

Vergaderjaar 2008–2009

31 867

Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over elektronisch verkeer met de bestuursrechter (Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Noodzaak van het wetsvoorstel

Op 1 juli 2004 is de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (wet van 29 april 2004, Stb. 2004, 214; hierna: Webv) in werking getreden. Deze wet – een aanvulling op en wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) – bevat een regeling voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen in zowel de primaire als de zogeheten «verlengde» besluitvormingsfase. De Webv is dus ook van toepassing op de behandeling van bezwaren en administratieve beroepen. De Awb kent echter nog geen regeling voor het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters. De wetgever heeft er indertijd uitdrukkelijk voor gekozen om de problematiek van het elektronisch procederen tijdens de beroepsfase vooralsnog buiten beschouwing te laten. Bij de parlementaire behandeling van de Webv heeft de toenmalige minister van Justitie echter wel toegezegd in een later stadium te bezien of – en zo ja in hoeverre – er tevens regels voor het elektronische verkeer tussen burgers en bestuursrechters moeten komen (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 16, blz. 15).

Inmiddels voelt de praktijk een toenemende behoefte aan het benutten van diverse elektronische mogelijkheden tijdens de bestuursrechtelijke procedure. Dit blijkt onder meer uit de hierna, in paragraaf 1.5 te beschrijven, pilots. Bovendien is moderne digitale communicatie efficiënt(er) dan de tot nu toe gebruikelijke vormen van communicatie, hetgeen op termijn voor de gerechten kan leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 2.2. Tegelijkertijd is echter nog (steeds) onvoldoende duidelijk of – en zo ja onder welke voorwaarden – elektronische verzending van processtukken kan worden aanvaard. Zo staat ter discussie of de bestuursrechter een per e-mail verzonden beroepschrift ontvankelijk mag achten. De Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) beantwoordt deze vraag ogenschijnlijk positief (vgl. bijvoorbeeld CRvB 23 maart 2005, AB 2005, 193, en CRvB

19 mei 2006, LJN AX6745). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) beschouwt verzending per e-mail echter niet als «schriftelijk» in de zin van de Awb (bijvoorbeeld ABRvS 10 september 2003, AB 2004, 34; zie echter ABRvS 17 december 2003, JB 2004/81, voor een genuanceerdere benadering).

Ook de regels voor het gebruik van de fax als middel ter verzending van processtukken – toch een reeds lang een in beginsel algemeen geaccepteerde wijze van (elektronisch!) communiceren met de bestuursrechter – zijn nog steeds niet volledig uitgekristalliseerd. Zo bestaat enige onduidelijkheid over de bewijswaarde van het verzendjournaal (de melding «verzending OK») van een faxapparaat aan degene die een bericht heeft verzonden.

In oudere jurisprudentie werd gesuggereerd dat reeds het enkele ontkennen van de ontvangst van een faxbericht voldoende was om de bewijslast van zowel de verzending als de ontvangst van zo'n bericht geheel op de schouders van de afzender te leggen (vgl. bijvoorbeeld CRvB 4 juli 2006, JWwB 2006, 271). Momenteel geldt echter dat door het overleggen van een verzendjournaal in beginsel de verzending van een faxbericht voldoende aannemelijk is gemaakt, en dat het vervolgens op de weg van de geadresseerde ligt om de ontvangst van het betreffende bericht op niet-ongeloofwaardige wijze te ontkennen (ABRvS 7 februari 2007, JB 2007/70, CRvB 21 februari 2007, RSV 2007, 121, en CRvB 4 juli 2008, RSV 2008, 284; vgl. ook CBb 21 september 2006, AB 2006, 372, en HR 22 september 2006, AB 2007, 1).

1.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel

Zowel de groeiende behoefte aan, als de bestaande onduidelijkheid over, elektronisch verkeer met de bestuursrechter geven ons thans voldoende aanleiding tot het scheppen van een wettelijke grondslag voor deze vorm van communiceren en procederen. Verder zien wij reden voor het creëren van een basis voor het stellen van nadere regels terzake. Dit sluit aan bij de ontwikkeling in het burgerlijk procesrecht zoals vervat in de Wet afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer (wet van 20 maart 2008, Stb. 2008, 100; hierna: Wapieb).

Hierbij moet echter wel worden bedacht dat in het bestuursprocesrecht geen sprake is van verplichte procesvertegenwoordiging; het komt dus zeer regelmatig voor dat een burger zonder enige proceservaring rechtstreeks contact met de bestuursrechter kan – en moet kunnen – krijgen. Deze omstandigheid noodzaakt tot extra prudentie bij modernisering van de (hoger)beroepsprocedure, temeer omdat nog steeds veel burgers niet de beschikking hebben over apparatuur en/of kennis om digitaal met anderen te communiceren. De toegang tot rechtsbescherming moet immers voor alle burgers gewaarborgd blijven.

De wettelijke basis voor digitaal procederen krijgt gestalte door de nu – ingevolge de Webv – geldende wettelijke voorschriften in de Awb over het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen van overeenkomstige toepassing te verklaren op het instellen van beroep bij de bestuursrechter. Zie in dit verband ook het gestelde in paragraaf 1.4.

De kern van de Webv wordt gevormd door afdeling 2.3 Awb. Deze afdeling regelt in welke gevallen en onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling mogelijk is. In dit verband worden twee belangrijke beginselen gecodificeerd. Ten eerste het beginsel van nevenschikking: er bestaat uitdrukkelijk geen verplichting tot elektronisch verkeer met het bestuursorgaan. Ten tweede het beginsel van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid: de ontvanger van een bericht moet erop kunnen vertrouwen dat het betreffende bericht daadwerkelijk door de genoemde afzender is opgesteld.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van afdeling 2.3 Awb zijn de twee zojuist genoemde beginselen ook leidend voor het elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Dit betekent onder meer dat de burger een beroepschrift op elektronische wijze aan de bestuursrechter mag verzenden, maar dit niet hoeft. Van een plicht tot digitaal procederen is dus geen sprake. Degene die om wat voor reden dan ook geen gebruik van digitale middelen wil maken, mag ook in de toekomst de «papieren weg» blijven bewandelen. Een partij kan zelfs tijdens een (hoger)beroepsprocedure die met een elektronisch verzonden beroepschrift is aangevangen, verlangen dat het verkeer met de bestuursrechter verder schriftelijk verloopt.

Uit het vorenstaande moet worden afgeleid dat artikel 8:40a een aanvulling vormt op, en uitdrukkelijk geen vervanging van, de huidige wijze van procederen. Dus als elektronisch verkeer – in welk stadium en om wat voor reden dan ook – leidt tot een problematische situatie, kan de bestuursrechter te allen tijde terugvallen op de (nu nog) gangbare wijze van procederen. Hiermee wil gezegd zijn dat voorwaarden aan (de wijze van) digitaal procederen geen belemmering opwerpen voor de toegang tot bestuursrechtelijke rechtsbescherming, aangezien «de papieren weg» te allen tijde mogelijk blijft.

Het wetsvoorstel stimuleert de bestuursrechters om bestaande mogelijkheden voor het elektronisch procederen te verruimen en te verbeteren, en om nieuwe mogelijkheden te ontwikkelen. Dit kan stapsgewijs, door de procedure te digitaliseren voor zover dit uit het oogpunt van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid valt te rechtvaardigen en uit het financieel oogpunt verantwoord is. Aldus kunnen bestuursrechters en procespartijen zonder gevaar van schade aan hun processuele belangen – en zonder de noodzaak tot het maken van onevenredig hoge kosten ineens – ervaring gaan opdoen met elektronisch verkeer, en wel binnen afzienbare termijn, omdat zij niet hoeven te wachten totdat alle onderdelen van de beroepsprocedure op verantwoorde wijze kunnen worden gedigitaliseerd. In zoverre zij ook verwezen naar het gestelde in paragraaf 1.3.

In dit kader merken wij op dat het ongewenst is om eindeloos te wachten met het mogelijk maken van elektronisch berichtenverkeer, aangezien deze vorm van procederen belangrijke voordelen heeft. Allereerst bevordert de mogelijkheid tot het digitaal verzenden van een beroepschrift de toegankelijkheid van de bestuursrechtspraak, gezien de steeds grotere populariteit van elektronische communicatiemiddelen. Bovendien draagt de beschikbaarheid van digitale gedingstukken bij aan een efficiënter verloop van de beroepsprocedure en daarmee aan de verkorting van de doorlooptijden. In dit verband wijzen wij erop dat elektronisch verzonden stukken eenvoudig kunnen worden bewaard en nadien wederom geraadpleegd bij de behandeling van nieuwe beroepszaken. Dit in tegenstelling tot papieren documenten, waarvan de opslag veel ruimte en geld kost. Zoals gezegd, kunnen wij ons voorstellen – en maakt het wetsvoorstel mogelijk – dat de bestuursrechters starten met creëren van de mogelijkheid tot het elektronisch indienen van een beroepschrift, en na verloop van tijd overgaan tot inrichting van een digitaal procesdossier en/of het elektronisch verzenden van uitnodigingen en uitspraken. Op deze wijze kan worden voorkomen dat bruikbare faciliteiten nodeloos lang onbenut blijven. In zoverre zij verwezen naar de, in paragraaf 1.5 te bespreken, pilots.

