

Aan de minister van Justitie
De heer mr. A.H. Korthals
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	5092841/01/6	Rob2001/U75113	21 juni 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
Dr. M.W.M. de Vries	51677-003	070-4266148	
Onderwerp			
Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer			

Geachte heer Korthals,

Naar aanleiding van uw brief, d.d. 24 april 2001, waarin u de Raad voor het openbaar bestuur verzoekt advies uit te brengen, biedt de Raad u hierbij zijn advies aan over het voorontwerp voor een Wet elektronisch bestuurlijk verkeer.

Samenvatting voorstel

Het ontwerp wetsvoorstel betreft een aanvulling van de Awb met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen. Het voorstel is een uitwerking van de wens van het kabinet om wettelijke belemmeringen voor elektronische besluitvorming weg te nemen. Voorstellen voor toelaten van elektronisch verkeer tussen burger en bestuursorganen sluiten aan bij de wens van de Minister van GSI om elektronische communicatie op grote schaal mogelijk te maken. Het kabinet wil dat in 2002 een kwart van de publieke dienstverlening elektronisch wordt afgehandeld. In plaats van een experimenteerbepaling - voor elektronisch verkeer in de Abw - geeft de Minister van Justitie de voorkeur aan een definitieve bepaling. Dit voorontwerp is hiervan een uiting.

Het voorontwerp strekt ertoe communicatie tussen burgers en bestuursorganen en bestuursorganen onderling mogelijk te maken. Het voorstel gaat zowel over geadresseerde verzending, bijvoorbeeld een beschikking in de vorm van een email, als over het langs elektronische weg openbaar maken van stukken, bijvoorbeeld door het plaatsen van een stuk op een website.

In essentie komt het ontwerp erop neer dat:

- geregeld wordt wanneer verkeer langs elektronische weg wordt toegestaan;
- geregeld wordt aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen, teneinde te verzekeren dat het minstens even betrouwbaar is als schriftelijk verkeer;

- bepalingen in de Awb die de schriftelijke vorm vereisen zijn herzien om de elektronische weg daarnaast mogelijk te maken' (opsomming uit begeleidende brief van de regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, M. Scheltema).

Algemeen oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur

De voorstellen uit het wetsvoorstel passen in het beleid van het kabinet en van de Minister van GSI in het bijzonder om dienstverlening van de overheid via elektronische weg te stimuleren. De Raad voor het openbaar bestuur heeft in 1998 in 'Dienen en verdienen met ICT', een advies over ICT en publieke dienstverlening, de wenselijkheid van het gebruik van ICT voor dienstverlening aan de burgers kenbaar gemaakt. Het indienen van dit wetsvoorstel wordt met het oog op goede dienstverlening aan de burgers daarom verstandig gevonden. Ook het voorstel van de Minister om niet eerst met een experimenteerbepaling te komen, maar gelijk een wetsvoorstel in te dienen wordt door de Raad ondersteund.

De Raad acht het van groot belang dat de elektronische weg in beginsel gelijk wordt gesteld aan de conventionele weg. Hij ondersteunt de keuze van nevenschikking van conventionele gegevensuitwisseling en elektronisch verkeer. De overheid blijft zo ook altijd via de papieren weg toegankelijk. De burger die niet over elektronische communicatiemiddelen beschikt, wordt hierdoor voldoende beschermd.

Ook over 'techniek onafhankelijk' formuleren heeft de Raad in het verleden geadviseerd. In 'ICT en het recht om anoniem te zijn' uit 2000, zegt de Raad het volgende:

De Raad ondersteunt de actualisering van de wetgeving in het digitale tijdperk. Hierbij dient te worden gezocht naar zoveel mogelijk techniek onafhankelijke wetgeving.

De keuze voor techniek-onafhankelijke formuleringen in het voorontwerp worden door de Raad dus onderschreven.

De bepalingen over betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronisch verkeer zorgen volgens de Rob in voldoende mate voor de veiligheid van de elektronische gegevensuitwisseling. Kort samengevat zorgen deze bepalingen ervoor dat een burger of bestuursorgaan erop kan rekenen dat een bericht afkomstig is van degene waarvan het zegt afkomstig te zijn, dat het bericht onderweg niet is veranderd, dat het bericht aankomt bij degene voor wie het bestemd is, en - indien nodig - dat het bericht voor andere gebruikers van de elektronische weg niet toegankelijk is. Ook het beginsel dat onder voorwaarden de elektronische handtekening wordt gelijkgesteld aan de gewone handtekening wordt door de Raad ondersteund. Het implementeren van Europese richtlijnen over het gebruik van de elektronische handtekening en het aansluiten bij de eisen voor de betrouwbaarheid aan de elektronische handtekening uit het Burgerlijk Wetboek acht de Raad correct.

