



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Een wet om elektronisch te kunnen communiceren met het bestuur

Voermans, W.J.M.

### Citation

Voermans, W. J. M. (2002). Een wet om elektronisch te kunnen communiceren met het bestuur. *R&em*, 1(jg. 7), 20-22. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3473>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3473>

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

# Een wet om elektronisch te kunnen communiceren met het bestuur

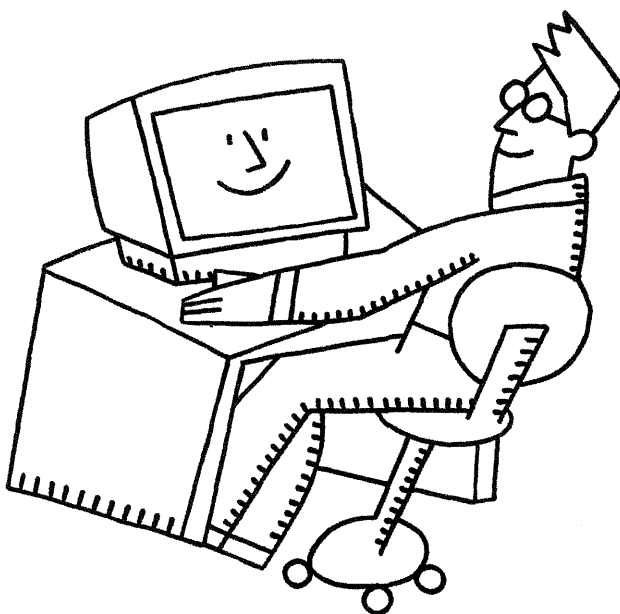
door Wim Voermans

## ELEKTRONISCH COMMUNICEREN IN HET BESTUURSRECHT

Aangifte doen met een diskette, per e-mail bezwaar aantekenen tegen de weigering van een bouwvergunning, of inspreken op een website waarin het ontwerp voor een nieuw gemeentelijk bestemmingsplan is opgenomen. Het kan allemaal al wel, maar mag het ook? In veel gevallen zijn de normen die gelden in het verkeer tussen burgers en de overheid en met name tussen burgers en bestuursorganen nog niet toegesneden op de technische mogelijkheden die er bestaan voor elektronisch berichtenverkeer. Het Nederlandse bestuursrecht is geënt op het model van schriftelijke communicatie. Dat model is ook neergelegd in allerlei bestuursrechtelijke wetten. Op dit ogenblik staan wettelijke voorschriften, zelfs in een betrekkelijk moderne wet als de Algemene wet bestuursrecht, daardoor in de weg aan toepassing en een zelfstandige inzet van informatie- en communicatietechnologie. Om welke belemmeringen gaat het dan?

*Dr. Wim Voermans is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht, i.h.b. wetgevingsleer bij het Centrum voor wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant.*

# Read only



Een voorbeeld. De Algemene wet bestuursrecht (Awb), die pas sinds 1994 geldt, bepaalt bijvoorbeeld dat een aanvraag voor een beschikking *schriftelijk* moet worden ingediend (art. 4:1 Awb), dat een kennisgeving van een ontwerpbesluit aan een ander bestuursorgaan schriftelijk geschiedt (art. 3:30 lid 1 Awb), dat bekendmaking en mededeling van besluiten in beginsel ook schriftelijk geschiedt (afdeling 3.6 Awb) en dat een Awb-besluit een *schriftelijke* beslissing is van een bestuursorgaan (art. 1:3 Awb). En zo zijn er nog tal van voorbeelden te noemen waar een bestuursrechtelijke wet het in feite verbiedt elektronische te communiceren in de relatie tussen burgers en bestuursorganen. Dat leidt tot alleen tot veel (rechts)onzekerheid maar werkt ook belemmerend ten opzichte van de verdere uitbouw van elektronische communicatie in de sfeer van de publieke dienstverlening, zoals het kabinet die al enige tijd wenst.