1.3 Strekking van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel behelst een algemene regeling voor het elektronisch verkeer met de rechtbanken als bestuursrechters, de ABRvS, de CRvB en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB), alsmede voor de gerechtshoven als in hoger beroep rechtsprekende belastingrechters

en de Hoge Raad (hierna: HR) als belastingrechter rechtsprekend in cassatie. De meeste onderdelen van hoofdstuk 8 zijn immers van (overeenkomstige) toepassing op de beroepsprocedure ten overstaan van voornoemde rechters, ook als deze in hoger beroep rechtspreken, ingevolge de diverse wetten die hun instelling, organisatie en werkzaamheden regelen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel een kader voor het stellen van nadere regels, niet alleen over de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid en technische kwaliteitseisen waaraan de elektronisch te verzenden documenten moeten voldoen, maar ook over het horen van partijen op afstand. Afdeling 8.2.5 vormt hiervoor geen belemmering. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 2.8.

De mogelijkheid tot het stellen van nadere wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) is opengehouden. Het gevolg hiervan is dat het onderhavige wetsvoorstel een beperkte strekking heeft: het beoogt slechts op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te verschaffen over de aanvaardbaarheid van elektronische middelen als manier voor communicatie tussen burgers en bestuursrechters ter inleiding en voortzetting van een beroepsprocedure. In dit kader merken wij op dat bijvoorbeeld de ABRvS haar experimenten met het werken met digitale stukken/dossiers momenteel beperkt tot het interne gedeelte van de procedure zolang voor de digitale communicatie met de burger geen wettelijke basis bestaat, dat de rechtbank Rotterdam de proef met het digitaal procederen in telecommunicatie- en mededingingszaken een permanente status wil geven, en dat de rechtbank Breda de proef met het digitaal procederen in zaken op het gebied van de sociale zekerheid tot op heden stilzwijgend continueert. Zie ook het gestelde in paragraaf 1.5.

De keuze om op dit moment nog geen specifieke voorschriften te formuleren in de Awb of een daarop gebaseerde amvb, is bewust gemaakt. Daartoe wijzen wij op het volgende.

Naar ons oordeel bestaat momenteel nog teveel onduidelijkheid over de wijze waarop het elektronisch verkeer met de bestuursrechter het best kan worden ingericht, om te komen tot specifieke regels. Wij leiden dit af uit het verloop en de evaluaties van, en de interne discussies over, de in paragraaf 1.5 beschreven pilots. In dit kader wordt nogmaals benadrukt dat de bestuursrechter ook goed bereikbaar moet blijven voor de burger die geen gebruik van de computer wil of kan maken.

Een gedetailleerdere regeling noodzaakt tot (nog) langer wachten met de indiening van een voorstel om de mogelijkheid van elektronisch verkeer met de bestuursrechter concreet gestalte te geven, maar een wettelijke basis hiervoor duldt geen langer uitstel, zoals het vorenstaande laat zien. Wij willen voorkomen dat het betere de vijand van het goede wordt.

Daarnaast geldt dat tijdelijke diversiteit niet alleen nadelige effecten heeft. Het beproeven van verschillende systemen biedt immers een goede gelegenheid om te bezien welke maatregelen een efficiënt en betrouwbaar verloop van de beroepsprocedure het meest bevorderen, en welke regelingen zich het best lenen voor formuleren van nadere voorschriften. Deze voorschriften kunnen namelijk niet alleen worden neergelegd in een amvb en/of een daarop gebaseerde ministeriële regeling, maar ook in – niet tot artikel 8:40, tweede lid, te herleiden – procesregelingen van de diverse gerechten zoals de Procesregeling bestuursrecht 2008 (voor de rechtbanken) en de Procesregeling bestuursrechterlijke colleges 2006 (voor de ABRvS, de CRvB en het CBb).

In dit kader ontgaat het ons niet dat een amvb de rechten en verplichtingen voor belanghebbenden duidelijker vastlegt – en aldus meer waarborgen biedt – dan een procesregeling, die haar gelding immers «slechts» ontleent aan zelfbinding door de bestuursrechter die de betreffende regeling heeft vastgesteld (nader hierover L. M. Koenraad en B. M. J. van der

Meulen, «Procesregeling bestuursrecht», *Trema* 2001, blz. 369–374; vgl. ook CRvB 9 april 2003, JB 2003/170, en CRvB 24 juli 2008, AB 2008, 316). Naar onze overtuiging vormt deze omstandigheid op zichzelf echter onvoldoende reden om procesregelingen niet te benutten als middelen om digitalisering van beroepsprocedures juridisch in te kaderen. Daartoe wijzen wij op het feit dat specifieke technische (kwaliteits)eisen snel kunnen worden aangepast aan nieuwe technische ontwikkelingen, hetgeen vastlegging ervan in wettelijke voorschriften minder gewenst maakt. Dit pleit voor vastlegging van specifieke voorschriften in een regeling die meer flexibiliteit biedt en sneller kan worden aangepast dan een amvb.

Het spreekt vanzelf dat wij over het nader reguleren van gedigitaliseerde beroepsprocedures – in het bijzonder over de verhouding tussen wettelijke voorschriften zoals een amvb, en procesregelingen – nauw overleg voeren, en zullen blijven voeren, met de diverse gerechten en de organisaties waarin deze zich hebben verenigd. In dit kader wordt met name bedoeld op de Raad voor de Rechtspraak (hierna: RvdR), die zich sterk maakt voor digitalisering van beroepsprocedures en mede om deze reden nauw is betrokken bij de hierna – in paragraaf 1.5 te bespreken – experimenten.

1.4 Digitaal procederen in het burgerlijk procesrecht

In paragraaf 1.2 is gewezen op de mogelijkheid van elektronisch verkeer met de burgerlijke rechter ingevolge de Wapieb. Een onderdeel van deze wet behelst de wijziging van artikel 33 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: WRv).

De formulering van artikel 8:40a verschilt van – preciezer gezegd: is algemener dan – die van artikel 33 WRv zoals dit luidt per 1 september 2008. Dit hangt samen met het feit dat de Awb reeds voorziet in een regeling over elektronisch verkeer (afdeling 2.3) en over verzending en ontvangst van processtukken (afdeling 6.2). Wij hebben er – uit een oogpunt van overzichtelijkheid en toegankelijkheid – bewust voor gekozen om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de bestaande regelingen in de Awb. Voor een nadere verklaring van de zojuist bedoelde verschillen zij verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

1.5 Experimenten met digitaal procederen

Op initiatief van het Landelijk Overleg Voorzitters Bestuursrecht (hierna: LOVB) is het project «digitale procedure bestuursrecht» gestart. Dit project wordt mede gefaciliteerd door de RvdR, en concreet begeleid door het Bureau Internetsystemen in Toepassingen Rechterlijke Organisatie (hierna: BISTRO) en de ICT-organisatie voor de rechterlijke organisatie (hierna: ICTRO).

Het project «digitale procedure bestuursrecht» heeft onder meer geleid tot pilots met het elektronisch instellen van beroep en met het digitaal beheer van procesdossiers. Op deze wijze willen de gerechten bezien hoe het elektronisch verkeer tussen partijen en de bestuursrechter zo efficiënt mogelijk kan worden vormgegeven, en welke invloed dit mogelijksterwijs heeft op onder meer de bedrijfsvoering en de relatie tussen verschillende partijen.

De rechtbank Breda biedt per april 2007 burgers en hun gemachtigden de mogelijkheid om elektronisch beroep in te stellen tegen bepaalde besluiten van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: UWV) op het gebied van het sociaal zekerheidsrecht, met behulp van een standaardformulier dat via raadpleging van een website kan worden ingevuld en digitaal verzonden. Met het oog op een ordelijk verloop van – uitsluitend! – de zojuist bedoelde procedures bij de rechtbank Breda geldt

de Procesregeling digitaal beroep (Stcrt. 2006, 164), met aanvullingen ten opzichte van de Procesregeling bestuursrecht 2008.

Het verzoek tot het plaatsen van een elektronische handtekening blijft voorlopig achterwege, evenals een verzoek om inzending van een afschrift van het bestreden besluit, teneinde het gebruik van de digitale weg door burgers niet nodeloos te ontmoedigen. Wel wordt gevraagd om het kenmerk van het bestreden besluit te vermelden. Deze handelwijze geeft de rechtbank Breda voldoende vertrouwen dat het beroepschrift is opgesteld door degene die als afzender staat vermeld. Van problemen op dit punt is niet gebleken.

De rechtbank Breda bevestigt de ontvangst van een elektronisch verzonden beroep met een automatisch gegenereerde e-mail waarop niet kan worden gereageerd. Wel biedt de website de mogelijkheid om contact te zoeken met BISTRO, indien de ontvangst van het elektronisch verzonden beroep niet wordt bevestigd. Vervolgens draagt de rechtbank Breda zorg voor de samenstelling van een papieren procesdossier, en de be- en afhandeling van het beroep verloopt overeenkomstig de nu geldende wettelijke voorschriften.

Door de rechtbank Rotterdam, waar het beroep slechts per (nu nog) conventionele post kan worden ingesteld, worden sinds juli 2007 de procesdossiers van een aantal beroepszaken op het gebied van het telecommunicatie- en mededingingsrecht gedigitaliseerd, en geplaatst in een systeem dat slechts toegang biedt aan procespartijen en de rechtbank. Hieraan is een uitgebreide voorbereiding vooraf gegaan. Dit heeft veel tijd gekost, met name vanwege gezamenlijk overleg met de ketenpartners over de inhoud en beveiliging van de dossiers en vanwege een nauwgezette aansprakelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse.

Het beroepschrift wordt gescand, maar voor het overige is sprake van digitale dossiervorming en communicatie met partijen. De zitting vindt plaats aan de hand van een – door zowel rechter en griffier als partijen raadpleegbaar – digitaal dossier, in een speciaal hiervoor ingerichte zaal. De uitspraak wordt digitaal en per aangetekende post verzonden.

