bereikbaar is. Dat zal via websites bekend worden gemaakt. In de wettelijke regeling ligt besloten dat een bestuursorgaan op een bepaald moment kan bepalen dat het niet meer langs elektronische weg bereikbaar is. Dat kan het besluiten op basis van ervaringen. Het blijft dus ook een experiment in die zin dat als de keuze voor de elektronische weg eenmaal is gemaakt die niet tot in alle eeuwigheid open moet blijven staan.

In de richting van mevrouw Broekers merk ik op dat ik geen vrees voor een lappendeken heb. Hadden wij gekozen voor een volstrekte experimenteervrijheid \pm de benadering van de Raad van State en de heer Holdijk \pm had die lappendeken wel kunnen ontstaan. Met de voorgestelde regels wordt die experimenteervrijheid van de gemeenten gekanaliseerd, mede op basis van nadere eisen. Langs die weg kan ervaring worden opgedaan op basis waarvan verder kan worden gegaan.

Mevrouw de voorzitter. Gelet op dit alles zou ik uw Kamer aanvaarding van dit wetsvoorstel van harte willen aanbevelen, hoezeer ik ook begrip heb voor de uitgesproken zorgen en hoezeer ikzelf vooralsnog de post zal blijven verkiezen als middel om bereikbaar te zijn.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Een van mijn vragen vind ik nog niet duidelijk genoeg beantwoord, namelijk of de minister bereid is om door middel van nadere regelgeving duidelijkheid te scheppen over de vorm waarin de kenbaarmaking door de burger moet worden gegoten, weliswaar afhankelijk van de omstandigheden van het geval en van het soort beleidsterrein.

Minister **Donner**: Ik meende dat antwoord gegeven te hebben door aan te geven het primair het risico van de gemeente is. Die moet de zekerheid hebben dat zij zich ontslagen kan weten van de weg van de post. Ik sluit niet uit dat wanneer zich op dat punt problemen voordoen, nadere regelgeving gewenst is, maar in deze fase lijkt mij die nog niet nodig. Door die nevenschikking zal een gemeente pas bij een hoge mate van zekerheid ervan uitgaan dat zij ontslagen is van gebruikmaking van de post.

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording. Zijn aanbeveling om dit wetsvoorstel te steunen, had ik al beantwoord in eerste termijn. Wij vinden dat er in het voorstel enkele zaken zitten die zo goed zijn dat het merkwaardig zou zijn als wij die niet zouden steunen, maar dat neemt niet weg dat wij er toch enkele vragen over hadden die de minister ten dele heeft beantwoord.

Wij blijven erbij dat bij het woord "schriftelijk" in onze wetgeving tot nu toe het element papier cruciaal was, ook al werd de tekst met de hand, met de typemachine of op een andere wijze op papier gezet. Papier was cruciaal. Mededelingen via spandoeken, met vliegtuigjes in de lucht of via neonletters op een fabriek werden als functioneel equivalent gezien, werden gelijk gesteld aan, maar niet identiek verklaard met. Dat doet er niet meer toe; als deze wet wordt aanvaard, betekent schriftelijk ook de elektronische weg.

Onze vragen in het kader van de Grondwet heeft de minister beantwoord met: neen, de wetgever kan niet afwijken van een uitleg van de Grondwet, met name daar waar de Grondwetgever nadrukkelijk iets heeft uitgesloten. De minister noemde in dat verband de zelfstandige AMvB, artikel 89. Ook artikel 23 is een goed voorbeeld dat nog weleens terug zal komen. Er zijn meer artikelen in de Grondwet waarover strijd is geleverd, posities zijn bepaald, uitleggen zijn uitgesloten of geadopteerd. Hier gaat het om een kwestie die niet voorzienbaar was, want de techniek bestond nog niet op het moment waarop het desbetreffende artikel werd gewijzigd. Als bij de laatste

Dölle

vaststelling van de Grondwet een bepaald begrip wordt geïntroduceerd of bepaalde bepalingen worden opgenomen, kunnen die dan worden opgerekt door ontwikkelingen die toen niet te voorzien waren? Ik blijf erbij dat de Grondwetgever in die tijd aan niets anders had kunnen denken dan aan papier!