### VOORONTWERP WET ELEKTRONISCH BESTUURLIJK VERKEER

Om aan die onbevredigende situatie gedeeltelijk een einde te maken heeft dit voorjaar de Com-

missie Wetgeving algemene regels van bestuursrecht, op verzoek van het kabinet, het voorontwerp voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer uitgebracht.<sup>1</sup> Het voorontwerp strekt ertoe om het verkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling op bepaalde onderdelen ook elektronisch mogelijk te maken. Het voorontwerp bevat een algemene regeling voor verkeer tussen burgers en bestuursorganen langs elektronische weg. Het gaat dan wel met name om regels die zien op het traject dat leidt tot het vaststellen van besluiten door bestuursorganen (inclusief de bezwaarschriftenprocedure en het administratieve beroep). Regels voor de wijze waarop met de bestuursrechter kan worden gecommuniceerd zijn niet in het Voorontwerp opgenomen. Het voorontwerp bevat zelfs een aparte bepaling die het instellen van elektronisch beroep bij de bestuursrechter onmogelijk maakt. De commissie vindt voor het elektronisch instellen van beroep bij de rechter, de tijd nog niet rijp.

Bij de vormgeving van de algemene regels inzake het mogelijk maken van elektronisch bestuurlijk verkeer heeft de commissie gekozen voor het uitgangspunt

van de *nevenschikking*. Het uitgangspunt van de nevenschikking betekent dat nagenoeg overal waar de Awb eist dat iets 'schriftelijk' is, daar nu zal komen te staan 'schriftelijk of elektronisch'. Er wordt dus overal een nieuw mogelijk communicatiemedium als alternatief toegevoegd. Wat eerst alleen schriftelijk kon of mocht, kan straks ook elektronisch. Het uitgangspunt van de nevenschikking betekent dat, ook als het bestuur langs elektronische weg kan reageren, de burger toch de mogelijkheid behoudt uitsluitend schriftelijk dan wel mondeling contact met het bestuursorgaan te onderhouden. De elektronische weg komt volgens het voorstel dus principieel *naast* en *niet in plaats* van de conventionele schriftelijke besluitvorming en communicatie. De wens van de burger is bepalend voor de vraag in welke vorm – elektronisch of conventioneel – de besluitvor-

<sup>1</sup> *Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer), voorontwerp van wet, Den Haag 18 april 2000. Zie ook <[http://www.minjust.nl/a\\_beleid/thema/daagde/ebestuurlijk.pdf](http://www.minjust.nl/a_beleid/thema/daagde/ebestuurlijk.pdf)>.*

ming en communicatie plaatsvindt indien tenminste het bestuursorgaan over *beide* mogelijkheden beschikt. Zo wordt voorkomen dat het elektronische verkeer ook maar op enigerlei wijze minder waarborgen zou kennen dan het schriftelijke verkeer nu kent. Het voorontwerp kent normen voor bestuursorganen die elektronische wensen te communiceren en normen voor burgers die dat willen doen.

### **ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE DOOR BESTUURSORGANEN MET BURGERS**

Het principe van de nevenschikking wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3.1, eerste en tweede lid, en 2.3.2, eerste lid, van het voorstel. Artikel 2.3.1 regelt de situatie waarin een bestuursorgaan een elektronisch bericht<sup>2</sup> dat tot een of meer geadresseerden is gericht, wenst te verzenden. Dat kan dan, zo zegt het Voorontwerp, indien de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt langs die elektronische weg voldoende bereikbaar te zijn. Wanneer een bestuursorgaan zich uit eigen beweging tot iemand richt, zal het zich er wel uitdrukkelijk van moeten vergewissen dat de geadresseerde langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. Dat de geadresseerde een emailadres heeft, of een website, dan wel een elektronisch verzoek (denk aan een elektronische aangifte) heeft ingediend, zal daarvoor, zeker in het geval van de verzending van belastende besluiten, onvoldoende zijn. De hoofdregel van afdeling 2.3 Awb, neergelegd in artikel 2.3.0, maakt wel duidelijk dat het elektronisch verzenden van berichten geen plicht, maar een bevoegdheid is. In het algemeen zullen burgers dan ook geen aanspraak kunnen maken op elektronische toezending van berichten, als het bestuursorgaan die weg niet heeft opengesteld. Aan de andere kant is het natuurlijk zo dat, indien een bestuursorgaan zelf heeft aangekondigd de

