



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het voorontwerp Elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel Elektronische bekendmaking. Over kansen en knelpunten voor de digitale overheid.

Groothuis, M.M.

Citation

Groothuis, M. M. (2008). Het voorontwerp Elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel Elektronische bekendmaking. Over kansen en knelpunten voor de digitale overheid. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 6, 167-175. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13571>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13571>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het voorontwerp 'Elektronisch verkeer met de bestuursrechter' en het wetsvoorstel 'Elektronische bekendmaking' Over kansen en knelpunten voor de digitale overheid

22

M.M. Groothuis¹

1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer² in 2004 heeft het elektronisch berichtenverkeer met de overheid zich gestaag ontwikkeld. In toenemende mate gebruiken burgers en bestuursorganen e-mail en het internet om met elkaar te communiceren, onder meer voor het verrichten van bestuursrechtelijke rechtshandelingen. Steeds meer burgers dienen hun belastingaangifte in via internet, vragen uitkeringen en subsidies aan met behulp van digitale formulieren en dienen per e-mail bezwaarschriften in.³

Uitgangspunt in de Algemene wet bestuursrecht is dat burgers bij hun communicatie met bestuursorganen een vrije keuze kunnen maken tussen verkeer langs elektronische weg en verkeer langs de traditionele, papieren weg.⁴ In de sectorwetgeving is dit uitgangspunt echter al enkele malen losgelaten. Zo geldt een elektronische aangifteplicht voor het doen van aangifte voor een viertal belastingen.⁵ Het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁶ kent aan de regering de bevoegdheid toe om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) te bepalen dat een aanvraag om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of in ontvangst genomen.⁷ De trend tot het invoeren van een plicht tot elektronisch

verkeer tussen burgers en bestuursorganen wordt versterkt onder invloed van Europese regelgeving. De implementatie van de Dienstenrichtlijn⁸ zal op termijn tot gevolg hebben dat de in de Awb vastgelegde bevoegdheid van bestuursorganen om zelf te bepalen of en wanneer zij 'de elektronische weg openstellen' (art. 2:15 lid 1 Awb), gedeeltelijk komt te vervallen.⁹ Twee wetsontwerpen op het gebied van de elektronische overheid zijn voor het algemene bestuursrecht van bijzonder belang: het voorontwerp voor de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel voor de Wet elektronische bekendmaking. De paragrafen 2 en 3 van deze bijdrage bevatten een commentaar op deze voorstellen. In paragraaf 4 ten slotte worden de juridische randvoorwaarden voor de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid belicht.

2 Voorontwerp Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter

2.1 Doelstellingen, opzet en achtergronden

Op 18 februari 2008 heeft de Commissie Scheltema het voorontwerp voor een Wet elektronisch verkeer met de

1. Marga Groothuis is universitair docent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

2. Wet van 29 april 2004, houdende 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), *Stb.* 2004, 214.

3. Zie over de doelstellingen van het kabinet voor de elektronische overheid – waaronder de digitale ondertekening (DigiD), e-formulieren, digitale bekendmakingen en het bedrijvenloket – en de bereikte resultaten o.m.: de *Vijfde Voortgangsrapportage e-Overheid*, bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 juni 2007, *Kamerstukken* 2006/07, 29 362, nr. 120 en het rapport *Zevenmeting van het aanbod van de elektronische dienstverlening in 2007* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Den Haag: december 2007. Zie voor een analyse van de beleidsmatige ontwikkelingen inzake de elektronische overheid in Nederland: J. Holvast, 'Elektronische overheid', in: J.M.A. Berkvens & J.E.J. Prins, *Privacyregulering in theorie en*

praktijk (serie Recht en Praktijk, nr. 75), Deventer: Kluwer 2007, p. 105-124.

4. Art. 2:14 lid 1 Awb.

5. Dit betreft de aangifte door een administratieplichtige als bedoeld in art. 52 lid 2 AWR indien het betreft de inkomstenbelasting, vennootschapbelasting, omzetbelasting en loonbelasting (art. 8 lid 2 AWR en art. 20 Uitvoeringsregeling AWR). Zie voor een overzicht van regelgeving waarin elektronisch verkeer verplicht wordt gesteld: G. Overkleeft-Verburg, 'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechtspraak en rechtspraak.', *JBplus* 2008/1, p. 23 e.v.

6. Wetsvoorstel voor Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), *Kamerstukken* 1, 30 844, A.

7. Art. 2.8 van het wetsvoorstel. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar aangewezen categorieën van gevallen.

8. Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *PbEU* 2006, L376/36.

9. Zie over de implementatie van de Dienstenrichtlijn de brief van de Minister van Economische Zaken van 13 december 2007, *Kamerstukken II* 2007/08, 21 501-30, nr. 172 en de brief van 19 maart 2008, *Kamerstukken II* 2007/08, 21 501-30, nr. 178. Op grond van art. 8 lid 1 Dienstenrichtlijn dienen lidstaten erop toe te zien 'dat alle procedures en formaliteiten betreffende de toegang tot en de uitoefening van een dienstactiviteit eenvoudig, op afstand en met elektronische middelen via het betrokken één-loket en met de relevante bevoegde instanties kunnen worden afgewikkeld'. Zie over de implementatie van deze bepaling uit de Richtlijn en de verhouding tot afdeling 2.3 Awb o.m.: T. Duijkersloot en R. Widdershoven, 'De Dienstenrichtlijn en het algemeen bestuursrecht', *Regelmaat* 2007, 5, p. 199 e.v.; Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, WODC, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007, p. 55-56; R.J.G.M. Widdershoven, M.J.M. Verhoeven, S. Prechal, A.P.W. Duijkersloot, J.W. van de Gronden, B. Hessel, R. Ortlep, 'Ilsink over de Europese Agenda van de Awb', *NTB* 2007, 23, p. 158.

bestuursrechter gepubliceerd.¹⁰ Het voorstel – een aanvulling op de Awb – beoogt de nu bestaande onzekerheid¹¹ over de mogelijkheid tot digitaal procederen bij de bestuursrechter weg te nemen en een ordelijk en betrouwbaar verloop van het elektronisch verkeer met de bestuursrechter te bevorderen.

Het voorontwerp bevat een algemene regeling voor het elektronisch verkeer met de rechtbanken als bestuursrechters, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, alsmede voor de Gerechtshoven als belastingrechters rechtsprekend in hoger beroep en de Hoge Raad als belastingrechter rechtsprekend in cassatie. De kernbepaling van het voorontwerp is een nieuw art. 8:40a Awb dat als volgt luidt:

1. Afdeling 2.3 is van overeenkomstige toepassing op het verkeer met de bestuursrechter.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het verkeer met de bestuursrechter.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van videoconferentie.’