In antwoord op onze vraag over het petitierecht zei de minister onder andere dat overheden onderling en de volksvertegenwoordiging en de regering op dit moment ook al communiceren via de elektronische weg. Dat is wel zo, maar onze vraag sloeg nadrukkelijk op het petitierecht van de burger die de Tweede Kamer of Eerste Kamer vanaf zijn computer met petities benadert. Omdat de Kamers geen bestuursorgaan zijn en dit wetsvoorstel daar niet zo over gaat, mogen de Kamers dan desondanks de nieuwe uitleg van artikel 5 van de Grondwet de elektronische weg uitsluiten voor petities en alles wat daaraan verbonden is?

Mevrouw de voorzitter. Er kan een intrinsieke meerwaarde zitten aan het moeten toevertrouwen aan papier; het moet kalmer, het moet rustiger, het is doorgaans minder emotioneel. Als men van mening is dat bijvoorbeeld bij de aanname van functies als volksvertegenwoordiger of wethouder de papieren weg moet worden voorgeschreven, zal de Gemeentewet moeten worden veranderd. Zo heb ik althans de uitleg van de minister begrepen. Dat betekent inderdaad een ommezwaai. Als de wetgever inderdaad vindt dat de papieren weg een intrinsieke meerwaarde heeft, zullen al die bijzondere wetten moeten worden gewijzigd.

Mevrouw de voorzitter. Wij zullen het wetsvoorstel steunen, maar hebben nog steeds de twee geschetste vragen!

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank allereerst de regering voor de inhoudelijke reactie op onze bijdrage in eerste termijn.

De minister maakte in het begin van zijn betoog een nogal scherp onderscheid tussen bestuurlijk verkeer en rechtsverkeer. Hij zal dat misschien niet zo sterk bedoeld hebben, maar ik vraag mij af of dat wel zo houdbaar is. Wij hebben het hier over elektronisch bestuurlijk

verkeer en dat gaat om het verkeer tussen bestuursorganen, maar het is zonneklaar dat het ook gaat om verkeer tussen bestuursorganen en burgers en ik denk dat men dan al gauw in de sfeer van het rechtsverkeer terechtkomt, zeker als het gaat om handelingen die zich binnen het kader van de Awb begeven. Dat onderscheid tussen bestuurlijk en rechtsverkeer zou ik met andere woorden niet zo willen benadrukken, wel uiteraard dat de bestuursrechter buiten het bestek van dit wetsvoorstel valt als ik althans de stukken goed heb begrepen.

Ik vond het een verhelderende opmerking dat dit wetsvoorstel uitsluitend gaat over het transport van berichten en dat naar de Archiefwet verwezen wordt als het om de opslag, registratie, archivering, en dergelijke gaat. Ik heb de Archiefwet op dit punt niet geraadpleegd, maar ik hoop dat die wet in een adequate regeling voorziet. Ik kan mij voorstellen dat met deze wet hetzelfde het geval is als wat voor zoveel wetten geldt, namelijk dat die heel sterk georiënteerd is op berichtgeving via papier.

Ik heb het punt van de mogelijke verdringing van het schriftelijke verkeer op papier door elektronisch verkeer aangestipt. De minister zei dat de telefoon uiteindelijk toch ook algemene toegang heeft gevonden, weliswaar geleidelijk. Dat is een belangrijk gegeven in dit geheel, ook als het om het elektronisch verkeer gaat. In eerste instantie wees ik er toch op dat, hoe laagdrempelig dit ook door velen mag worden genoemd, voor een aantal burgers die in dit verkeer niet bedreven zijn, de drempel toch hoog is. Ik begrijp best dat, evenals dit bij de telefoon het geval is geweest, niet tot in lengte van dagen gegarandeerd zal kunnen worden dat berichtgeving de burger ook langs andere weg moet bereiken. Het lijkt mij echter zeer aan te bevelen dat de geleidelijkheid die gold voor het telefoonverkeer, ook in acht wordt genomen voor het elektronisch verkeer.