De Rob is zich bewust dat er voor digitale handtekeningen een goede *public key infrastructure* noodzakelijk is. Deze pki-infrastructuur is nog niet voorhanden. Het ontwikkelen hiervan wordt door Raad van groot belang geacht. De Minister voor Grote

Steden en Integratiebeleid heeft in een algemeen overleg in april 2001 toegezegd, te verwachten dat eind 2002, begin 2003 de elektronische handtekening in één keer uniform aan de burger wordt aangeboden (TK, 2000-2001, 26387, nr. 10). In feite loopt onderhavig voorontwerp van wet op deze ontwikkeling vooruit. Toch ziet de Raad, net als de Minister van Justitie, voldoende mogelijkheden om met redelijke mate van betrouwbaarheid elektronisch verkeer in te voeren.

Overigens sluit de Raad zich bij de, in de MvT genoemde, eis van voldoende betrouwbaarheid aan. Niet bij alle elektronische gegevensuitwisseling is maximale betrouwbaarheid nodig. De Raad onderkent dat het steeds streven naar maximale betrouwbaarheid zou kunnen leiden tot een afname van de kwaliteit van de dienstverlening omdat hierdoor elektronisch verkeer lastiger zou worden dan de conventionele weg, in plaats van andersom.

Meer specifiek juridische vragen bij het voorstel

Het voorontwerp maakt een aantal wijzen van elektronisch verkeer mogelijk, geformuleerd door middel van 'kan-bepalingen'. De Raad is van mening dat uit tekst en toelichting niet duidelijk wordt in hoeverre hierbij onder omstandigheden ook van een verplichting aan de kant van het bestuur zou kunnen worden gesproken. Immers, zelfs de meest discretionaire bevoegdheden dienen met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur te worden uitgeoefend, hetgeen onder omstandigheden tot verplichtingen voor het bestuur kan leiden.

In verband met deze 'kan-bepalingen' moet aandacht worden besteed aan de rechtsbeschermingsaspecten. In artikel I, onderdeel R uit het voorontwerp wordt geregeld dat een bestuursorgaan een bericht dat langs elektronische weg wordt verzonden mag weigeren en dat hierop doorgaans geen beroep mogelijk is. Het weigeren van een bericht wordt dan niet gezien als een besluit, waardoor beroep niet mogelijk is. In de toelichting (pg. 25) wordt gesteld dat bezwaar en beroep tegen andere beslissingen rond elektronisch verkeer wegens het besluitbegrip dan wel wegens toepassing van artikel 6:3 (6:3 abw; een beslissing inzake de procedure ter voorbereiding van een besluit is niet vatbaar voor bezwaar of beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft) niet aan de orde zijn. Dat kan in veel gevallen juist zijn, het is echter voorstelbaar dat de weigering door een bestuursorgaan, op een verzoek van een belanghebbende (eventueel als bedoeld in artikel 1:2, derde lid awb) om voor een bepaalde categorie besluiten elektronisch verkeer open te stellen, de belanghebbende los van het later te nemen besluit wel in zijn belang treft en via artikel 6:2 (met een besluit is gelijkgesteld de schriftelijk of elektronisch vastgelegde weigering een besluit te nemen of het niet tijdig nemen van een besluit) appellabel zal zijn. Hetzelfde laat zich denken voor het stellen van 'nadere eisen' (door een bestuursorgaan over het gebruik van de elektronische weg) in artikel 2.3.2, eerste lid (zie voorontwerp). De Raad vraagt u hieraan in de toelichting aandacht te besteden.

Of is het de bedoeling dat artikel 8:4 (waarin wordt geregeld dat geen beroep kan worden ingesteld) onder j (voorontwerp: inhoudende een weigering op grond van art 2.3.2) ziet op iedere weigering de elektronische weg open te stellen? Dan zou dit in de toelichting expliciet gezegd moeten worden. De beschouwing over het besluitbegrip en artikel 6:3 moet dan worden geschrapt, omdat zij wellicht tot misverstanden en a contrario-redeneringen kan leiden.

Voorts komt meer in het algemeen de vraag op, wat de doelstellingen van de regering zijn op het punt van verplichtingen tot gebruik, respectievelijk acceptatie, van elektronisch verkeer. Wordt het aan bestuursorganen overgelaten of en zo ja, in hoeverre zij van de mogelijkheden gebruik maken? Op welk niveau van regelgeving kan de uitzondering van artikel 3:42, tweede lid, worden gemaakt; is dat het wettelijk voorschrift dat de betrokken bevoegdheid attribueert, of kan iedere competente regelgever dit? (de uitzondering heeft betrekking op elektronische bekendmaking) Staat aanpassingswetgeving op het programma waarbij in sectorale wetgeving een verplichting dan wel juist een uitsluiting wordt opgenomen? Hoe staat het met de beoogde inwerkingtreding?

De Raad vraagt u, in verband met de voorgaande opmerkingen, ook nog aandacht te besteden aan eventuele bestuurslasten.

Hoogachtend,

De heer prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter

De heer drs. M.P.H. van Haften, secretaris