Afdeling 2.3 Awb (art. 2:13-2:17) geeft regels voor het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen in de primaire en de verlengde besluitvormingsfase (bezwaar en administratief beroep). Bij de totstandkoming van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) is er uitdrukkelijk van afgezien om Afdeling 2.3 op dat moment reeds van toepassing te verklaren op het verkeer met de bestuursrechter.¹² Bij de parlementaire behandeling van de Webv heeft de Minister van Justitie wel toegezegd in een later stadium te bezien of regels voor het elektronisch verkeer tussen burgers en de bestuursrechter wenselijk zijn.¹³ Vervolgens is de behoefte aan een dergelijke regeling in de praktijk door middel van enkele *pilots* bij rechtbanken onderzocht en heeft de

minister geconcludeerd dat een zodanige regeling daadwerkelijk gewenst is. Dit heeft geleid tot het nu gepubliceerde voorontwerp van de Commissie Scheltema.

Aldus geeft het voorontwerp aan in welke gevallen elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters is toegestaan en aan welke voorwaarden dit verkeer moet voldoen

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 2.3 Awb worden twee daarin vastgelegde beginselen ook leidend voor het verkeer met de bestuursrechter. Ten eerste het beginsel van nevenschikking: naast de elektronische weg staat voor burgers ook de papieren weg open (elektronisch verkeer is een mogelijkheid maar geen verplichting). Ten tweede het beginsel van ‘betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid’. Hiermee wordt verwezen naar een gedifferentieerd stelsel van nadere eisen, in de literatuur aangeduid als eisen van behoorlijk ICT-gebruik, die elk op een facet van beveiliging zien: integriteit, authenticiteit, onweerlegbaarheid, transparantie, beschikbaarheid, flexibiliteit en vertrouwelijkheid.¹⁴ Aldus geeft het voorontwerp aan in welke gevallen elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters is toegestaan en aan welke voorwaarden dit verkeer moet voldoen. Het voorstel sluit aan bij ontwikkelingen in het burgerlijk procesrecht. In de Eerste Kamer is thans het wetsvoorstel Afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer in behandeling, dat elektronisch verkeer met de burgerlijke rechter mogelijk maakt.¹⁵ In enkele Europese landen is al wetgeving inzake elektronisch verkeer met de rechter tot stand gekomen, onder meer in België,¹⁶ Duitsland¹⁷ en Oostenrijk.¹⁸ De

10. Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, *Aanulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)*, voorontwerp van wet, Den Haag 18 februari 2008, zie <http://www.justitie.nl/onderwerpen/wetgeving/awb/Voorontwerpen/index.aspx>.

11. Er is weinig jurisprudentie over de vraag of de bestuursrechter een per e-mail verzonden beroepschrift naar huidig recht ontvankelijk mag achten. De Centrale Raad van Beroep heeft in een uitspraak van 8 april 2004, *LJN AO9413* een per e-mail verzonden beroepschrift ontvankelijk geacht. Vgl. ook CRvB 23 maart 2005, *AB 2005*, 193 (m.nt. R.O.) over een per e-mail verzonden bezwaarschrift. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft in september 2003, ten aanzien van de vraag of bedenkingen als bedoeld in art. 3:24 lid 1 Awb per e-mail konden worden ingebracht, geoordeeld dat niet was voldaan aan het vereiste van schriftelijkheid: *ABRvS 10 september 2003*, *AB 2004*, 34 (m.nt. FM). Drie maanden later oordeelde de Afdeling echter dat een per e-mail ingediend bezwaarschrift wel voldeed aan de eis van schriftelijkheid: *ABRvS 17 december 2003*, *LJN AO0340*. Volledigheidshalve merk ik op dat deze uitspraken be-

trekking hadden op geschillen waarop de Webv (die op 1 juli 2004 in werking trad) niet van toepassing was. De fax – die ook onder het begrip ‘elektronisch’ valt (*Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 7) – wordt volgens vaste jurisprudentie van alle hoogste bestuursrechters sinds de jaren negentig voor het indienen van beroepschriften geaccepteerd.

12. Dit volgt uit de memorie van toelichting bij de Webv, *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 10. Hierin werd overigens al wel aangegeven dat niet werd uitgesloten dat de rechter bepalingen van Afdeling 2.3 Awb analoog zou toepassen in situaties die zich daarvoor zouden lenen.

13. *Kamerstukken II 2003/04*, 27 279, nr. 16, p. 15. Zie ook *Kamerstukken II 2004/05 29 279* nr. 18 p. 11, en *Kamerstukken I 2006/07 30 815 C*, p. 10 waarin het voornemen van de minister nader werd toegelicht.

14. Memorie van toelichting bij de Webv, *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 15. Hierin wordt verwezen naar: H. Franken, ‘Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen’, (VAR-reeks 110) *Beschikken en Automatiseren*, Alphen aan den Rijn: 1993, waarin deze beginselen worden uitgewerkt.

15. *Kamerstukken I 2006/07*, 30 815 A. Zie

hierover o.m.: M. Zomer, ‘De afschaffing van het verplicht procureaat: naar de schijn overzichtelijk en in de praktijk moeizaam?’, *Trema*, 2007, nr. 8, p. 332-334; K.E. Mollema, ‘Van postkoets naar HSL, of verder te voet. Over de afschaffing van het verplichte procureaat’, *NJB 2006*, 14, p. 800-803 en M. Zomer en R.C. Hartendorp, ‘Reactie op: Van postkoets naar HSL, of verder te voet. Over de afschaffing van het verplichte procureaat’, *NJB 2006*, 29, p. 1633-1634.

16. Wet van 10 juli 2006 betreffende de elektronische procesvoering, *Belgisch Staatsblad* 7 september 2006. Zie hierover: H. Van Bossuyt en K. Maenhout, ‘De elektronische procesvoering in Phenix’, *Rechtskundig Weekblad*, 2006-07, 38, 19 mei 2007, p. 1542-1560.

17. Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesarbeitsgericht vom 9 März 2006 (BGBl. I S. 519), te vinden op www.juris.de.

18. Verordnung der Bundesministerin für Justiz über den elektronischen Rechtsverkehr (EVR 2006, BGBI II Nr. 481/2005, in der Fassung der Verordnung BGBI. II Nr. 482/2006).