Mevrouw Broekers heeft gesproken over de onzekerheid over de bereikbaarheid van de burger. Ik heb de reactie van de minister zo toch goed begrepen dat het bestuursorgaan zich in feite ervan moet vergewissen of en dat een elektronisch bericht is ontvangen, wil het er zeker van zijn dat de burger ook bereikt is? Het risico ligt toch wat dit

betreft geheel en al bij het bestuursorgaan? Als er zekerheid gevraagd wordt, moet het bestuursorgaan zelf de weg zien te vinden om die zekerheid te verkrijgen.

Voorzitter. In de verwachting dat de minister nog op enkele van deze opmerkingen zal ingaan, kan ik nu al meedelen dat onze fracties dit wetsvoorstel zullen steunen.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn beantwoording. De heer Holdijk heeft de vraag naar voren gebracht hoe een burger op adequate wijze aan een bestuursorgaan kenbaar kan maken dat hij via de elektronische weg bereikbaar is. Ik citeer pagina 22 van de memorie van toelichting waar staat: "De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen 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 minister heeft de vraag in zoverre beantwoord dat het risico ligt bij het bestuursorgaan. Ik ben het met de heer Holdijk eens dat hieruit kan worden afgeleid dat dus kennelijk het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het elektronisch bericht is ontvangen.

Dit is echter niet altijd even gemakkelijk. Ik heb op dit moment op mijn werk heel veel last van virusgeïnfecteerde mededelingen. Iedere dag moet ik er 40 tot 50 verwijderen. Dit loopt via het netwerk van de universiteit en gaat daarom nog wel redelijk. Ik heb mij hierover laten informeren en toen bleek dat sommige providers de inhoud van een mailbox wissen als die vol is en niet tijdig wordt geleegd. Als je 40 tot 50 virusberichten per dag krijgt, is zo'n mailbox natuurlijk snel vol. Wat dan? Hoewel de burger misschien duidelijk had gemaakt dat hij elektronisch bereikbaar is, is het verstandig dat een bestuursorgaan dat een bericht aan de burger stuurt, zich van de ontvangst van dit bericht vergewist. Met dit verhaal in het achterhoofd, ligt het voor de hand dat het bestuursorgaan dit langs de papieren weg doet.

Er wordt gepleeerd om dit probleem zo veel mogelijk op te lossen via de weg van de

Broekers-Knol

nevenschikking. Ik geef graag toe dat de minister deze problemen ook niet kan oplossen, maar zij zorgen wel voor onzekerheid bij de burger en ook bij het bestuursorgaan. Ik denk daarom dat wij "werkende weg" moeten zien hoe wij hieruit komen. Het kan misschien nog wel een aantal jaren duren voordat dit duidelijk is.

Wij vinden het belangrijk dat de burger weet waar hij aan toe is en wat hij moet doen om kenbaar te maken dat hij elektronisch bereikbaar is. Op de vraag hoe hij dit moet aanpakken, moet, als het enigszins kan, snel antwoord worden gegeven.

□

Minister Donner: Mevrouw de voorzitter. Ik kom nog even terug op de term schriftelijk. Ik blijf bestrijden dat deze term in Nederland impliceert dat de boodschap op papier wordt gezet. De term schriftelijk als zodanig betekent dat men geschriften gebruikt, maar dit kunnen geschriften op een muur zijn of gegraveerd op koper, en zo verder. Natuurlijk is de goedkoopste en derhalve de meest gebruikelijke vorm de weergave op papier geworden, maar de term schriftelijk impliceert niet papier. Ik vrees dat de heer Dölle hier in de war is met het begrip drukpers zoals dit in de Grondwet staat. Dit behoefde functionele uitleg bijvoorbeeld in het kader van de omroep. Toen is geconstateerd dat het begrip drukpers niet alleen betrekking heeft op een enkele techniek, namelijk het op papier drukken van geschrift, maar dat het ook betrekking kan hebben op het tot uitdrukking brengen op een andere wijze. De term geschrift heeft betrekking op een vorm van communicatie in onderscheid tot hiërroglyfen en cuneiformen, namelijk het gebruik van het alfabet, maar dit houdt niet in dat dit op papier gebeurt.