De medewerkers van de OPTA, de NMa en de advocatenkantoren hebben door middel van een inlognaam, een wachtwoord en een door een token gegenereerde code toegang tot de externe portal van het dossier. Deze partijen hebben daardoor de mogelijkheid de in de openbare mappen aanwezige gedingstukken te raadplegen. Deze stukken staan niet op de site zelf, maar op een beveiligde server. Ook kunnen partijen stukken aan het dossier toevoegen. Deze stukken komen dan in het zogeheten «voorportaal» van het dossier – dit is: een digitale brievenbus – binnen. Het up- en downloaden van gedingstukken geschiedt via een beveiligde lijn. Degene die een digitaal dossier raadpleegt, kan echter geen wijzigingen in de beschikbare gedingstukken aanbrengen.

De medewerkers van de rechtbank kunnen het digitaal dossier via de intrasite benaderen. Zij hebben toegang tot de openbare mappen, het voorportaal, en een algemene map. De map met stukken die voorwerp zijn van een verzoek om beperkte kennisneming als bedoeld in artikel 8:29, is slechts toegankelijk voor de rechter-commissaris. Afhankelijk van de beslissing van de rechter-commissaris worden ook de overige rechtbankmedewerkers tot deze map geautoriseerd. Alle bij het digitaal dossier betrokken personen worden door middel van elektronische notificaties op de hoogte gehouden van de wijzigingen in het dossier.

Het digitale dossier is in qua opbouw gelijk aan het papieren dossier. In de voorbereidingsperiode voor de pilot is een digitale procesregeling opgesteld; de deelnemers binden zich hieraan door ondertekening van conventanten.

Met de pilot loopt een Arbo-onderzoek mee. Dit is er vooral op gericht vast te stellen hoe de mensen het werken met en aan een digitaal dossier ervaren; qua belasting en motoriek, maar ook in tijd. Het lezen van een

dossier op een scherm vergt aanpassing van mensen die gewend zijn te bladeren en te kopiëren. Er is in Rotterdam ook geïnvesteerd in nieuwe beeldschermen. De mensen die met het digitaal dossier werken hebben twee schermen op hun bureau. Eén scherm om het dossier op te raadplegen en één om aan bijvoorbeeld een uitspraak te werken. De behandeling van de zaken waarin digitaal is geprocedeerd – de «telezitting» annex videoconferentie daaronder begrepen –, is redelijk goed verlopen. Duidelijk is geworden dat het werken met een digitaal dossier veel extra inzet van mensen vergt. Gaandeweg vroegen diverse – veel kleine, maar soms ook grote – problemen om een oplossing. Sommige handelingen moeten nog dubbel worden gedaan, bijvoorbeeld de registratie van de stukken. Per april 2008 loopt een soortgelijke proef bij het CBb, als «follow up» van het Rotterdamse experiment. In januari 2009 zal de eerste «telezitting» annex videoconferentie plaatsvinden.

Onlangs is ook een pilot gestart bij de rechtbank Dordrecht, met de mogelijkheid voor belanghebbenden en gemachtigden tot het instellen van beroep tegen besluiten van diverse colleges van burgemeester en wethouders.

Verder zal de pilot in Breda een vervolg krijgen bij de centrale intake van beroepen in vreemdelingenzaken bij de rechtbank Haarlem. Het gaat daar om tienduizenden – veelal per fax aangebrachte – zaken. Tot nu toe worden de gegevens van al deze zaken handmatig in het registratiesysteem van de rechterlijke macht ingevoerd. De opzet van de voorgenomen pilot is om deze invoer geautomatiseerd te laten plaatsvinden, vanuit de ingezonden webformulieren.

Bovendien zijn alle gerechten – in samenspraak met de RvdR – intensief bezig met het ontwikkelen en verbeteren van digitale infrastructuur voor de bestuursrechtspraak. Zij worden hierin ondersteund door BISTRO en ICTRO. Ook de ABRvS onderneemt de nodige actie in dezen.

1.6 Voorbereiding van dit wetsvoorstel

De plannen tot digitalisering van bestuursrechtspraak kennen een betrekkelijk lange geschiedenis. In zoverre wordt verwezen naar de hiervoor, in paragraaf 1.4, beschreven pilots, waaraan intensieve voorbereidingen vooraf zijn gegaan.

Verder maken wij hier melding van – door het ministerie van Justitie en de RvdR georganiseerde – bijeenkomsten die zijn bezocht door diverse met bestuursrechtspraak belaste organen. Tijdens deze bijeenkomsten is onder meer gesproken over de voorwaarden waaronder elektronisch verkeer met de bestuursrechter tot stand kan komen, mede aan de hand van wettelijke regelingen die in België (Wet betreffende de elektronische procesvoering, en Wet houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten), Duitsland (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesarbeitsgericht) en Oostenrijk (Verordnung der Bundesministerin für Justiz über den elektronischen Rechtsverkehr) tot stand zijn gekomen.

De resultaten van de pilots en voornoemde bijeenkomsten zullen te zijner tijd worden gebruikt bij het vaststellen van specifieke voorschriften in algemene maatregelen van bestuur en/of procesregelingen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 2.9.

Voorafgaand aan het onderhavige wetsvoorstel hebben wij een voorontwerp geproduceerd en ter advisering voorgelegd aan diverse organisaties die nauw bij de bestuursrechtspraak zijn betrokken. In dit kader noemen

wij met name de RvdR, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), de Nederlandse Orde van Advocaten, het UWV en de Belastingdienst. Daarnaast zijn enige overkoepelende organisaties van overheden geconsulteerd, namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen.

De meeste aangeschreven organisaties hebben schriftelijk geadviseerd. De opmerkingen die ons aanleiding tot een inhoudelijke reactie geven, zijn verwerkt in paragraaf 1.3 en 1.4, alsmede in de onderstaande paragrafen. Hier is van belang om vast te stellen dat alle ontvangen adviezen pleiten voor het op zo kort mogelijke termijn creëren van een wettelijke basis voor elektronisch verkeer met de bestuursrechter.

Sommige organisaties – met name de IPO, die spreekt over een «laag ambitieniveau» – hebben kritiek op het feit dat het onderhavige wetsvoorstel geen specifieke voorschriften over het elektronisch verkeer met de bestuursrechter bevat. Deze kritiek, die in belangrijke mate voortvloeit uit een – ook door ons gevoelde – behoefte aan uniformiteit, is op zichzelf begrijpelijk. Wij menen echter enerzijds dat een wettelijke basis voor elektronisch verkeer met de bestuursrechter geen langer uitstel duldt, en anderzijds dat nog teveel onduidelijkheid over de inrichting van digitale procedures bestaat. In zoverre zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 1.3.

Overigens kunnen bestuursrechters bijdragen aan beperking van de potentiële nadelen van diversiteit c.q. risico's die onderlinge verschillen voor burgers met zich brengen, door het – tijdelijk – soepel benaderen van partijen en hun gemachtigden die niet (geheel) overeenkomstig de gestelde eisen met de bestuursrechter communiceren. Een dergelijke soepelheid kan tot uitdrukking komen in het bieden van adequate herstel-mogelijkheden aan partijen (ingevolge artikel 6:6; vgl. bijvoorbeeld Rb. Zwolle 17 januari 2007, LJN AZ7162: het plaatsen van een elektronische handtekening) dan wel door het niet niet-ontvankelijk verklaren van een beroepschrift met een gebrek in de zojuist geschetste zin (vgl. bijvoorbeeld CRvB 8 april 2004, LJN AO9413: geschrift was niet voorzien van een correcte elektronische handtekening). In zoverre zij ook verwezen naar paragraaf 2.10.

De RvdR en de NVvR vragen zich af waarom bij de formulering van artikel 8:40a niet nadrukkelijker aansluiting is gezocht bij artikel 33 WRv zoals dit luidt sinds de inwerkingtreding van de Wapieb per 1 september 2008. In zoverre verwijzen wij naar het gestelde in paragraaf 1.4 en naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

Het voorontwerp is ook van commentaar voorzien door M.M. Groothuis (Het voorontwerp «Elektronisch verkeer met de bestuursrechter» en het wetsvoorstel «Elektronische bekendmaking 2008», *NTB* 2008, blz. 167–175). In dit kader valt verder te wijzen op de publicaties van W.K.F. Hangelbroek (Hoe kan ICT de rechtspraak vooruit helpen?, *Trema* 2008, blz. 24–27) en G. Overkleeft-Verburg (Elektronisch verkeer in de Awb (...), *JBplus* 2008, blz. 20–38).

Inmiddels worden periodiek gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gerechten om te bezien welke onderwerpen nadere regeling behoeven, en waar – amvb, ministeriële regeling of procesregeling? – deze onderwerpen het beste kunnen worden geregeld. Aldus blijven wij betrokken bij digitalisering van bestuursrechtelijke beroepsprocedures in het algemeen, en bij het zoveel mogelijk uniformeren van voorschriften terzake in het bijzonder.

2. Elektronisch verkeer

2.1 Reikwijdte van afdeling 2.3

Elektronisch verkeer als bedoeld in afdeling 2.3 Awb, heeft in twee opzichten een ruime betekenis.

Ten eerste: afdeling 2.3 Awb ziet niet alleen op het gebruiken van e-mail en websites, maar ook op andere vormen van digitale communicatie zoals het verzenden van berichten per fax en sms (vgl. ook Kamerstukken II 2006/07, 30 815, nr. 3, blz. 13). Hierbij maakt het niet uit op welke wijze – een harde schijf, een USB-stick of een andere gegevensdrager – de gegevens zijn vastgelegd.