Belgische ‘Wet betreffende de elektronische procesvoering’ regelt de wijze waarop de door de wetten of reglementen voorgeschreven processtukken elektronisch worden aangemaakt, neergelegd, betekend, ter kennis gebracht, medegegeeld, bewaard en geraadpleegd in het kader van een gerechtelijke procedure. Krachtens deze wet mag, behoudens andersluidende wettelijke bepalingen, niemand verplicht worden via de elektronische weg proceshandelingen te stellen of documenten met betrekking tot proceshandelingen te ontvangen. De Duitse ‘Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesarbeitsgericht’ bepaalt dat bij het *Bundesarbeitsgericht* elektronische documenten kunnen worden ingediend en geeft regels over de te gebruiken software en elektronische ondertekening. De Oostenrijkse ‘Verordnung der Bundesministerin für Justiz über den elektronischen Rechtsverkehr’ bevat regels over de toelaatbaarheid van elektronisch rechtsverkeer, het vaststellen van het moment van ontvangst van een bericht en de aan het berichtenverkeer te stellen eisen van betrouwbaarheid. Bij de voorbereiding van het Nederlandse voorontwerp is de wetgeving van deze drie landen betrokken, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de voorwaarden die deze rechtsstelsels stellen aan elektronisch verkeer met de bestuursrechter.

2.2 Analyse

Als dit voorontwerp er niet was gekomen, waren de bestuursrechters er op de langere termijn wellicht toch toe overgegaan om elektronisch (per e-mail of via internet) ingediende beroepschriften ontvankelijk te achten en delen van Afdeling 2.3 Awb-analoog toe te passen.¹⁹ Desalniettemin is het mijns inziens een goede zaak dat thans een wettelijke regeling wordt voorbereid waarmee wordt beoogd de bestaande rechtsonzekerheid weg te nemen. Over het voorontwerp kunnen de nu volgende opmerkingen worden gemaakt.

2.2.1 Tijdstip van verzending door bestuursorgaan

Een positieve ontwikkeling is dat in het voorontwerp wordt voorgesteld het nu geldende art. 2:17 lid 1 Awb te wijzigen. Deze bepaling heeft betrekking op verzending van elektronische berichten door het bestuursorgaan en – bij analoge toepassing – de bestuursrechter. Volgens de huidige formulering van deze bepaling geldt als tijdstip waarop een elektronisch bericht door een bestuursorgaan wordt geacht te zijn verzonden het tijdstip waarop het bericht een systeem van gegevensverwerking heeft bereikt waarover het bestuursorgaan geen controle heeft. Het voorontwerp stelt voor de zinsnede ‘waarover het bestuursorgaan geen controle heeft’ te vervangen door ‘waarvoor het bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt.’²⁰ Aldus wordt tot

uitdrukking gebracht dat het niet om het technisch beheer gaat (dat kan worden uitbesteed), maar om de juridische verantwoordelijkheid voor het systeem van gegevensbescherming. Het risico van het ophouden van berichten of stukken bij het computernetwerk van het openbaar lichaam waartoe het bestuursorgaan behoort – of, in het geval van verzending door een bestuursrechter, het gerecht – komt derhalve bij het verzendende bestuursorgaan respectievelijk het verzendende gerecht, en niet bij de partijen/belanghebbenden.

2.2.2 Openstellen van de elektronische weg door het gerecht

Kritische kanttekeningen moeten worden geplaatst bij het van overeenkomstige toepassing verklaren van art. 2:15 lid 1 Awb op verkeer met de bestuursrechter. Krachtens deze bepaling kan een bericht elektronisch aan een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Overeenkomstige toepassing van deze bepaling bij verkeer met de bestuursrechter brengt mee dat elk gerecht zelf kan bepalen of het de elektronische weg openstelt, en zo ja, wanneer. Een dergelijke verscheidenheid tussen de gerechten is mijns inziens, gelet op het belang van processuele rechtseenheid, ongewenst. Gelet hierop is het van belang dat de openstelling van het elektronisch berichtenverkeer – afgezien van *pilots* waarin het nieuwe systeem wordt getest – in alle gerechten tegelijk plaatsvindt. Voorts is het van belang dat, na de openstelling van de elektronische weg, het elektronisch berichtenverkeer en de uitwisseling van stukken in alle gerechten op een uniforme wijze worden geregeld.²¹

Er lijkt op dit punt spanning te zitten tussen de voorgestelde wettekst (art. 8:40a jo. art. 2:15 lid 1 Awb) en de toelichting daarbij. Uit de voorgestelde wettekst moet worden geconcludeerd dat elk gerecht zelf bepaalt op welk moment de elektronische weg wordt opengesteld. Art. 2:15 laat, indien dit van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op ‘verkeer met de bestuursrechter’, de mogelijkheid open dat een of meer gerechten nog jaren zullen wachten met het openstellen van de elektronische weg, terwijl andere gerechten direct na inwerkingtreding van het wetsvoorstel deze stap zullen zetten. De toelichting bij het voorontwerp wijst daarentegen op ‘het belang van zoveel mogelijk uniformiteit bij het toepassen van regels en hanteren van bevoegdheden’ en geeft aan dat het ‘uit oogpunt van zowel rechtsongelijkheid als efficiënte bedrijfsvoering door de gerechten ongewenst [is] dat de diverse bestuursrechters langdurig verschillende eisen aan (de wijze van) procederen stellen’ (p. 10). Tegelijkertijd juicht de toelichting diversiteit toe, omdat ‘aldus kan worden gezien welke maatregelen een efficiënt en betrouwbaar verloop van de beroepsprocedure het meest bevorderen’.

19. Zie in dit verband ook noot 12.

20. Hiermee wordt aangesloten bij art. II A van het voorstel voor de Wet afschaffing procureat

en invoering elektronisch berichtenverkeer (wijziging van art. 33 Rv), *Kamerstukken II* 2006/07, 30 815, nr. 2.

21. Zie in deze zin ook: W.K.F. Hangelbroek, ‘Hoe kan ICT de rechtspraak vooruit helpen’, *Trema*, 2008, 1, p. 27.

Pilots kunnen een waardevolle functie vervullen en het is mijns inziens een goede zaak dat op dit moment pilots voor elektronisch verkeer met de partijen plaatsvinden in verschillende gerechten.²² Uit publicaties van de Raad voor de Rechtspraak²³ en de toelichting bij het voorontwerp (par. 1.4) kan worden opgemaakt dat de pilots in onderlinge samenhang worden uitgevoerd en dat de bevindingen zullen worden gedeeld door de rechterlijke organisatie als geheel. Na afronding en evaluatie van deze pilots dienen mijns inziens alle krachten te worden gebundeld om een landelijke, uniforme en gelijktijdige invoering van het elektronisch verkeer bij de bestuursrechter mogelijk te maken. Als dat doel binnen de rechterlijke organisatie wordt bereikt, is het van overeenkomstige toepassing verklaren van art. 2:15 lid 1 Awb – en dus het overlaten van de keuze van het moment van openstellen aan de afzonderlijke gerechten – niet nodig en kan het wetsvoorstel op dit punt worden gewijzigd.