De heer **Dölle** (CDA): Dit is natuurlijk een redelijk academische kwestie. In denk dat de minister gelijk krijgt in Van Dale, maar mijn stelling is dat als de wetgever deze term gebruikt in bijvoorbeeld de Gemeentewet, schriftelijk betekent: op papier. Inderdaad waren er uitingen die niet onder de drukpers vielen en daarom is in de 1983 de Grondwet uitgebreid met nieuwe beschermingsmodaliteiten in artikel 7, lid 3,

bijvoorbeeld voor cabaret, toneel, enz. Waar de wetgever het woord schriftelijk gebruikt in de Gemeentewet, de Provinciewet, enz. wordt er naar mijn stellige opvatting bedoeld: op papier.

Minister Donner: Ik denk dat wij dit nu inderdaad niet verder hoeven te bespreken. Dit wetsvoorstel is mogelijk juist doordat zich een praktijk heeft ontwikkeld die er in een aantal gemeenten toe heeft geleid dat dit soort bepalingen zo worden uitgelegd dat ook de elektronische weg kan worden gevolgd. De rechter heeft in die gevallen nooit gezegd dat het zo niet kan.

Nu dreigt er echter verwarring te ontstaan. Mevrouw Broekers wijst erop dat in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de noodzaak voor dit wetsvoorstel ligt in de onduidelijkheid. Dat is niet de onduidelijkheid of een burger bereikbaar is, zoals zij bedoelt. Het ging om de onduidelijkheid over de vraag of verkeer op deze wijze ~~is~~ überhaupt mogelijk was. Die discussie roept de heer Dölle ook op: houdt de term "schriftelijk" in dat het verkeer via de post moet verlopen?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Dat was mij duidelijk, maar ik wilde het uitbreiden.

Minister Donner: Inderdaad, daarom kom ik nog op een andere vorm van onduidelijkheid, en wel over de vraag: is een burger bereikbaar? Ik heb gezegd dat een bestuursorgaan, voordat het mag afstappen van transport via de post, bereikbaarheid moet hebben zeker gesteld, anders draagt het zelf het risico dat berichten als niet verzonden worden beschouwd. Een derde onduidelijkheid is de vraag of het bericht in een individueel geval de betrokkene heeft bereikt. Ik heb niet gesteld dat in al die gevallen de ontvangst bevestigd moet worden. Nogmaals, ook nu heeft een bestuursorgaan bij verkeer via de post geen enkele zekerheid dat betrokkene achter zijn brievenbus geen grote vuilnisbak heeft staan, waarin de post onmiddellijk en ongeopend verdwijnt. Dat doet er verder niet toe; als het bericht is verstuurd, dan kan het bestuursorgaan ervan uitgaan dat betrokkene is bereikt, afgezien van de gevallen waarin de wetgever aantekening van ontvangst vereist.

Er zijn in dezen dus drie soorten onduidelijkheid: of het kan, of een bepaalde burger bereikbaar is via de elektronische weg en of in een individueel geval de burger is bereikt; welnu, bij dat laatste is er hetzelfde risico als met niet-elektronische post. Het enige waarop ik heb gewezen is dat de techniek het mogelijk maakt om in de verzending van de berichten een code aan te geven dat het bericht slechts kan worden geopend bij ontvangstbevestiging. Dat biedt een gemeente extra zekerheid, maar geen zekerheid over de vraag of de geadresseerde of iemand anders het bericht heeft geopend. Maar een provider die berichten vernietigt als de elektronische postbus vol is, komt weer voor risico van de burger en niet van het bestuursorgaan: als een burger duidelijk heeft gemaakt dat hij bereikbaar is op een bepaald adres, dan heeft hij ervoor te zorgen dat wat op dat adres aankomt, ook door hem wordt geopend. Dat is niet anders dan met gewone post.