Ten tweede: de wetgever verstaat onder elektronisch verkeer niet alleen het elektronisch verzenden van berichten (zoals beroepschriften en procesbeslissingen), maar ook het raadplegen van digitaal beschikbare documenten (zoals op de zaak betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 8:42, eerste lid, beeldmateriaal daaronder begrepen).

Een en ander maakt duidelijk dat de toepasselijkheid van afdeling 2.3 Awb op het verkeer tussen burgers en bestuursrechters aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het begin en het verloop van (hoger)beroepsprocedures. Daarom wordt een aantal bijzondere aspecten hieronder nader toegelicht.

2.2 Correspondentie in het algemeen

De meeste processtukken mogen worden verzonden per gewone post. Ook verzending per fax is geoorloofd, maar dit brengt risico's met zich. In zoverre zij verwezen naar paragraaf 1.1. Desondanks wordt in het vreemdelingenrecht veelvuldig gebruik gemaakt van de fax als communicatiemiddel. In andersoortige bestuursrechtelijke procedures gebeurt dit echter veel minder, en dan doorgaans in spoedeisende gevallen, bijvoorbeeld om te reageren op een laat ingekomen verzoek om verdaging van de zitting (artikel 16, zesde en zevende lid, Procesregeling bestuursrecht 2008).

Correspondentie via e-mail is in dit soort gevallen op zichzelf veel praktischer (want sneller), maar momenteel feitelijk onmogelijk. De bestuursrechter kan immers weigeren een per e-mail verzonden verzoek om verdaging te behandelen. Bovendien kan het digitaal afwijzen van zo'n verzoek leiden tot strijd met de goede procesorde indien een van de partijen de aan haar gerichte e-mail niet leest en vervolgens verwacht dat de zitting op een later tijdstip zal plaatsvinden.

Een aantal specifieke stukken – uitnodigingen en oproepingen voor het bijwonen van de zitting, en afschriften van schriftelijke uitspraken en processen-verbaal van mondelinge uitspraken – moeten in beginsel bij aangetekende brief of brief met ontvangstbevestiging worden verzonden, zo bepaalt artikel 8:37, eerste lid. De bestuursrechter mag de zojuist aangeduide stukken slechts op een andere wijze verzenden, als de geadresseerde aan de gekozen wijze van verzending dezelfde waarborgen kan ontlenen (Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 124).

Correspondentie per e-mail is in dit soort gevallen veel goedkoper (want de portokosten vallen weg), maar juridisch niet zonder meer toelaatbaar, zeker als de bestuursrechter niet duidelijk en tijdig kenbaar heeft gemaakt dat hij de in artikel 8:37, eerste lid, bedoelde stukken niet per aangetekende post verzendt. Zie ABRvS 5 januari 2004, JV 2004/80 (per fax verzonden uitnodiging voor het bijwonen van een zitting), ABRvS 29 september 2005, JB 2005/306 (per fax verzonden verzoek om aanvulling van beroepsgronden) en HR 7 december 2007, AB 2008, 102 m.nt. B.W.N. de Waard (per fax verzonden verzoek om aanvulling van beroepsgronden). Hieruit moet redelijkerwijs worden afgeleid dat het gebruik van elektronische middelen tot op heden dus niet wordt beschouwd als een

wijze van verzenden die dezelfde waarborgen biedt als verzending per aangetekende post.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het scheppen van randvoorwaarden voor het gebruik van snel, betrouwbaar en vertrouwelijk elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters. Deze randvoorwaarden op hun beurt kunnen bijdragen aan een efficiëntere communicatie tijdens het procederen met dezelfde waarborgen als verzending van stukken per aangetekende post. Deze waarborgen – die met name zijn vereist bij cruciale processtukken als bedoeld in artikel 8:37, eerste lid (vgl. ook Overkleef-Verburg, *Trema* 2008, blz. 32–33) – kunnen worden gecreëerd in algemene maatregelen van bestuur en/of aanvullingen en wijzigingen van de diverse procesregelingen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 2.9.

2.3 Bereikbaarheid van de burger

Op grond van artikel 2:14, eerste lid, kan de bestuursrechter een tot één of meer geadresseerden gericht bericht – zoals een ontvangstbevestiging – langs elektronische weg verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Voor stukken als bedoeld in artikel 8:37, eerste lid, geldt de beperking die in paragraaf 2.2 is omschreven.

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Webv betekent dit dat de partijen duidelijk moeten aangeven dat, op welke wijze en op welk elektronisch adres zij bereikbaar zijn (met name Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, blz. 11, en Kamerstukken II 2002/03, 28 483, nr. 5, blz. 12). De betrokken partij zal de bestuursrechter in kennis moeten stellen van een wijziging van haar situatie, bijvoorbeeld omdat zij niet langer elektronisch bereikbaar wil zijn of inmiddels beschikt over een ander e-mailadres.

2.4 Bereikbaarheid van de bestuursrechter

Een bericht kan op grond van artikel 2:15, eerste lid, langs elektronische weg aan de bestuursrechter worden verzonden voor zover de bestuursrechter uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Dit kan plaatsvinden in de vorm van een algemene regeling of – als de beroepsprocedure reeds loopt – in een aan partijen gericht bericht. Daarnaast is denkbaar dat een gerecht met bestuursorganen – in het bijzonder de grote «beschikkingenfabrieken» zoals het UWV en de Belastingdienst – afsprekt dat deze in hun beslissingen op bezwaar melding maken van de mogelijkheid elektronisch beroep in te stellen.

Voor de goede orde merken wij op dat uit de enkele vermelding van een e-mailadres op de website van een gerecht niet mag worden afgeleid dat digitale communicatie met de bestuursrechter in het kader van een (hoger)beroepsprocedure mogelijk is. Het verdient overigens wel aanbeveling dat de bestuursrechter die geen beroepschriften per e-mail wenst te ontvangen, dit uitdrukkelijk aangeeft, met name op zijn «eigen» website. Het vermelden van een e-mailadres wekt immers bij grote groepen burgers de, begrijpelijke en ook wel gerechtvaardigde, indruk dat alle correspondentie via dit kanaal kan worden verzonden (Groothuis, *NTB* 2008, blz. 170).

Blijkens de tweede volzin van artikel 2:15, eerste lid – op grond waarvan aan het gebruik van de elektronische weg nadere eisen kunnen worden gesteld – beschikt de bestuursrechter in dezen over een aanzienlijke vrijheid. Dit biedt een gerecht adequate mogelijkheden om te experimenteren met elektronisch verkeer, en om zelf te bepalen wanneer het financieel en organisatorisch in staat is om de elektronische weg te openen.

Wel wordt hier gewezen op het belang van zoveel mogelijk uniformiteit bij het toepassen van regels en hanteren van bevoegdheden. Uit het oogpunt van zowel rechtsgelijkheid voor partijen als efficiënte bedrijfsvoering door de gerechten achten wij het immers ongewenst dat de diverse bestuursrechters langdurig verschillende eisen aan (de wijze van) het procederen stellen. Er valt echter niet te ontkomen aan enige diversiteit terzake zolang de verschillende bestuursrechters experimenteren met digitale procesvoering. In zoverre zij verwezen naar het hierover gestelde in de paragrafen 1.3 en 1.5.

De nadere eisen als bedoeld in de tweede volzin, kunnen betrekking hebben op de vorm waarin een elektronisch bericht wordt aangeboden. Voorbeelden: het elektronisch instellen van beroep kan slechts geschieden door het invullen van een speciaal webformulier (vgl. artikel 4:4); de bestuursrechter verzendt bepaalde categorieën documenten (zoals stukken in de zin van artikel 8:37, eerste lid) niet elektronisch. De tweede volzin biedt echter ook de mogelijkheid om te bepalen dat elektronisch verkeer achterwege blijft niet alle partijen gebruik van de digitale snelweg kunnen of willen maken (vgl. artikel 7:1a, tweede lid).

2.5 Weigering een bericht te aanvaarden

De bestuursrechter die kenbaar heeft gemaakt dat elektronisch verkeer mogelijk is, hoeft niet alle langs die weg verzonden berichten te aanvaarden.

Artikel 2:15, tweede lid: aanvaarding van de elektronisch verschaft gegevens en bescheiden leidt tot een onevenredige belasting voor de bestuursrechter. Hierbij valt te denken aan de situatie waarin de meegezonden bijlagen buitensporig omvangrijk zijn en de verwerkings- en/of opslagcapaciteit van de bij het gerecht aanwezige computerapparatuur belemmeren. De gerechten kunnen nadere regels stellen over de omvang van bijlagen, zonder het verdedigingsbeginsel te schenden. De partij die een bijlage in het geding wil brengen, kan er namelijk voor kiezen om deze per post te verzenden.

Artikel 2:15, derde lid: de betrouwbaarheid en/of de vertrouwelijkheid van een elektronisch verzonden bericht is onvoldoende gewaarborgd, gelet op de aard en inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Een bericht is onvoldoende betrouwbaar indien het een virus bevat of te weinig garantie voor een juiste authenticatie biedt. Een bericht is onvoldoende vertrouwelijk indien de daarin vervatte vertrouwelijke gegevens onvoldoende zijn beveiligd. Op de beveiliging van berichten wordt in paragraaf 2.6 nader ingegaan.

Artikel 2:15, vierde lid: de in dit lid bedoelde mededeling behoort per post aan de geadresseerde te worden gezonden, tenzij de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar is (artikel 2:14, eerste lid). In zoverre zij ook verwezen naar het gestelde in paragraaf 2.10.