Voorts kan een kritische kanttekening worden gezet bij de zin in de toelichting bij het voorontwerp (p. 8), luidende 'Voor de goede orde merken wij op dat uit de enkele vermelding van een e-mailadres op de website van een bestuursrechter niet mag worden afgeleid dat digitale communicatie met de betreffende rechter mogelijk is'. Krachtens het nu geldende art. 2:15 lid 1 Awb kan een bericht langs elektronische weg aan een bestuursorgaan worden verzonden, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. De toelichting gaat in op de analoge toepassing van die bepaling op verkeer met de rechter en stelt in dit kader: 'Een bericht kan op grond van artikel 2:15, eerste lid, Awb langs elektronische weg aan de bestuursrechter worden verzonden voor zover de bestuursrechter uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend.' Ten opzichte van de nu geldende tekst van art. 2:15 lid 1 voegt de toelichting bij het voorontwerp een woord in: 'uitdrukkelijk'. Dat woord dient mijns inziens te worden geschrapt. Vanuit het perspectief van een gerecht is het in de toelichting verwoorde standpunt wel begrijpelijk: het is immers onwenselijk dat een door het gerecht op zijn website geplaatst e-mailadres door bezoekers van die site wordt gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het op de site was geplaatst. Bezien vanuit het perspectief van een rechtzoekende burger is de in de toelichting geformuleerde uitleg mijns inziens echter niet goed verdedigbaar. Stel: een persoon die in 1990 in Nederland is geboren en is opgegroeid met de mogelijkheden van internet en andere digitale communicatiemiddelen, wil een beroepschrift bij een rechtbank indienen over een besluit betreffende zijn studiefinanciering. Hij bezoekt de website van de rechtbank en treft daar in de rubriek 'Contact' naast het postadres en faxnummer ook het e-mailadres van de rechtbank aan. Moet deze persoon

dan begrijpen dat hij zijn beroepschrift wel per (papier) post en fax kan indienen, maar niet per e-mail? Onduidelijke situaties als deze dienen te worden voorkomen. Dat doel kan worden bereikt indien gerechten, wanneer een e-mailadres of webformulier niet is bestemd voor het indienen van een beroepschrift of andere processtukken, dit duidelijk aangeven op hun sites.²⁴ Als het voorstel tot het van overeenkomstige toepassing verklaren van art. 2:15 Awb op het verkeer met de bestuursrechter wordt gehandhaafd, is het mijns inziens wenselijk de toelichting op het voornoemde punt aan te passen.

2.2.3 Aangetekende brief

Een volgend aandachtspunt betreft de wenselijkheid van nadere regels, bij of krachtens AMvB, over het verkeer met de bestuursrechter respectievelijk de toepassing van videoconferentie.

Bezien vanuit het perspectief van een rechtzoekende burger is de in de toelichting geformuleerde uitleg echter niet goed verdedigbaar

Wat betreft het eerste punt – het verkeer met de bestuursrechter – zijn nadere regels in het bijzonder gewenst ten aanzien van het bepaalde in (het huidige) art. 8:37 lid 1 en 2 Awb.²⁵ Krachtens art. 8:37 lid 1 geschieden de oproepingen, de uitnodiging om op een zitting te verschijnen, alsmede de verzending van een afschrift van de uitspraak en van het procesverbaal van de mondelinge uitspraak bij *aangetekende brief* of bij brief met ontvangstbevestiging, tenzij de rechtbank anders bepaalt. Art. 8:37 lid 2 bepaalt dat de verzending van stukken voor het overige *bij gewone brief* geschiedt, tenzij de rechtbank anders bepaalt. Het is nu onduidelijk wat in een digitale context onder 'aangetekende brief', respectievelijk 'gewone brief' moet worden verstaan. Nadere regeling bij of krachtens AMvB moet deze rechtsonzekerheid wegnemen. Het is wenselijk dat bij het opstellen van een zodanige regeling de gerechten en de Orde van Advocaten worden betrokken. Deze nadere regeling zou mijns inziens zo techniek-onafhankelijk mogelijk moeten worden geformuleerd, om te voorkomen dat de normen bij kleine veranderingen in de techniek steeds moet worden aangepast. Uitgangspunt zou moeten zijn dat 'aangetekend verzenden' zowel langs de traditionele (papieren) weg als langs digitale weg kan plaatsvinden, waarbij

22. De toelichting beschrijft de nu lopende pilots in Breda, Rotterdam en Dordrecht en geeft de voorlopige bevindingen weer. Op 14 april 2008 werd bekendgemaakt dat ook het College van Beroep voor het Bedrijfsleven is gestart met een pilot voor de digitale behandeling van zaken.

23. Toelichtingen op de pilots zijn gepubliceerd op www.rechtspraak.nl en opgenomen in de jaarplannen en jaarverslagen van de Raad voor de Rechtspraak.

24. Uit oogpunt van een goede communicatie dient deze mededeling dan bij het betreffende e-

mailadres of webformulier te worden geplaatst, en niet op een andere webpagina van de website.

25. De toelichting bij het voorontwerp belicht dit punt op p. 8.

dezelfde eisen ten aanzien van de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid worden gesteld. Voor de uitvoering van een zodanige regeling kan gebruik worden gemaakt van de diensten van zogeheten Trusted Third Parties²⁶ die zorgdragen voor het bezorgen van digitaal aange tekende stukken.

2.2.4 Videoconferentie

Ten aanzien van het tweede punt – het horen van partijen en getuigen per videoconferentie – geldt dat een nadere regeling, inhoudende een concrete uitwerking van de procedure, waardevol kan zijn om de uniformiteit tussen de gerechten te bevorderen. Het is mogelijk daarbij aansluiting te zoeken bij het nu al geldende Besluit Videoconferentie, dat regels bevat voor het telehoren van vreemdelingen in beroepsprocedures tegen een vrijheidsontnemende maatregel.²⁷ In de toelichting bij het voorontwerp wordt het voornemen tot het zoeken van aansluiting bij deze AMvB reeds aangekondigd.²⁸

2.2.5 Art. 6 EVRM

Ten slotte verdient de verhouding van het voorontwerp tot art. 6 Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden aandacht.²⁹ In de toelichting bij het voorontwerp wordt hierop niet ingegaan. Het bieden van een keuze tussen de elektronische en de papieren weg kan de toegang tot de bestuursrechter faciliteren en aldus leiden tot een betere naleving van art. 6 EVRM. Toch zijn er vanuit het perspectief van deze verdragsbepaling ook risico's verbonden aan vormen van elektronisch procederen. Indien een burger heeft gekozen voor de mogelijkheid om elektronisch te procederen bij de bestuursrechter en vervolgens wegens een storing in het computersysteem van het gerecht niet in staat is tijdig een processtuk in te dienen, kan het uit art. 6 EVRM voortvloeiende recht op een eerlijke behandeling in het geding komen. Indien het elektronisch indienen van het beroepschrift, het horen via een videoconferentie of elektronische uitwisseling van processtukken bij de bestuursrechter *in de toekomst* verplicht zou worden (in de zin dat communicatie langs de traditionele weg niet meer wordt toegestaan), zouden zowel het recht op toegang tot de rechter als het recht op een eerlijke behandeling worden geraakt.