Nu de vraag van de heer Dölle over wijziging van de Grondwet en uitleg. Als een bepaalde techniek niet bestaat als de Grondwet wordt vastgesteld, is het niet zo dat ze daarmee automatisch niet onder de Grondwet valt. Daarvan zijn heel verschillende voorbeelden. Bij het briefgeheim is uitgegaan van post; technieken zoals fax vallen niet onder het briefgeheim. Maar bij het voorbeeld van de drukpers heeft de rechter consistent aangegeven dat die drukpers functioneel moet worden uitgelegd. Een voorbeeld hiervan is nu juist het elektronisch verkeer: het openbaar maken van meningen en geschriften via elektronisch verkeer zal ongetwijfeld onder de vrijheid van drukpers vallen; er hoeft dus geen voorafgaande toestemming te worden gevraagd voor openbaarmaking daarvan langs die weg, elektronisch verkeer zal worden gezien als verspreiding via een drukpers. Het is dus geen algemene regel dat technieken die niet bestaan op het moment van de vaststelling van de Grondwet, niet onder die Grondwet kunnen vallen.

Een andere vraag was of de Kamers een eventuele petitie langs elektronische weg kunnen uitsluiten. In ieder geval zijn de Kamers geen bestuursorgaan in de zin van deze wet. In die zin is dus niet gezegd dat de Kamers dit moeten doen. Ook ten

Donner

aanzien van bestuursorganen is dit niet aangegeven. Volgens mij valt dit dus onder de vrijheid van de Kamers, bij een gegeven uitleg van de Grondwet van het begrip "schriftelijk".

De heer **Dölle** (CDA): Daarmee zegt u dat als een burger zich via e-mail of anderszins elektronisch richt tot de Kamer ± onder artikel 5 moet volgens u immers ook worden begrepen "elektronisch" ± de Kamer de vrijheid heeft om het petitie recht uit te sluiten, ook al is zij geen bestuursorgaan in de zin van deze wet.

Minister **Donner**: Het valt niet onder deze wet en ook als het onder deze wet viel, dan zou de Kamer het kunnen uitsluiten. Dat is de substantie van deze regeling. De vraag is of onder de huidige bepaling van de Grondwet, de term "schriftelijk" daarin moet worden uitgelegd zoals u dat doet, namelijk als "op papier"; dan kan de Kamer het petitie recht uitbreiden, ook waar de Grondwet dat niet eist. Of het is de vraag of de term "schriftelijk", zoals in de Grondwet gebruikt, ook het elektronisch verkeer omvat; dan kan de Kamer het niet meer weigeren, omdat zij anders afbreuk zou doen aan het grondwettelijke recht van petitie.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is helder. Dit geldt trouwens ook voor het stellen van schriftelijke vragen aan de regering.

Minister **Donner**: Meestal komen die langs elektronische weg op de departementen terecht ± en met de termijn die voor de beantwoording wordt gevraagd, is dat vaak de enige wijze waarop dat nog tijdig kan!

Een andere vraag was of de uitsluiting in verschillende regelingen moest worden geregeld. Een voorbeeld is te vinden in dit wetsontwerp: in artikel II wordt in het kader van de Luchtvaartwet uitdrukkelijk een voorbeeld gegeven van een bepaling waarbij het niet langs elektronische weg kan. Tegelijk levert het luchtvaartverkeer er een van de beste voorbeelden van dat een bestuurlijke beschikking niet per definitie op papier hoeft te worden gegeven; aanwijzingen van de verkeersstoren gelden immers als verkeersbeschikkingen en die komen

ofwel mondeling, ofwel elektronisch en digitaal binnen.