2.6 Beveiliging

Alle bij een (hoger)beroepsprocedure betrokken actoren – dus zowel partijen (eiser(s), verweerder(s) en derde-belanghebbenden) als de bestuursrechter – moeten erop kunnen vertrouwen dat een processtuk afkomstig is van de persoon die als afzender staat vermeld, dat het stuk onderweg niet onbevoegd is gewijzigd, alsook dat het stuk daadwerkelijk door de geadresseerde wordt ontvangen. Niet terzake doet op welke wijze het stuk is verzonden. Dit stelt eisen aan de beveiliging van elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters.

Hierbij past wel een belangrijke kanttekening. Een «natte handtekening» als bedoeld in artikel 6:5, vormt (ook) geen waterdichte garantie dat het stuk in kwestie afkomstig is van degene die als afzender staat vermeld. De

waarde van zo'n handtekening is dus minder groot dan velen wellicht veronderstellen. De ondertekening geeft normaliter echter wel voldoende vertrouwen dat daadwerkelijk wordt geprocedeerd door de (rechts)persoon die als afzender in het stuk staat vermeld. Voorkomen moet worden dat voor de toegang tot de digitale procedure strengere eisen gaan gelden dan voor het bewandelen van de «papieren weg». Voldoende is het stellen van eisen die de bestuursrechter een objectiveerbare vorm van gerechtvaardigd vertrouwen bieden. Niet minder, maar ook niet meer.

En mocht de bestuursrechter twijfelen aan de authenticiteit van een elektronisch verzonden bericht, dan kan hij een papieren kopie van het betreffende bericht zenden aan de daarin genoemde afzender, met het verzoek aan de betrokkene om de papieren kopie van een «natte handtekening» te voorzien. Na ontvangst van het aldus ondertekende stuk, kan het elektronisch verkeer met de bestuursrechter worden aangevangen of voortgezet. Een dergelijke «papieren tussenstap» biedt een uitweg indien en zolang nog geen voldoende vertrouwen bestaat in de betrouwbaarheid van digitale authenticatie. In dit kader benadrukken wij nogmaals – zie ook paragraaf 1.3 – dat elektronisch verkeer met de bestuursrechter geen vervanging van maar slechts een aanvulling op de (nu nog) reguliere procedure is.

Artikel 2:16 zoekt aansluiting bij de de artikelen 3:15a en 3:15b Burgerlijk Wetboek (hierna: BW), zoals deze – ingevolge de Wet elektronische handtekeningen (wet van 22 april 2004, Stb. 2004, 189) – gelden per 19 mei 2004. De in deze artikelen neergelegde regeling, die beoogt het gebruik van elektronische handtekeningen te vergemakkelijken en te bevorderen, is nader uitgewerkt in het Besluit elektronische handtekeningen (KB van 8 mei 2003, Stb. 2003, 200) en de Regeling elektronische handtekeningen (besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 6 mei 2003, Stcrt. 2003, 88; gewijzigd bij besluit van 12 december 2006, Stcrt. 2006, 248).

De Wet elektronische handtekeningen vormt een uitvloeisel van richtlijn nr. 99/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999 (hierna: Richtlijn). De Richtlijn onderscheidt twee soorten elektronische handtekeningen, namelijk de gewone elektronische handtekening en de geavanceerde elektronische handtekening (zie ook Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nr. 3, blz. 2).

Een gewone elektronische handtekening is bijvoorbeeld een e-mailbericht waarin persoonsgegevens staan of een ingescande schriftelijke handtekening. Een dergelijke handtekening heeft hetzelfde rechtsgevolg als een traditionele handtekening, indien en voor zover de gadesseerde dit voor het specifieke doel voldoende betrouwbaar acht.

De geavanceerde elektronische handtekening, die aan extra eisen moet voldoen, bestaat uit een door een erkende certificaatdienstverlener afgegeven certificaat en bevat naast de handtekening ook aanvullende informatie over de ondertekenaar (artikel 2, eerste lid, Richtlijn). Een dergelijke handtekening genereert het rechtsvermoeden van voldoende betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid (artikel 3:15a, eerste lid, BW; vgl. ook artikel 5 Richtlijn).

De bestuursrechter die geen nadere voorwaarden stelt aan het gebruik van de digitale snelweg ten behoeve van de beroepsprocedure, moet genoeg nemen met een (geavanceerde) elektronische handtekening die voldoet aan de eisen zoals verwoord in artikel 3:15a, tweede lid, BW. Hij kan echter ook genoeg nemen met een gewone elektronische handtekening, zeker indien geen duidelijke reden bestaat om te twijfelen aan de echtheid van de handtekening c.q. de identiteit van degene die de handtekening heeft geplaatst.

Nadere regels over het gebruik en de eisen waaraan een elektronische handtekening in het bestuursprocesrecht moet voldoen, kunnen worden

opgenomen in lagere regelgeving. Hierover vindt momenteel overleg plaats met vertegenwoordigers van de diverse bestuursrechtelijke gerechten, gezien het spanningsveld tussen enerzijds de behoefte aan een zo groot mogelijke betrouwbaarheid van authenticatie en anderzijds de noodzaak om het systeem van authenticatie voor alle burgers zo laag-drempelig – dit is: eenvoudig hanteerbaar en goedkoop – mogelijk te houden. Wij sluiten niet uit dat zo'n systeem afwijkt van de thans gangbare identificatie- en authenticatiemethoden. Daartoe zij gewezen op het volgende.

Onder omstandigheden kan het systeem Digitale Identiteit (hierna: DigiD) – een door de rijksoverheid ontwikkeld systeem dat toegang geeft tot elektronische diensten van overheidsinstellingen – worden aangemerkt als een elektronische handtekening. DigiD bestaat uit een gebruikersnaam met een wachtwoord, en biedt de mogelijkheid tot het verifiëren van de identiteit van de personen die gebruik maken van deze diensten. Het betreft een betrekkelijk eenvoudig authenticatiemiddel met het karakter van een «gewone» handtekening. Voordelen van DigiD in zijn huidige vorm zijn dat dit systeem de bestuursrechter meestal voldoende zekerheid geeft over de identiteit van de burger, en dat de burger slechts een wachtwoord hoeft te onthouden om gebruik te kunnen maken van aangeboden digitale faciliteiten. Een nadeel is echter dat bedrijven en rechtspersonen (nog) geen DigiD kunnen aanvragen, en dat van een procesgemachtigde bezwaarlijk kan worden verlangd om zijn persoonlijke DigiD te gebruiken voor professionele doeleinden. Deze omstandigheden maken dat het zojuist beschreven systeem minder geschikt voor zaken waarbij stukken (moeten) worden ondertekend door natuurlijke personen die namens een partij optreden.

Adequate beveiliging is evenzeer relevant bij verzending van stukken die in het (nu nog) conventionele verkeer – op grond van artikel 8:37, eerste lid – per aangetekende post moeten worden verzonden. Deze stukken hebben namelijk betrekking op cruciale onderdelen van de (hoger-) beroepsprocedure, en daarom moet redelijkerwijs buiten twijfel staan dat deze door de geadresseerde worden ontvangen. Ook hier geldt dat nadere regels kunnen worden opgenomen in lagere regelgeving, en dat «de papieren weg» mogelijk is indien, voor zover en zolang digitalisering nog beveiligingsproblemen met zich brengt.

2.7 Tijdstip van verzending en ontvangst elektronische berichten

Een per fax verzonden beroepschrift is tijdig ingediend als dit vóór 24:00 uur van de laatste dag van de beroepstermijn door de griffie van de bestuursrechter – geheel of gedeeltelijk – is ontvangen (ABRvS 17 april 1998, JM 1999, 43, en ABRvS 16 mei 2000, AB 2000, 325; vgl. ook HR 16 februari 1996, NJ 1997, 55, en HR 20 maart 1998, NJ 1998, 548). Een later ontvangen beroepschrift is niet-ontvankelijk, ook indien de afzender dit document vóór het einde van de beroepstermijn heeft verzonden. De in artikel 6:9, tweede lid, neergelegde nuancering van de ontvangsttheorie geldt immers slechts voor processtukken die per (nu nog) conventionele post zijn verzonden (ABRvS 17 december 2004, JB 2004/312, en CBb 10 januari 2007, AB 2007, 82; vgl. ook ABRvS 14 november 2007, JB 2008/13).

Ingevolge artikel 2:17, tweede lid, geldt de zojuist omschreven regel over het tijdstip van verzending en ontvangst van beroepschriften tevens voor al het andere verkeer dat op elektronische wijze tot stand komt (CRvB 23 maart 2005, AB 2005, 193). Niet bepalend is het tijdstip waarop het bericht daadwerkelijk wordt geopend, omdat dit – net als bij «gewone» post – tot de verantwoordelijkheid van de ontvanger behoort.

Artikel 2:17, eerste lid, heeft betrekking op verzending van stukken door het bestuursorgaan en de bestuursrechter. Volgens de huidige formulering van deze bepaling geldt in zo'n geval als tijdstip voor verzending het tijdstip waarop het bericht een systeem voor gegevensverwerking heeft bereikt waarover het gerecht geen *controle* heeft. Bij nader inzien gaat het echter niet om de technische controle – die kan aan een beheersorganisatie zijn uitbesteed – maar om de juridische *verantwoordelijkheid* voor het systeem van gegevensverwerking. Daarom wordt voorgesteld artikel 2:17 in deze zin te wijzigen. Dit voorstel sluit aan bij de formulering die is gekozen in artikel 33, vierde lid, WRv zoals dit luidt sinds de inwerkingtreding van de Wapieb per 1 september 2008.

Onder een systeem van gegevensverwerking wordt verstaan: een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan en/of op andere wijze verwerken van gegevens. Daarbij is niet van belang wie de eigendom van het systeem heeft. Het systeem kan ook in eigendom zijn van de dienstverlener waarmee het gerecht een overeenkomst heeft gesloten.