elektronische weg open te stellen, of al enige tijd elektronisch berichtenverkeer met een bestuursorgaan niet zonder meer een einde kan maken aan dat gebruik. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen onder omstandigheden vergen dat een bestuursorgaan doorgaat op een eenmaal ingeslagen weg van elektronisch berichtenverkeer. Voor de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, geeft artikel 2.3.1, tweede lid, een andere regeling. Bij het berichtenverkeer met die groepen mag het bestuursorgaan zich niet louter verlaten op elektronisch berichtenverkeer. Er zal dus altijd een schriftelijke parallel moeten zijn. Dit is een verstandige bepaling omdat juist voor grotere groepen geadresseerden veel verschillen kunnen optreden in elektronische bereikbaarheid. Daarnaast zullen bij grotere groepen geadresseerden ook de mogelijkheden tot het kenbaar maken van bereikbaarheid langs elektronische weg veelal ontbreken, omdat de groep te groot is, of vooralsnog niet of onvoldoende bekend.

### **ELEKTRONISCHE COMMUNICATIE DOOR BURGERS MET BESTUURSORGANEN**

Artikel 2.3.2 van het voorontwerp regelt de spiegelbeeldige situatie waarin niet het bestuursorgaan, maar een burger op elektronische wijze berichten wenst te verzenden. Die mogelijkheid bestaat dan indien het bestuursorgaan heeft kenbaar gemaakt dat die weg openstaat. Dat kan bijvoorbeeld via een bericht in een brochure, voorlichtingspotje, of huis-aan-huisblad, inhoudende dat via internet of andere weg voortaan een vergunning kan worden aangevraagd of om enig ander besluit kan worden verzocht. Het voorontwerp stelt aan de mogelijkheid van burgers om elektronisch met bestuursorganen te communiceren wel belangrijke beperkingen. De eerste is dat het

bestuursorgaan nadere eisen kan stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Dat kunnen eisen zijn die te maken hebben met de noodzaak tot uniforme behandeling en veilig berichtenverkeer zoals een voorgeschreven adres of een voorgeschreven elektronisch formulier dat (alleen) met een bepaald softwareprogramma kan worden ingevuld, maar ook eisen die met de wijze en weg (het protocol) waarlangs wordt gecommuniceerd van doen hebben. Zo kunnen onder andere pincodes of elektronische handtekeningen worden gevergd. Het bestuursorgaan kan niet alleen eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg, het kan ook weigeren een elektronisch bericht te aanvaarden a) indien dat zou leiden tot een onevenredige belasting van het bestuursorgaan (artikel 2.3.2, tweede lid), of b) de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende zijn gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt (artikel 2.3.2, derde lid).

### **REGELING ELEKTRONISCHE ONDERTEKENING EN TIJDSTIP VAN ONTVANGST EN VERZENDING**

Naast de regeling voor de mogelijkheden tot het elektronische verkeer bevat de regeling van het voorontwerp nog een regeling voor twee aspecten die bij elektronische verkeer van belang zijn. Het eerste betreft het aspect van de elektronische ondertekening (artikel 2.3.3.), het tweede dat van de juridische ijking van het tijdstip van verzending van ontvangst van elektronische berichten. Artikel 2.3.3 van het voorontwerp regelt de kwestie van ondertekening. Het zal duidelijk zijn dat bij elektronisch berichtenverkeer het lastig is om te ondertekenen in de traditionele zin. Nu bestaat in het Nederlandse bestuursrecht wel de traditie dat