In dit verband kan worden gewezen op twee recente

uitspraken van het Europees Hof van de Rechten van de Mens over het verhoren van getuigen per videoconferentie in Italiaanse strafzaken.³⁰ In deze uitspraken stond de vraag centraal of een per videoconferentie (dus op afstand) afgenomen verhoor in een strafzaak, waarbij de verdachte geen mogelijkheid was geboden om in de rechtszaal te worden verhoord, in overeenstemming was met art. 6 EVRM. Het Hof stelde vast dat de toepassing van de videoconferentie gebaseerd was op een uitdrukkelijke wettelijke regeling, waarin de gevallen waarin videoconferentie kan plaatsvinden, de autoriteiten die daartoe een bevel kunnen geven en de technische voorwaarden die in acht dienen te worden genomen met precisie uiteen waren gezet. Het Hof gaf voorts aan eraan te hechten dat de Italiaanse constitutionele rechter deze wettelijke regeling in overeenstemming met de Italiaanse Grondwet en het EVRM heeft bevonden en dat de inzet van videoconferentie in verschillende Europese teksten wordt geaccepteerd onder de voorwaarde dat de toepassing van videoconferentie niet in strijd is met het nationale of internationale recht. Het Hof toetst of toepassing in het concrete geval een legitiem doel heeft en verenigbaar is met de uitoefening van de verdedigingsrechten, zoals gegarandeerd in art. 6 EVRM. Uit deze twee uitspraken van het Europees Hof kan worden afgeleid dat art. 6 EVRM in het geding komt zodra videoconferentie een verplichtend karakter krijgt (voor zover de zaak onder de reikwijdte van art. 6 EVRM valt). Indien de Nederlandse wetgever in de toekomst zou overwegen om een regeling te ontwerpen betreffende verplichte videoconferentie of andere vormen van verplicht elektronisch berichtenverkeer met de bestuursrechter, zal de Straatsburgse jurisprudentie ten aanzien van art. 6 EVRM leidend moeten zijn. Uit de voorgaande analyse volgt dat het voorontwerp voor de 'Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter' in de voorgestelde formulering op enkele punten tot knelpunten kan leiden. Aanpassing van deze punten in het voorstel en de memorie van toelichting is wenselijk.

3 Wetsvoorstel elektronische bekendmaking

3.1 Doelstelling, opzet en achtergronden

In de Tweede Kamer is op dit moment het voorstel

26. Een Trusted Third Party (TTP) is 'een onafhankelijke, onpartijdige organisatie die betrouwbaarheidsdiensten ten behoeve van het elektronisch berichtenverkeer verleent': A.W. Duthler, *Met recht een TTP*, Deventer: Kluwer 1998, p. 11. Vgl. ook de omschrijving van TTP in de nota 'Wetgeving voor de elektronische snelweg': 'Vertrouwelijke toegevoegde waarden'. Bijvoorbeeld: elektronisch aantekenen, ontvangstbevestiging, rechtsgeldige digitale handtekening, beveiliging van elektronisch berichtenverkeer', *Kamerstukken II 1997/98*, 25 880, nr. 1-2, p. 40.

27. KB van 8 mei 2006, *Stb.* 2006, 275, zoals gewijzigd bij KB van 27 november 2006, *Stb.*

2006, 610. Per 1 januari 2007 bestaat de mogelijkheid van telehoren ook in het strafprocesrecht (Wet van 16 juli 2005, *Stb.* 2005, 388). Zie hierover: J. Gaakeer, 'De videoconferentie in kort bestek', *Trema*, 2005, 6, p. 258-262.

28. Toelichting bij het voorontwerp, p. 14.

29. Art. 6 EVRM is van toepassing in het bestuursrecht bij besluiten die een 'criminal charge' inhouden (zoals bestuurlijke boetes) en vormen van bestuursoptreden die raken aan 'civil rights and obligations' van burgers (zoals een besluit tot intrekking van een milieuvergunning of tot het opleggen van bestuursdwang). Zie uitgebreid over de doorwerking van art. 6 EVRM in het bestuursrecht: T. Barkhuysen, 'Het EVRM als

integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', in: *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht* (VAR-reeks 132), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, p. 61 e.v.; F.M.J. den Houdijker, 'Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?', in: *Bestuurlijke punitieve sancties* (Jonge VAR-reeks 4), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006, p. 9 e.v. en T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Rechtsbescherming tegen de overheid en het EVRM', *TMA* 2006, p. 130-142.

30. EHRM 5 oktober 2006, nr. 45106/04 (*Marcello Viola t. Italië*) en EHRM 27 oktober 2007 (*Asciutto t. Italië*), nr. 35795/02.

voor de Wet elektronische bekendmaking in behandeling.³¹ Het doel van dit wetsvoorstel is driedelig. Ten eerste strekt het ertoe om de Staatscourant en het Staatsblad in plaats van in gedrukte vorm, elektronisch te publiceren. De elektronische publicatie wordt de rechtsgeldige bekendmaking. In de tweede plaats wordt aan organen van gemeenten, provincies, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties de mogelijkheid geboden hun algemene voorschriften elektronisch bekend te maken (zij kunnen ook kiezen voor bekendmaking langs de traditionele, papieren weg).³² Ten derde regelt het wetsvoorstel de elektronische publicatie in geconsolideerde vorm van alle regelgeving die vanwege het Rijk of door decentrale overheden is vastgesteld.³³ Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de opkomst van de elektronische informatie- en communicatietechnologieën, in het bijzonder internet, en de daaruit voortvloeiende mogelijkheden om burgers snel, goedkoop en volledig te kunnen informeren.³⁴

Ten behoeve van de Nederlandse ingezetenen die geen ICT-vaardigheden hebben en dus niet langs digitale weg (internet) kunnen kennismaken van algemeen verbindende voorschriften bepaalt het wetsvoorstel dat aan een ieder op zijn verzoek een papieren afschrift van het Staatsblad onderscheidenlijk de Staatscourant wordt verstrekt tegen ten hoogste de kostprijs van het maken van een zodanig afschrift. Ook bepaalt het voorstel dat de Minister van Justitie onderscheidenlijk de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgiftepunt aanwijzen waar een zodanig afschrift van het Staatsblad onderscheidenlijk de Staatscourant kan worden verkregen.