Wij menen dat het gerecht juridisch verantwoordelijk is voor het naar behoren functioneren van de netwerkcomputer – de eindserver daaronder begrepen – waarvan het gebruik maakt (vgl. Kamerstukken II 2006/07, 30 815, nr. 3, blz. 16–17, en Kamerstukken II 2006/07, 30 815, nr. 7, blz. 5). Daarom komt het ophouden van berichten of stukken bij de netwerkcomputer van het gerecht niet voor risico van partijen. Dus indien het systeem gebreken vertoont, kan het gerecht zich niet beroepen op de omstandigheid dat de dienstverlener geen zorg heeft gedragen voor de correcte verzending en ontvangst van berichten. Dit geldt ook indien de bestuursrechter een tijdig verzonden beroepschrift eerst na afloop van de beroepstermijn ontvangt omdat het betreffende stuk door een storing bij de eindserver is opgehouden (Kamerstukken II 2006/07, 30 815, nr. 7, blz. 5).

2.8 Horen van partijen en getuigen per videoconferentie

Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot het houden van een videoconferentie in het gehele bestuurs(proces)recht. Dit kan zeer zinvol – want tijdbesparend – zijn voor partijen en hun gemachtigden die op grotere afstand van Den Haag (zetel van de ABRvS, het CBB en de HR) of Utrecht (zetel van de CRvB) wonen.

Onder een videoconferentie – deze term wordt gebezigd in andere regelgeving, en is ook internationaal gangbaar – wordt hier verstaan: de totstandbrenging van een directe beeld- en geluidsverbinding. Dit kan (onder meer) via een videocamera of een webcam. Mocht de toekomst nieuwe technieken brengen, dan zullen ook deze onder het begrip videoconferentie vallen, zolang maar een directe beeld- en geluidsverbinding tot stand wordt gebracht.

Het zogeheten «telehoren» kan veel invloed hebben op (het verloop van) het vooronderzoek van de bestuursrechter. Door de ruime interpretatie van het begrip elektronisch verkeer is een videoconferentie ook mogelijk bij het houden van een comparitie (artikel 8:44), alsmede bij het horen van getuigen en deskundigen (artikelen 8:46 en 8:60). Het gebruik van de videoconferentie kan ertoe leiden dat de bestuursrechter reeds tijdens het vooronderzoek – vaker dan thans gebeurt – persoonlijk contact met partijen onderhoudt, bijvoorbeeld om hun wensen ten aanzien van een te entameren deskundigenonderzoek (artikel 8:47) kenbaar te maken. Overigens geldt ook hier uitdrukkelijk het principe van vrijwilligheid. Natuurlijk kan de bestuursrechter – bijvoorbeeld in de uitnodiging voor het bijwonen van de zitting – partijen aanbieden om voor de zitting gebruik te maken van een videoconferentie. Een partij die prijs stelt op persoonlijk contact met de bestuursrechter, kan echter niet worden gedwongen tot het horen op afstand. Omgekeerd kan de bestuursrechter

het nodig achten een partij of een getuige/deskundige «onder vier ogen» te horen, bijvoorbeeld uit een oogpunt van waarheidsvinding. Dit betekent dat een partij wel om het houden van een videoconferentie kan verzoeken, maar dat de bestuursrechter zo'n verzoek gemotiveerd kan afwijzen (vgl. met artikel 8:63, tweede lid).

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen nadere regels terzake worden gesteld. Wij zijn voornemens in zoverre aansluiting te zoeken bij het Besluit videoconferentie (KB van 8 mei 2006, Stb. 2006, 275, zoals gewijzigd bij KB van 27 november 2006, Stb. 2006, 610), dat reeds (technische) eisen voor het systeem bevat. Ter aanvulling hierop kunnen in de procesregelingen van de gerechten nog nadere eisen worden gesteld.

2.9 Nadere regelgeving

Wij onderkennen de behoefte aan nadere regels over elektronisch verkeer met de bestuursrechter teneinde op zo kort mogelijke termijn zoveel mogelijk uniformiteit te bewerkstelligen, maar stipuleren dat nog teveel onduidelijkheden bestaan om reeds nu met concrete voorstellen terzake te komen. Dit blijkt uit de in paragraaf 1.5 beschreven pilots, de in paragraaf 1.6 bedoelde gesprekken met vertegenwoordigers van de gerechten, en de – in paragraaf 2.10 aangehaalde – praktijkervaringen met de Webv. Een en ander laat echter onverlet dat door ons de nodige inspanningen worden verricht om te komen tot nadere regels als bedoeld in artikel 8:40a, tweede lid. Duidelijk moge zijn dat wij de diverse gerechten nadrukkelijk bij dit proces betrekken, en terdege rekening houden met hun financiële en technische mogelijkheden.

2.10 Ervaringen met elektronische verzending onder de Webv

In maart 2007 is – op verzoek van het ministerie van Justitie – door de VNG aan gemeenten gevraagd naar de mogelijkheden tot het op elektronische wijze indienen van aanvragen en bezwaarschriften. Uit de ingekomen reacties kan worden afgeleid dat toen nog niet veel gebruik werd gemaakt van de mogelijkheden die internet en e-mail bieden. De meest voorkomende elektronische aanvragen hebben betrekking op vergunningen en (GBA-)uittreksels. Vaak eindigt een digitaal begonnen procedure met een papieren beslissing op de aanvraag of het bezwaar. Daarnaast blijkt het gebruik van de Webv per gemeente sterk te verschillen.

Een aantal gemeenten heeft de digitale weg nog geheel niet (officieel) geopend. Deze gemeenten moeten – ingevolge artikel 2:15, vierde lid – de aanvrager of bezwaarmaker zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van het feit dat elektronisch verkeer nog niet tot de mogelijkheden behoort. Hoe moet het bestuursorgaan in zo'n geval omgaan met het elektronische bericht van een aanvrager of bezwaarmaker? Uit recente recente jurisprudentie (ABRvS 10 september 2003, AB 2004, 34, en CBB 4 juni 2008, JB 2008/215) valt af te leiden dat een ten onrechte digitaal verzonden bericht moet worden aangemerkt als aanvraag onderscheidenlijk bezwaarschrift dat niet voldoet aan alle formele vereisten. Een gevolg hiervan is dat het bestuursorgaan uit het oogpunt van zorgvuldigheid zo snel mogelijk toepassing moet geven aan artikel 4:5, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 6:6, bij voorkeur tegelijkertijd met het verzenden van de mededeling als bedoeld in artikel 2:15, vierde lid.

Bij gemeenten die hun burgers wel de mogelijkheid tot elektronisch verkeer bieden, worden aanvragen op verschillende wijzen behandeld. Diverse gemeenten beschikken over een digitaal loket met elektronische diensten, met standaardformulieren op internet. In sommige van deze gemeenten kunnen de ingevulde formulieren per e-mail worden

verzonden, maar in andere gemeenten moet de burger het formulier uitprinten en daarna ondertekend per post opsturen. Nu eens kunnen bij het digitale formulier elektronische bijlagen worden meegestuurd, dan weer moet de aanvrager of de bezwaarmaker de bijlagen per post nazenden.

Ook de ondertekening van digitale formulieren laat een wisselend beeld zien. Vaak wordt DigiD als authenticatie gehanteerd. Sommige gemeenten maken echter gebruik van een wachtwoord, al dan niet in combinatie met een – bijvoorbeeld per sms te ontvangen – code. Nu eens bestaat de code uit het sofi-nummer en/of het nummer van een identiteitsbewijs, dan weer uit de geboortedatum of een ander cijfer (of woord). Ook komt het voor dat een gemeente die DigiD gebruikt, een brief aan de aanvrager zendt met het verzoek de betreffende brief voorzien van een handtekening terug te zenden.

De VNG wijst erop dat de verschillen tussen de diverse gemeenten voor een deel voortvloeien uit het ontbreken van een eenduidige technische infrastructuur, en overigens dat gemeenten beschikken over een ruime discretionaire bevoegdheid wat betreft zowel het tempo van digitalisering van aanvraag- en besluitvormingsprocessen als het stellen van nadere eisen aan elektronisch verkeer.

Deze zienswijze is juist, en benadrukt het belang en de wenselijkheid van coördinatie bij het digitaliseren van (hoger)beroepsprocedures. Slechts door onderlinge afstemming van initiatieven van de diverse bestuursrechters kan een aanvaardbare mate van uniformiteit worden bereikt. In zoverre zij overigens verwezen naar paragraaf 2.9.

Voor de goede orde voegen wij hieraan toe dat het de constatering van de nu bestaande verschillen wat betreft elektronische bereikbaarheid geenszins is bedoeld als kritiek op de inspanningen van gemeenten om hun communicatiemiddelen te moderniseren en te verbeteren, en overigens dat de diversiteit in dezen zich niet beperkt tot gemeenten (zie onder meer Overkleef-Verburg, *Trema* 2008, blz. 27–29).

3. Administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven

In opdracht van het Ministerie van Justitie heeft Sira Consulting B.V. (Sira) onderzoek verricht naar het mogelijke effect van de Webv op de administratieve lasten van de burger. Naar aanleiding hiervan is in juni 2005 de Notitie «Reductie AL Burger Wet elektronisch bestuurlijk verkeer» (Sira-notitie) uitgebracht. Dit rapport berust onder meer op de navolgende uitgangspunten (Sira-notitie, blz. 3–4):

- op basis van de werkmap AL Burger wordt aangenomen dat de tijdsbesteding voor verzending per post (inclusief het lopen naar en van een brievenbus) vijftien minuten bedraagt, en die voor digitale verzending vijf minuten;
- de tijdsbesteding voor het archiveren van een papieren document bedraagt vijf minuten, en die voor het archiveren van een digitaal document nihil;
- voor het per post verzenden van een papieren document moet de burger portokosten maken (tenzij hij gebruik kan maken van een portvrije envelop of een antwoordnummer), terwijl de kosten voor het elektronisch verzenden van een digitaal document hoogstens een beperkt aantal ‘internettikken’ bedragen (met de kanttekening dat veel burgers met een internetaansluiting voor hun abonnement een vast bedrag per maand betalen);
- op basis van CBS-gegevens wordt aangenomen dat 59% van de burgers thuis gebruik maakt van internet.