er vaak niet al te moeilijk wordt gedaan over de authenticiteit van ondertekeningen. Slechts waar dat mogelijk tot misverstanden zou kunnen leiden – zoals bij het indienen van beroeps- of bezwaarschriften, of anderszins vertegenwoordiging door of namens anderen – gebeurt het wel eens dat een bestuursorgaan of (vaker) de bestuursrechter de doopceel wenst te lichten van de indiener.<sup>3</sup> In het algemeen wordt de authenticiteit van de verzoeker of belanghebbende niet sterk geproblematiseerd. Slechts in het belastingrecht, waar veel afhangt van de (unieke) vaststelling van de identiteit van de belastingplichtige speelt authenticiteit een grotere rol. Daar is dan ook, net als in andere rechtsstelsels, veel werk gemaakt van technieken (pincodes, 'shared secrets', etc.) die betrouwbare authenticiteit mogelijk maken. Het voorontwerp regelt in artikel 2.3.3 dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan door een elektronische handtekening<sup>4</sup> indien de methode die daarbij voor authenticiteit is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het elektronische bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Men kan zich echter afvragen of hier het voorontwerp de regeling niet te zwaar optuigt nu authenticiteit in het bestuurs-

<sup>2</sup> Volgens de memorie van toelichting wordt onder 'berichtgeving' zowel de verzending als de ontvangst verstaan van uitlatingen van het bestuur en anderen.

<sup>3</sup> Zie voor een voorbeeld ABRS 30 maart 1999, Rawb 1999, 139 m.n. Voermans.

<sup>4</sup> Ingevolge artikel 15a, vierde lid, Boek 3 BW wordt onder een elektronische handtekening verstaan: 'een handtekening die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie.'

recht zo'n ondergeschikte kwestie is.<sup>5</sup>

Het voorontwerp bevat ook een speciale, op elektronische berichtenverkeer toegesneden regeling voor het geldende tijdstip van verzending en ontvangst van een elektronisch bericht. Bij het vaststellen daarvan is namelijk geen schriftelijk bewijsstuk zoals een poststempel of iets dergelijks te gebruiken. Het voorontwerp heeft daarvoor dan ook een eigen specifieke regeling bedacht. In lijn met het systeem van de gedachte van het 'ter post bezorgen' van bijvoorbeeld artikel 6:9, tweede lid, Awb, is er in het voorontwerp voor gekozen een bericht als 'verzonden' te beschouwen wanneer het een systeem van gegevensverwerking bereikt, waarover het bestuursorgaan geen controle heeft (artikel 2.3.4 eerste lid).

Indien het bestuursorgaan en geadresseerde hetzelfde systeem van gegevensverwerking gebruiken geldt als tijdstip van verzending het moment waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde. Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan wordt ontvangen geldt het tijdstip waarop het bericht zijn systeem van gegevensverwerking heeft bereikt (artikel 2.3.4, tweede lid).

#### **WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN**

Niet alleen geeft het voorontwerp een aantal normen voor elektronische berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen, het ruimt ook een aantal bestaande juridische belemmeringen uit de weg voor dat soort van berichtenverkeer. De belangrijkste belem-

mering die wordt weggenomen is wel de bepaling van artikel 1:3 van de Awb die bepaalt dat een besluit een schriftelijke beslissing is. Door daar ook mogelijk te maken dat een besluit elektronisch wordt genomen en vastgelegd komt de noodzakelijke emancipatie van het elektronische besluit tot stand die nodig is om ook efficiënt en vlot elektronisch bestuurlijk verkeer mogelijk te maken. Op dezelfde manier – via gelijkstelling – neemt het voorontwerp nog een tiental andere bestaande belemmeringen weg.<sup>6</sup>

Al valt er over een paar punten uit het voorontwerp nog wel te debatteren, met name over de functionaliteit van de regeling van de elektronische handtekening,<sup>7</sup> met het voorontwerp wordt wel op een goede en zorgvuldige

manier de weg geëffend voor elektronische communicatie tussen bestuurders en bestuursorganen. Dat zal niet alleen veel onzekerheid op dat punt wegnemen, maar ook per saldo de benaderbaarheid van de overheid en de snelheid van communiceren met het bestuur ten goede komen. En wie weet levert dat op termijn weer een bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming.

<sup>5</sup> Zie daarover o.a. Marga Groothuis en Wim Voermans, *Het voorontwerp voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer: ruim baan voor een elektronische twee-wegenleer?*, Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, af. 7, september 2001, p. 172-181.

<sup>6</sup> Zie Groothuis en Voermans, a.w. 2001, p. 180.

<sup>7</sup> Zie Groothuis en Voermans, a.w. 2001, p. 180-181.