3.2 Analyse

3.2.1 Staatsblad en Staatscourant in elektronische vorm

De termen 'Staatsblad' of 'Staatscourant' impliceren niet noodzakelijkerwijs dat sprake moet zijn van een op papier gedrukte publicatie: een ruime uitleg van deze termen zou ook een elektronische equivalent kunnen impliceren.³⁵ Gelet op het grote belang van bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften voor de rechtszekerheid acht de regering het evenwel, mijns

inziens terecht, wenselijk rechtsgeldende bekendmaking expliciet te regelen door wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten die regels geven voor bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften.³⁶ De behoedzaamheid van de Nederlandse regering op dit punt valt wellicht gedeeltelijk te verklaren door eerdere ervaringen in België. Daar was men al een stap verder met digitale bekendmaking: per 1 januari 2003 was men na een wetswijziging overgegaan op een elektronische uitgave van het *Belgische Staatsblad/Moniteur Belge*. Van elke editie van het *Staatsblad* werden nog slechts drie exemplaren geprint en gedeponereerd. Het Hof van Arbitrage van België heeft echter in een arrest van 16 juni 2004 de wettelijke bepalingen³⁷ die elektronische bekendmaking mogelijk maakten vernietigd. Het Arbitragehof was van oordeel dat ten gevolge van de bestreden wettelijke bepalingen een aanzienlijk aantal personen effectieve toegang tot de officiële wettelijke teksten werd ontzegd en dat de bestreden maatregel niet gepaard ging met 'voldoende maatregelen die waarborgen dat de rechtsonderhorigen een gelijke toegang hebben tot die teksten'.³⁸ In reactie op deze uitspraak is de procedure voor de elektronische bekendmaking in België aangepast; ten behoeve van burgers die niet over internet beschikken ligt nu een index van het *Staatsblad* bij bepaalde gerechtelijke colleges ter inzage en kunnen telefonisch afschriften worden besteld.

Voor Nederland is mijns inziens vooral de aandacht van het Belgische Hof van Arbitrage voor 'gelijke toegankelijkheid' interessant: die eis geldt, als uitvloeisel van o.a. het rechtszekerheidsbeginsel, ook in Nederland.³⁹ Het Nederlandse wetsvoorstel bepaalt, zoals aangegeven, dat een ieder op verzoek bij een aan te wijzen uitgiftepunt tegen kostprijs een papieren afschrift van het *Staatsblad* of de *Staatscourant* kan krijgen. Aldus lijkt gelijke toegang tot wet- en regelgeving voor burgers met en burgers zonder ICT-vaardigheden gegarandeerd. Gelet op het feit dat een deel van de burgers in Nederland geen computervaardigheden heeft, is het wel van belang dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook op lange termijn daadwerkelijk en onverwijld uitvoering wordt gegeven aan

31. Wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (Wet elektronische bekendmaking), *Kamerstukken II 2006/07*, 31 084, nr. 1-3.

32. Gemeenten en waterschappen kunnen in het voorstel bovendien kiezen voor bekendmaking door terinzagelegging gedurende twaalf weken en het doen van een mededeling in een plaatselijk blad. Voor de langere termijn is een verplichting tot elektronische bekendmaking voor decentrale overheden voorzien. Zie daarover het onderstaande (par. 3.2).

33. Geconsolideerd wil in dit verband zeggen dat latere wijzigingsbesluiten verwerkt zijn in de oorspronkelijke tekst van het besluit. Hierdoor hoeft men niet langer alle besluiten te lezen om hieruit de geldende tekst te reconstrueren.

34. *Kamerstukken II 2006/07*, 31 084, nr. 3, p. 1 en 20-22.

35. Vgl. de ruime uitleg van de term 'schriftelijk' in art. 1:3 lid 1 Awb in de memorie van toelichting bij de Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels voor elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer), *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3, p. 6-7, alsmede de daarmee corresponderende ruime uitleg van de term 'schriftelijk' in art. 5 Gw (die ruimte biedt aan digitale petitie), *Kamerstukken II 2004/05*, 27 460 nr. 3 en 4.

36. In dit kader worden naast wijzigingen van de

Bekendmakingswet ook wijzigingen voorgesteld van bepalingen in o.m. de Gemeentewet, Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet op de bedrijfsorganisatie.

37. Art. 474 en 475 van de Belgische Programawet I van 24 december 2002.

38. Hof van Arbitrage, arrest nr. 106/2004, te vinden op www.arbitrage.be.

39. Hier is ook de legaliteitseis in het geding die voortvloeit uit art. 8-11 EVRM (ten aanzien van de beperkingen van grondrechten): indien een digitaal publicatieblad niet voldoet aan eisen van betrouwbaarheid (in het bijzonder continue beschikbaarheid en beveiliging), wordt niet voldaan aan de uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voortvloeiende eisen van 'accessibility' en 'forseeability' van de wet of lagere regeling.

deze bepaling. Dit wetsartikel moet ook niet over enkele jaren weer worden geschrapt.⁴⁰

3.2.2 *Onderscheid centrale – decentrale overheid*

Een opvallend punt in het wetsvoorstel is het onderscheid tussen organen die tot de centrale overheid behoren en de organen die daartoe niet behoren: op het centrale niveau wordt bekendmaking in het digitale *Staatsblad* of de digitale *Staatscourant* de norm, terwijl organen op het decentrale niveau vooralsnog⁴¹ kunnen kiezen tussen papieren of elektronische bekendmaking van hun algemeen verbindende voorschriften. Volgens de memorie van toelichting is een overgang van papieren naar elektronische bekendmaking bij de decentrale overheden weliswaar wenselijk, maar op dit moment nog niet opportuun. In dit kader stelt de toelichting dat ‘elektronische bekendmaking pas mogelijk [is] als de continuïteit, beveiliging en duurzaamheid van de publicaties gegarandeerd zijn’.⁴² Kennelijk is de regering van oordeel dat die randvoorwaarden op decentraal niveau nu nog niet (overall) gegarandeerd kunnen worden en dat de decentrale overheden daarom meer tijd moet worden geboden om zich voor te bereiden op elektronische bekendmaking.

Het door de regering gegeven argument ter onderbouwing voor de gemaakte keuze voor onderscheid tussen het centrale en decentrale niveau is niet overtuigend

Het door de regering gegeven argument ter onderbouwing voor de gemaakte keuze voor onderscheid tussen het centrale en decentrale niveau is mijns inziens niet overtuigend.⁴³ Het dient te worden afgewogen tegen een ander argument: dat de rechtszekerheid wordt ondermijnd wanneer in Nederland twee vormen van bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften naast elkaar gaan gelden: digitaal voor het landelijk niveau, en digitaal óf op papier voor het decentrale niveau (hetgeen per provincie, gemeente, waterschap en

pbo zal verschillen). Bovendien kan – zoals de Raad van State in zijn advies mijns inziens terecht stelt – het door de regering aangevoerde probleem worden ondervangen door de decentrale overheden op het punt van beveiliging technische ondersteuning te bieden.⁴⁴ Het in het wetsvoorstel gemaakte onderscheid tussen centrale en decentrale overheden is mijns inziens niet nodig; aanpassing van het voorstel, strekkende tot één regime voor centrale en decentrale overheden, is op dit punt gewenst.

In reactie op het advies van de Raad van State heeft de regering, na hernieuwd overleg met de betrokken overheden, bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen (art. XII-XV) op grond waarvan een verplichting tot formele elektronische bekendmaking bij gemeenten, provincies, waterschappen en PBO-organen op een later – nog bij Koninklijk Besluit te bepalen – tijdstip alsnog zal ingaan.⁴⁵ Invoering van de formele elektronische bekendmaking bij decentrale overheden zal volgens het voorstel dus in twee stappen geschieden: een eerste stap waarbij formele elektronische bekendmaking bij decentrale overheden mogelijk wordt, en een tweede stap waarbij dit verplicht wordt.

Het is positief dat door opneming van art. XII-XV van het wetsvoorstel het streven tot uitdrukking wordt gebracht om zo spoedig mogelijk tot formele elektronische bekendmaking op zowel het centrale als het decentrale niveau te komen. Dat neemt niet weg dat er risico’s voor de rechtzekerheid blijven staan in de eerste fase, waarin verschillende regimes voor bekendmaking voor centrale en decentrale overheden naast elkaar zullen gelden.

3.2.3 *Wijziging Art. 3:42 Awb*

In het wetsvoorstel wordt ook voorgesteld art. 3:42 Awb (bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht)⁴⁶ te wijzigen. De voorgestelde nieuwe tekst voor art. 3:42 luidt:

1. De bekendmaking van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in de *Staatscourant*, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
2. De bekendmaking van besluiten van een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht,

40. Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer uit 2002 (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 8) en de nota wetgeving voor de elektronische snelweg (*Kamerstukken II* 1997/98, 25 880 nr. 2) waarin de regering, in het kader van het uitgangspunt van nevenschikking van de papieren en de elektronische weg, nog uitdrukkelijk overwoog dat ‘de elektronisering van de samenleving niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer’.

41. Zoals in het onderstaande wordt aangegeven is voor de langere termijn een verplichting tot elektronische bekendmaking voor decentrale overheden voorzien.

42. *Kamerstukken II* 2006/07, 31 084, nr. 3, 14.

43. Zie het advies van de Raad van State en de reactie van de regering in het nader rapport, *Kamerstukken II* 2006/07, 31 084, nr. 4, p. 2. Naar aanleiding van kritiek van de Raad van State dat het argument van de regering niet overtuigend was, heeft de regering de tekst van de memorie van toelichting (par. 5.5) aangepast. De reden waarom vooralsnog geen verplichting tot elektronische bekendmaking voor decentrale overheden is opgenomen is blijkens het nader rapport: ‘Een groot aantal decentrale overheden is nog niet in staat tot elektronische bekendmaking; het op korte termijn verplicht stellen daarvan zou voor hen tot grote praktische bezwaren leiden.’ (*Kamerstukken II* 2006/07, 31 084, nr. 4, p. 2).

44. *Kamerstukken II* 2006/07, 31 084, nr. 4, p. 2.

45. Zie in dit kader ook de in de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 084, nr. 6, p. 3) opgenomen tabel waarin de streefdata voor de uit het wetsvoorstel voortvloeiende verplichtingen schematisch zijn weergegeven.

46. Hieronder vallen, naast algemeen verbindende voorschriften (die ook onder de reikwijdte van de hiervoor besproken regeling voor bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften vallen), ook beleidsregels in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb en ‘overige besluiten van algemene strekking’.

geschiedt door kennisgeving van het besluit of van de zakelijke inhoud ervan in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Elektronische bekendmaking vindt uitsluitend plaats in een van overheidswege uitgegeven blad, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.⁴⁷

Deze voorgestelde wijziging van art. 3:42 Awb zal in de praktijk in het bijzonder van belang zijn voor de bekendmaking van beleidsregels en overige besluiten van algemene strekking in de zin van art. 1:3 Awb.⁴⁷ Hetgeen in het vorenstaande werd opgemerkt over het onderscheid tussen centrale en decentrale overheden geldt ook hier: dit onderscheid kan rechtsonzekerheid (concreet: verwarring bij burgers en bedrijven) veroorzaken en de aangevoerde argumenten voor het maken van dit onderscheid zijn niet overtuigend. Ik ben van mening dat, indien art. 3:42 wordt gewijzigd zoals hierboven weergegeven, dan ook art. 2:14 lid 2 Awb moet worden gewijzigd. Het voorstel geeft dat evenwel niet aan. Deze bepaling schrijft – in lijn met de nu geldende tekst van art. 3:42 lid 2 Awb – voor dat, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, de verzending van berichten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch geschiedt.⁴⁸

3.2.4 Traktatenblad in elektronische vorm

Naast het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking wordt ook een voorstel voorbereid tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Dit voorstel strekt ertoe de officiële bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties langs elektronische weg voor te schrijven.⁴⁹ Over de overwegingen die aan het voorstel ten grondslag liggen stelt de Toelichting: 'Overheidsinformatie moet zodanig bekend worden gemaakt dat alle potentiële belanghebbenden er op een eenvoudige, snelle en goedkope wijze toegang toe hebben. Elektronische publicatie heeft het voordeel dat het publiek er vrijwel overal, 24 uur per dag en kosteloos toegang toe heeft. Weliswaar worden het Staatsblad, het Traktatenblad en de regelgeving uit de Staatscourant sinds 1999 al op internet geplaatst (www.overheid.nl), maar dit heeft niet het karakter van een rechtsgeldige bekendmaking.'⁵⁰ Na inwerkingtreding van het onderhavige voorstel zal het Traktatenblad officieel elektronisch verschijnen.

Evenals het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking bevat ook dit wetsvoorstel een bepaling over het verstrekken van een (niet officiële) papieren afschrift: krachtens het voorgestelde art. 16b lid 1

wordt aan een ieder op verzoek een papieren afschrift verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van een zodanig afschrift.