Aan de hand van voornoemde uitgangspunten concludeert Sira onder meer het volgende (Sira-notitie, blz. 6): «Het aantal bezwaarschriften dat

digitaal wordt ingediend is, op basis van het uitgangspunt dat 59% van de burgers gebruik zal maken van de digitale mogelijkheid, vastgesteld op 608 040 (van in totaal 1 030 576 bezwaarschriften).

Wanneer 59% van de bezwaarschriften elektronisch worden ingediend levert dit een vermindering van de AL Burger tijdsbesteding op van 152 010 uren en een vermindering van de AL Burger out-of-pocket kosten van € 237 136. De out-of-pocket kosten zijn daarmee gereduceerd tot 0.»

Voor zover wij kunnen overzien, gelden de hiervoor weergegeven uitgangspunten niet alleen voor het maken van bezwaar, maar ook voor het instellen van beroep. Daarom biedt de Sira-notitie, naar ons oordeel, voldoende houvast voor de conclusie dat invoering van artikel 8:40a de administratieve lasten voor zowel burgers als het bedrijfsleven daadwerkelijk zal verminderen. Hierbij nemen wij nog het volgende in aanmerking. Op dit moment valt – bij gebrek aan specifiek(e) en relevant(e) onderzoek(sgegevens) – niet met voldoende zekerheid te zeggen hoeveel mensen hun beroepschrift momenteel digitaal willen verzenden, en dus evenmin welke besparingen naar verwachting per direct zullen worden gerealiseerd indien artikel 8:40a nu in werking treedt. Met name is niet zeker welk percentage van de burgers met een computer en internetaansluiting een beroepschrift digitaal willen verzenden.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat de wettelijke basis voor elektronisch procederen bij de bestuursrechter en een actieve voorlichting op dit punt zullen leiden tot een toenemende bereidheid tot digitaal procederen bij partijen. Bovendien is het niet gewaagd om te veronderstellen dat de eenvoudig te constateren voordelen van elektronisch verkeer met de bestuursrechter voor burgers en bedrijven – tijdwinst en kostenbesparing – zullen bijdragen aan de populariteit van het digitaal instellen van beroep, en daarmee overigens tevens aan de toegankelijkheid van bestuursrechtspraak. Hierbij nemen wij in aanmerking dat de beschikbaarheid van computers in huishoudens jaarlijks stijgt, en dat digitale communicatie in alle lagen van de bevolking steeds gangbaarder wordt (vgl. Sira-notitie, blz. 9).

Hoe het ook zij, buiten twijfel staat dat het wetsvoorstel in ieder geval niet zal leiden tot verhoging van de administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven. Beide groepen kunnen hun procespraktijken immers ongewijzigd voortzetten, aangezien digitaal procederen een extra mogelijkheid en géén verplichting wordt. Deze omstandigheid doet afbreuk aan het nut van en de noodzaak tot aanvullend onderzoek naar de waarschijnlijke of mogelijke financiële effecten die het wetsvoorstel voor burgers en bedrijven zal hebben.

Daarom zien wij – anders dan Actal – geen reden om eerst aanvullend onderzoek naar de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers en bedrijven te (laten) verrichten alvorens het wetsvoorstel in te dienen. Naar onze overtuiging heeft zo'n nader onderzoek te weinig toegevoegde waarde in verhouding tot de breed gevoelde behoefte aan spoedige duidelijkheid over de aanvaardbaarheid van elektronisch verkeer met de bestuursrechter.

Nader onderzoek in de door Actal voorgestane zin komt mogelijk wel aan de orde als zicht ontstaat op een amvb en/of een (aanvulling op) procesregelingen met nadere voorschriften ter regulering en uniformering van het digitaal procederen bij de bestuursrechter, als onderdeel van een kosten-batenanalyse.

4. Financiële gevolgen

Het ontwikkelen, aanpassen en onderhouden van apparatuur en software die betrouwbare en vertrouwelijke elektronische communicatie tussen burgers en de bestuursrechter mogelijk maken, vergt – zoals de RvdR en

de NVvR stellen, en wij erkennen – de nodige (financiële) inspanningen. Hetzelfde geldt voor de opleiding van medewerkers die met de nieuwe apparatuur moeten gaan werken, mede omdat digitalisering van beroepsprocedures noodzaakt tot wijziging van de bestaande werkprocessen en in veel gevallen een cultuuromslag.

De gerechten zijn echter reeds thans – onafhankelijk van het wetsvoorstel – doende met modernisering van hun digitale infrastructuur (zie nader Hangelbroek, *Trema* 2008, blz. 26–27). Bovendien biedt het wetsvoorstel slechts een mogelijkheid, en uitdrukkelijk geen verplichting, tot het openstellen van «de digitale snelweg». Het wetsvoorstel is dan ook niet te beschouwen als een geheel nieuwe ontwikkeling die de gerechten opzadelt met een verplichting waarmee deze nog niet eerder zijn geconfronteerd, maar slechts als een ondersteuning van de – ook door de gerechten gekoesterde – wens om digitalisering zoveel mogelijk te bevorderen. Bezien vanuit deze invalshoek, zal het wetsvoorstel als zodanig geen grote financiële nadelige gevolgen voor de gerechten hebben.

Uiteraard ontgaat het ons niet dat met name concrete – in een amvb, een ministeriële regeling of een procesregeling te vervatten – eisen aan de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronisch verkeer kunnen leiden tot extra kosten.

Hierbij past dan weer de kanttekening dat digitaal procederen, zeker op termijn, ook zal leiden tot aanzienlijke en structurele besparingen voor de gerechten. Hierbij kan met name worden gedacht aan kosten voor het bewaren van procesdossiers (zoals beschreven in paragraaf 1.2) en kosten voor het verzenden van stukken per gewone en aangetekende post (zoals beschreven in paragraaf 2.2). Verder wijzen wij erop dat digitaal communiceren met partijen kan geschieden door de griffier zelf, zonder tussenkomst van een bode (die momenteel dossiers komt halen en brengen in verband met ingekomen post) of een administratief medewerker (die momenteel berichten op officieel papier print en zorgdraagt voor terpost-bezorging).

Op basis van het vorenstaande situeren wij elektronisch verkeer met de bestuursrechter binnen het algemene kader van digitalisering van werkprocessen bij de gerechten, en menen in het verlengde hiervan dat de financiële gevolgen van aanschaf, onderhoud en beheer van extra ict-voorzieningen moeten worden besproken in het kader van de reguliere discussie over de bedrijfsvoering als geheel, en niet in het kader van het onderhavige wetsvoorstel.

5. Notificatie

Op basis van artikel 8 van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij zal dit wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Blijkens paragraaf 2.7 van het algemeen gedeelte van deze toelichting is

uitgebreid gemotiveerd dat, in welke zin en waarom wijziging van artikel 2:17 wenselijk is. Wij volstaan hier met een verwijzing naar deze paragraaf.

B

Artikel 8:40a, eerste lid

Afdeling 8.1.7 Awb bevat regels voor de wijze waarop bestuursrechters stukken aan partijen moeten verzenden. Er bestaan geen wettelijke voorschriften die aangeven op welke wijze partijen de bestuursrechter moeten benaderen. Daarom is ervoor gekozen om regels met betrekking tot het verkeer tussen burgers en bestuursrechters op te nemen in afdeling 8.1.7 Awb. Een andere keuze – bijvoorbeeld het creëren van een geheel nieuwe afdeling – zou de opbouw en systematiek van hoofdstuk 8 Awb te zeer verstoren.

Artikel 8:40a, eerste lid, strekt ertoe de bepalingen van afdeling 2.3 van overeenkomstige toepassing te verklaren op het verkeer tussen burgers en bestuursrechters. In het algemeen deel van deze toelichting is hierover reeds het nodige geschreven. Daarom wordt hier volstaan met een beknopte toelichting. In dit verband zij nog verwezen naar de uitgebreide toelichting op afdeling 2.3 en haar afzonderlijke bepalingen in de memorie van toelichting bij de Webv (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3), met dien verstande dat waar bestuursorgaan staat hiervoor in dit wetsvoorstel bestuursrechter moet worden gelezen.

Artikel 2:13, eerste lid (Verzending langs elektronische weg)

Elektronisch verkeer is slechts geoorloofd indien aan de eisen uit afdeling 2.3 Awb is voldaan. Hierbij gaat het om verzending in de ruimste zin van het woord, omdat onder verzenden langs elektronische weg iedere vorm van elektronische gegevensuitwisseling met een ander wordt verstaan; dus niet alleen het versturen van een fax, een e-mail-bericht of een sms-bericht, maar ook bijvoorbeeld het plaatsen van een stuk op een website dan wel een andere gegevensdrager. Aldus heeft het begrip «verzenden» hier een ruimere betekenis dan in het alledaagse spraakgebruik gangbaar is.