De heer Holdijk wees mij terecht op mijn foutieve onderscheid tussen rechtsverkeer en bestuurlijk verkeer. Het gaat om het verkeer met de gerechten en met de bestuursorganen. Deze wet regelt het verkeer met de bestuursorganen. De bestuursrechter zal er inderdaad niet onder vallen. Het aardige is dat de bezwaarschriftencommissie er wel onder valt.

Over de laagdrempeligheid het volgende. Ik ben het geheel met hem eens dat de wetgever op dit punt het tempo niet moet gaan forceren; dat is dan ook niet het oogmerk van deze wet. Deze ontwikkeling zal gestaag moeten gaan. Ik denk alleen dat die niet zoveel tijd zal hoeven vergen als bij de invoering van het beschreven papier. 500 jaar geleden achtte men het volstrekt niet nodig om dergelijke zaken op papier te doen en eiste men een stadsomroeper om er zeker van te zijn dat de berichten de burger ook daadwerkelijk bereikten ± ook omdat het gros niet kon lezen, laat staan papier had. Derhalve waren verzoeken op dat moment mondeling. Met enig terugkijken leren we dus dat dit soort ontwikkelingen bij herhaling spelen. Het is bemoedigend dat bereikbaarheid met papier, hetgeen toen uitzondering was, nu zo ongeveer als een grondrecht wordt gezien. Zo acht ik het ook niet uitgesloten dat er ooit voor zal worden gevochten dat wij berichten op zijn minst elektronisch krijgen.

Ik ben uitgebreid ingegaan op de onduidelijkheden. Mevrouw Broekers vroeg nog hoe de burger dit kenbaar moet maken. Ik denk dat ik duidelijk heb gemaakt dat de gemeenten hun vormen zullen moeten gaan vinden. Maar nogmaals, als mensen hebben aangegeven dat zij bereikbaar zijn op een bepaald adres, dan is het ook hun risico of hetgeen naar dat adres is gestuurd, hun daadwerkelijk op dat adres bereikt. Zulks valt niet meer onder het risico van de gemeente. Ik wil mijn antwoord hierbij laten.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het Voorstel van wet van het lid Dittrich tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering (invoering van spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden) (27632).**

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat de heer Dittrich zich laat vergezellen door de heren F. Schonewille en G.J. Knoops. Ik heet de drie heren van harte welkom. De minister van Justitie had ik eerder al verwelkomd.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Het strafproces is van oudsher gericht op de opsporing en berechting van strafbare feiten. Het is dadergericht; met het slachtoffer werd te weinig rekening gehouden. In de afgelopen twintig jaar is het inzicht doorgebroken dat een ingrijpende verandering van perspectief nodig is en dat, in de woorden van de onderzoekers van het rapport Strafvordering 2001, de reactie van de overheid op het strafbare feit niet adequaat kan zijn indien de strafrechtelijke procedure de belangen van het slachtoffer onvoldoende verdisconteert. Daaruit volgen meteen al twee desiderata voor de vormgeving van de procespositie van het slachtoffer, aldus deze onderzoekers. In de eerste plaats moet het strafproces de negatieve consequenties voor het slachtoffer beperken. In de tweede plaats moet het strafproces zo worden ingericht dat het zo min mogelijk nieuwe problemen voor het slachtoffer schept. Deze uitgangspunten zijn ook van belang voor het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken.

De verbetering van de strafrechtelijke positie van het slachtoffer gaat intussen met kleine stapjes. Het lijkt erop dat de praktijk voorloopt op de wetgever door een andere manier van werken en door richtlijnen aan politie en justitie. Het Wetboek van Strafvordering zal op vele plaatsen moeten worden herzien. De erkenning van het spreekrecht voor slachtoffers en nabestaanden is een belangrijk initiatief. Het is mooi dat wij daar vandaag aan kunnen meewerken, maar het is slechts een