Voorts regelt het wetsvoorstel dat verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties in geconsolideerde vorm langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld (art. 16c). Daarmee krijgt het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren om alle regelgeving, waaronder verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, op internet beschikbaar te stellen in de geldende versie, een wettelijke basis.

4 Slotbeschouwing

In deze bijdrage zijn het voorontwerp voor de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel voor de Wet elektronische bekendmaking geanalyseerd. Bij enkele onderdelen van de beide wetsvoorstellen zijn kritische kanttekeningen geplaatst. Een kernpunt hierbij is het aspect van uniformiteit: het belang dat burgers na inwerkingtreding van deze wetsvoorstellen bij alle bestuursrechters in Nederland op een uniforme wijze elektronisch kunnen procederen en op een eenduidige wijze kunnen kennisnemen van de geldende wet- en regelgeving.

De besproken wetsontwerpen vormen deel van een bredere ontwikkeling van de elektronische overheid, die eind jaren negentig is begonnen en naar verwachting in het komende decennium in een oplopend tempo zal worden voortgezet. In dat licht is de vraag actueel of de grootschalige inzet van ICT binnen overheidsorganisaties leidt tot een betere taakuitvoering door de betrokken organen en tot een betere rechtsbescherming van burgers. Uitgangspunt is dat die vraag slechts per maatregel, of per voorgestelde wetswijziging, kan worden beantwoord. Desalniettemin zijn enkele algemene opmerkingen mogelijk.

Hoewel het beginsel van nevenschikking van papieren en elektronische communicatie nog steeds het uitgangspunt is in de Awb, is er een trend naar het in bijzondere bestuurswetten afwijken van dit beginsel

In de eerste plaats zal, naast een afweging van de financiële kosten en baten, steeds een afweging moeten

47. Awb-besluiten die algemeen verbindende voorschriften zijn, vallen al onder de andere regels van de Wet elektronische bekendmaking.

48. Zie voorts over specifieke elektronische publicatieverplichtingen, in het bijzonder in de nieuwe, nog niet in werking getreden, Wet ruimtelijke ordening: G. Overkleef-Verburg,

'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechtspraak en rechtspraak.', *JBplus*, 2008/1, p. 25-26.

49. Wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met de elektronische bekendmaking van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties

en de beschikbaarstelling daarvan in geconsolideerde vorm, *Kamerstukken II 2007/08*, 31 343 (R1846), nr. 1-3.

50. *Kamerstukken II 2007/08*, 31 343 (R1846), nr. 3, p. 1.

worden gemaakt tussen enerzijds de belangen die burgers – uit oogpunt van rechtsbescherming, toegankelijkheid van overheidsinformatie en kwaliteit van dienstverlening – hebben bij vormen van elektronische communicatie met overheidsorganen, en anderzijds het risico dat groepen burgers worden ‘uitgesloten’, dan wel worden gedwongen tot een vorm van communicatie die zij niet wensen. Daarbij zal ook worden meegewogen in welke mate burgers (nog) gebruik maken van een bestaande vorm van papieren communicatie, zoals een papieren *Staatsblad*, *Traktatenblad* of een terinzagelegging op het stadhuis.⁵¹

Hoewel het beginsel van nevenschikking van papieren en elektronische communicatie nog steeds het uitgangspunt is in de Awb, is er een trend naar het in bijzondere bestuurswetten afwijken van dit beginsel. De implementatie van de Dienstenrichtlijn zal deze trend in de komende jaren versterken. Het is mijns inziens van belang bij het vaststellen van nieuwe wetgeving over de wijze van communiceren met de overheid in het bijzonder mee te wegen tot welke doelgroep de regeling zich richt.⁵² Bij een regeling die zich richt op studenten zal een verplichte vorm van elektronische communicatie niet tot problemen leiden, bij een regeling die zich richt op senioren zal dit anders zijn.

Naast het juridisch kader, zoals neergelegd in wetgeving en voortvloeiend uit de jurisprudentie, zullen de technische en organisatorische randvoorwaarden een grote rol spelen bij de ontwikkeling van de elektronische overheid. Die condities, in het bijzonder de integriteit van de gekozen computerapparatuur en softwareprogramma's, de mate van technische beveiliging en de transparantie en flexibiliteit van de informatiesystemen zullen daadwerkelijk invulling moeten geven aan de uit het recht voortvloeiende eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid.⁵³

Indien een computersysteem voor het elektronisch procederen bij de bestuursrechter regelmatig een half etmaal of langer ‘uit de lucht’ is,⁵⁴ zal het voor advocaten en burgers geen volwaardig alternatief worden voor procederen op papier. Indien een digitaal publicatieblad niet voldoet aan eisen van betrouwbaarheid en beveiliging,⁵⁵ zal twijfel over de rechtsgeldigheid van de gepubliceerde tekst het gevolg zijn en zal het vertrouwen van burgers in digitale publicatiebladen afnemen. De grootste uitdaging bij de ontwikkeling van de elektronische overheid zal zijn om ook op de lange termijn permanent aan de eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de informatiesystemen te voldoen.

51. Bij wijze van voorbeeld zij gewezen op de nota naar aanleiding van het verslag bij het voornoemde voorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, waaruit blijkt dat op dit moment buiten het Ministerie van Buitenlandse Zaken er nog slechts een zestigtal abonnees op het (papieren) *Traktatenblad* zijn: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 343 (R 1846), nr. 6, p. 2.

52. Dit geldt niet alleen bij de totstandkoming van nationale wet- en regelgeving, maar ook bij de totstandkoming van regelgeving op Europees niveau. Nederlandse delegaties kunnen bij de

onderhandelingen over Europese regelingen, indien zij vroegtijdig bij de totstandkoming zijn betrokken, op dit punt een rol spelen.

53. Zie hierover: S. Zouridis, *Digitale disciplinerende. Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft: Eburon 2000, p. 63-93 en 298-319 en, ten aanzien van elektronisch bestuurlijk verkeer, M.M. Groot-huis, *Beschikken en digitaliseren. Over normering van de elektronische overheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004, p. 83-101 en 123-132.

54. Eis van integriteit van het gebruikte computersystemen, onderdeel van de eis van betrouw-

baarheid, art. 2:14 lid 3 Awb jo. voorstel voor 8:40a Awb.

55. Eis van betrouwbaarheid, voortvloeiend uit art. 1 van het voorstel voor de Wet elektronische bekendmaking en art. 16 van het voorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking van verdragen in verband met de elektronische bekendmaking van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties en de beschikbaarheid daarvan in geconsolideerde vorm.