Artikel 2:13, tweede lid (Verbod van elektronisch verkeer)

Ingevolge deze bepaling is elektronisch verkeer in twee gevallen niet toegestaan. Ten eerste: elektronische verzending is bij of krachtens een wettelijk voorschrift uitgesloten. Ten tweede: een vormvoorschrift verzet zich tegen elektronische verzending van een bericht aan de bestuursrechter. In dit kader noemen wij – onder verwijzing naar paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting – met name artikel 8:37, eerste lid, welke bepaling specifieke eisen stelt aan de verzending van de daar genoemde stukken.

Artikel 2:14, eerste lid (Verzending door bestuursrechter)

Deze bepaling brengt de nevenschikking bij de verzending aan een of meer geadresseerden tot uitdrukking. De bestuursrechter mag slechts een bericht langs elektronische weg verzenden aan een partij, indien de geadresseerde partij kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van deze bepaling, vervalt de noodzaak om in artikel 8:40a uitdrukkelijk te bepalen onder welke omstandigheden de bestuursrechter elektronisch berichten aan een partij kan verzenden (zoals wel is geschied in artikel 33, eerste lid (nieuw), WRv).

Artikel 2:14, derde lid (Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid)

Ingevolge deze bepaling dient de communicatie inzake beroepsprocedures langs elektronische weg van de bestuursrechter op een betrouwbare en vertrouwelijke manier te verlopen. Hiervan is sprake, indien het elektronisch verkeer dezelfde althans vergelijkbare waarborgen voor betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid bevat als verzending van stukken per (nu nog) conventionele post.

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van deze bepaling vervalt de noodzaak om uitdrukkelijk te bepalen dat een amvb regels aangaande de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronisch berichten worden gegeven (zoals wel is geschied in artikel 33, tweede lid (nieuw), WRv). In zoverre zij ook verwezen naar de toelichting op artikel 8:40a, tweede lid.

Artikel 2:15, eerste lid (Verzending aan bestuursrechter)

Deze bepaling regelt in welke gevallen een bericht langs elektronische weg aan de bestuursrechter kan worden gezonden. Aldus wordt beoogd te voorkomen dat communicatieproblemen ontstaan doordat een bestuursrechter nog niet in voldoende mate beschikt over digitale infrastructuur om langs elektronische weg verzonden berichten op adequate wijze in behandeling te kunnen nemen. De door de bestuursrechter te stellen nadere eisen kunnen worden neergelegd in een of meer algemene maatregelen van bestuur dan wel in een of meer procesregelingen. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van deze bepaling, vervalt de noodzaak om in artikel 8:40a uitdrukkelijk te bepalen onder welke omstandigheden een partij elektronisch berichten aan de bestuursrechter kan verzenden (zoals wel is geschied in artikel 33, eerste lid (nieuw), WRv).

Artikel 2:15, tweede lid (Gegevens en bescheiden)

Deze bepaling strekt ertoe overbelasting van het door de bestuursrechter gebruikte elektronische netwerk tegen te gaan. Een elektronisch bericht kan immers eenvoudig en zonder extra kosten worden voorzien van bijlagen met een aanzienlijke omvang. Indien de bestuursrechter op deze grond weigert de langs elektronische weg verzonden gegevens of bescheiden te aanvaarden, kunnen de betrokken bijlagen nog steeds op conventionele wijze worden verstuurd. Het gebruik van de in deze bepaling omschreven bevoegdheid kan dus niet leiden tot strijd met het verdedigingsbeginsel.

Artikel 2:15, derde lid (Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid)

Ingevolge deze bepaling dient de toezending van een bericht langs elektronische weg aan de bestuursrechter op een betrouwbare en vertrouwelijke manier te geschieden. In zoverre wordt verwezen naar de toelichting op het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2:14, derde lid.

Artikel 2:15, vierde lid (Bericht van technische weigering)

Op grond van deze bepaling dient de bestuursrechter zo spoedig mogelijk mededeling te doen aan de afzender indien hij een langs elektronische weg ontvangen bericht niet aanvaardt, zodat de afzender voldoende gelegenheid krijgt om het betreffende bericht alsnog tijdig per post aan de bestuursrechter te zenden. In zoverre zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 2.10 van het algemeen deel van deze toelichting, en overigens naar de eisen van een goede procesorde zoals verwoord in artikel 8:58, eerste lid.

Artikel 2:16 (Elektronische ondertekening)

Deze bepaling beoogt de elektronische handtekening gelijk te stellen met de handgeschreven handtekening. Het artikel geeft een nadere uitwerking

aan de betrouwbaarheid als genoemd in artikel 2:14, derde lid, en 2:15, derde lid. Met de inhoud van dit artikel wordt aangesloten bij de regeling van de elektronische handtekening in het BW. In zoverre zij verwezen naar paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2:17, eerste lid (Tijdstip van verzending)

Ingevolge deze bepaling kan het tijdstip van verzending van een door de bestuursrechter langs elektronische weg verzonden bericht worden vastgesteld. Het bericht is langs elektronische weg verzonden op het tijdstip dat het bericht een systeem heeft bereikt waarvoor de bestuursrechter geen juridische verantwoordelijkheid draagt. Het risico van het gebruik van de elektronische weg ligt in beginsel bij de afzender.

Artikel 2:17, tweede lid (Tijdstip van ontvangst)

Volgens deze bepaling kan het tijdstip van ontvangst door de bestuursrechter van een langs elektronische weg verzonden bericht worden vastgesteld. De ontvangst van het bericht hangt niet af van het tijdstip van opening hiervan. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de ontvanger.

Artikel 8:40a, eerste lid, geeft geen regeling voor het tijdstip waarop een elektronisch verzonden bericht tijdig is ontvangen (zoals wel is geschied in artikel 33, derde lid (nieuw), WRv). De regel dat verzendingen die vóór 24.00 uur van de laatste dag van een lopende termijn zijn ontvangen, gelden als binnen de termijn ingediend, vloeit rechtstreeks voort uit het bepaalde in artikel 6:9, eerste lid (vgl. ABRvS 24 december 1998, AB 1999, 308).

Artikel 8:40a, tweede lid

Op grond van deze bepaling kunnen nadere regels worden gesteld aan het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursrechters. Wij achten dit noodzakelijk gezien de specifieke stukken – niet alleen (hoger)beroepschriften, maar ook de stukken als bedoeld in artikel 8:37, eerste lid – die in een (hoger)beroepsprocedure worden gewisseld. De nadere regels kunnen betrekking hebben op de gevallen waarin burgers en bestuursrechters elektronisch met elkaar mogen communiceren, maar ook op de (technische) voorwaarden waaraan dit elektronisch verkeer moet voldoen.

Een verwijzing naar procesregelingen is achterwege gebleven. Het vaststellen van deze regels is immers voorbehouden aan (de besturen van de gerechten waartoe) de bestuursrechters (behoren), welke regels zich moeten bewegen binnen de ruimte die door wettelijke voorschriften aan de bestuursrechter worden gelaten. Dit betekent dat de procesregelingen concreet invulling kunnen geven aan de eisen die in een op deze bepaling gebaseerde amvb zijn neergelegd.

Evenzeer is nagelaten om te bepalen dat bij amvb algemene regels over betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronisch verzonden berichten worden gegeven (zoals wel is geschied in artikel 33, tweede lid (nieuw), WRv). Dit hangt samen met het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2:14, derde lid.

De algemene formulering van artikel 8:40a, tweede lid, stelt bovendien buiten twijfel dat regels over betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronisch verzonden berichten niet alleen kunnen worden vastgelegd in een op deze bepaling gebaseerde amvb, maar ook in procesregelingen. Wij kunnen ons namelijk voorstellen dat algemene en elementaire regels hun neerslag in een amvb vinden, en dat specifieke en technische uitwerking van deze regels plaatsvindt in procesregelingen. Of en, zo ja, op welke wijze procesregelingen kunnen bijdragen aan regulering van betrouwbare en vertrouwelijke digitalisering van (hoger-

)beroepsprocedures, valt nu nog niet te zeggen. Dit is een kwestie die te gelegener tijd aan de orde kan komen tijdens het – in paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze toelichting bedoelde – overleg met de diverse gerechten en de organisaties waarin deze zich hebben verenigd.

Artikel 8:40a, derde lid

Deze bepaling biedt de mogelijkheid nadere regels over het gebruik van videoconferentie te stellen. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de nadere regels als bedoeld in artikel 8:40a, tweede lid. Voor een toelichting zij dan ook verwezen naar de toelichting op dit artikel.

De RvdR suggereert om de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels over het gebruik van videoconferentie neer te leggen in een nieuw artikel 8:40b, met het argument dat het houden van een videoconferentie niet is beschouwen als elektronisch berichtenverkeer in de zin van afdeling 2.3. Wij delen deze opvatting van de RvdR niet, en wijzen daartoe op de ruime strekking van het begrip «elektronisch verkeer» als bedoeld in afdeling 2.3 Awb. In zoverre zij verwezen naar het gestelde in paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze toelichting. In dit kader wijzen wij er – nogmaals; zie ook paragraaf 1.3 van het algemeen deel van deze toelichting – op dat afdeling 8.2.5 zich niet verzet tegen het horen van partijen op afstand. Het organiseren van een videoconferentie vergt, naar ons oordeel, dan ook geen afzonderlijke wettelijke grondslag naast die van artikel 8:40a, eerste lid.

ARTIKEL II

Wij achten het wenselijk dat ook elektronisch verkeer met de HR als belastingrechter mogelijk wordt. Dit noodzaakt tot wijziging van artikel 29 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, die artikel 8:40a immers nog niet noemt.

Artikel IV

Naar verwachting zal veelvuldig naar deze wet worden verwezen. Daarom is een citeertitel opgenomen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst