

Besluit nadere eisen elektronisch berichtenverkeer Ede

De raad, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de heffingsambtenaar genoemd in artikel 231, tweede lid, aanhef en onderdeel b, Gemeentewet van de gemeente Ede, ieder voor zover het zijn eigen bevoegdheid betreft;

gelet op artikel 2:15, eerste lid, en 2:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

Besluiten:

Vast te stellen het volgende Besluit nadere eisen elektronisch berichtenverkeer Ede

Artikel 1 Toepassingsbereik

Dit besluit is van toepassing op alle elektronische berichten die worden gestuurd naar de raad, het college van burgemeester en wethouders, de burgemeester en de heffingsambtenaar.

Artikel 2 Begripsbepalingen

elektronische berichten: berichten als bedoeld in afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht, in ieder geval zijnde e-mail, fax en sms.

elektronische handtekening: elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie.

formele berichten: aanvragen en bezwaarschriften.

geavanceerde elektronische handtekening: een handtekening die:

1. op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden is;
2. het mogelijk maakt de ondertekenaar te identificeren;
3. tot stand komt met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden; en
4. op zodanige wijze aan het elektronisch bestand waarop zij betrekking heeft is verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord

webformulier: het formulier dat op de gemeentelijke website is geplaatst ten behoeve van het gebruik van de elektronische weg.

Artikel 3 Openstellen elektronische weg

1. Formele berichten en zienswijzen worden uitsluitend langs elektronische weg verzonden via een daartoe bestemd webformulier.
2. Overige berichten worden uitsluitend langs elektronische weg verzonden via:
 - a. het algemene e-mailadres van de gemeente (info@ede.nl);
 - b. het zakelijk e-mail adres van de behandelend ambtenaar of afdeling die heeft kenbaar gemaakt langs deze wijze bereikbaar te zijn;
 - c. het zakelijk e-mailadres van een lid van het college van burgemeester en wethouders of de raad;
 - d. een daartoe bestemd webformulier.
3. Elektronische berichten die verband houden met besluiten waarvoor mandaat is verleend aan personen werkzaam voor de Omgevingsdienst de Vallei mogen in aanvulling op het voorgaande via elektronische weg worden verzonden via:
 - a. het algemene e-mailadres van de Omgevingsdienst de Vallei (info@oddevallei.nl);
 - b. het zakelijk e-mail adres van de behandelend ambtenaar of afdeling die heeft kenbaar gemaakt langs deze wijze bereikbaar te zijn;
 - c. een daartoe bestemd webformulier.
4. De vorige leden gelden niet voor zover bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Artikel 4 Elektronische handtekening

1. Het bestuursorgaan verlangt in ieder geval een voldoende betrouwbare elektronische handtekening onder formele berichten en andere documenten waarvoor bij of krachtens wettelijk voorschrift ondertekening is voorgeschreven.
2. Als voldoende betrouwbare elektronische handtekening wordt in ieder geval aangemerkt een geavanceerde elektronische handtekening, waaronder DigiD en E-herkenning.
3. Voor het indienen van klachten wordt elke elektronische handtekening aangemerkt als een voldoende betrouwbare handtekening.

Artikel 5 Weigering elektronisch bericht

1. Een elektronisch bericht wordt geweigerd indien:
 - a. het bericht of een bijlage niet geopend kan worden;
 - b. het bericht inclusief de bijlage(n) de grootte van 9Mb overschrijdt;
 - c. het bericht en/of de bijlage(n) een virus of andere voor de gemeentelijke computersystemen (potentieel) schadelijke inhoud bevat.
 - d. het bericht omwille van een technische reden niet door de gemeente kan worden ontvangen;
2. Een elektronische bericht kan worden geweigerd indien:
 - a. gerede twijfel bestaat over de identiteit van de afzender of de authenticiteit van de inhoud van het bericht;
 - b. het bericht dezelfde of nagenoeg dezelfde inhoud heeft als een of meer eerdere aan de gemeente Ede of een van haar bestuursorganen verstuurd berichten;

Artikel 6 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op de achtste dag na die van de bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als besluit Nadere eisen elektronisch berichtenverkeer Ede.

*De raad,
de griffier,
G.H. Hagelstein
de voorzitter,
C. van der Knaap*

*burgemeester en wethouders,
de secretaris,
R. Wielinga
de burgemeester,
C. van der Knaap*

*De burgemeester,
C. van der Knaap*

*De heffingsambtenaar,
N. van Santen*

Algemene en artikelsgewijze toelichting

Algemene toelichting

Op 1 juli 2004 is de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) in werking getreden. In de Webv wordt geregeld wanneer berichtenverkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen is toegestaan en aan welke voorwaarden dat verkeer moet voldoen. Hiervoor is een aantal bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgenomen (afdeling 2.3).

Door de inwerkingtreding van de Webv is het dus in principe mogelijk om berichten langs elektronische weg te zenden, voor zover een bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg openstaat. Ook kan de gemeente, in aanvulling op de regels die op grond van afdeling 2.3 Awb gelden voor elektronisch berichtenverkeer, nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg (artikel 2:15, eerste lid, van de Awb). In de praktijk maakt de gemeente Ede al op grote schaal gebruik van diverse vormen van elektronisch verkeer. Dit levert doorgaans weinig problemen op. Formeel heeft de gemeente echter nog niets vastgelegd over de gevallen waarin en voorwaarden waaronder zij bereikbaar is voor elektronisch verkeer. Dit kan, zowel bij de gemeente als bij haar burgers, vragen oproepen en verkeerde verwachtingen scheppen.

De (landelijke) tendens is dat er in de toekomst steeds meer contacten met burgers (en ook het bedrijfsleven, instellingen, etc.) op digitale wijze zullen geschieden. Uiteindelijk zal het digitale gezicht van de gemeente (de website, diverse e-loketten) de eerste toegangsweg gaan vormen. De gemeente Ede wil de 'elektronische deur' daarom nu formeel openzetten en in dit besluit de nadere eisen en grenzen aanduiden, die zij stelt aan elektronisch berichtenverkeer. Hierdoor wordt het duidelijker op welke wijze burgers elektronisch met de gemeente kunnen communiceren.

Het elektronisch verkeer biedt kansen om op een efficiënte manier en klantvriendelijke wijze om te gaan met burgers. Van een moderne overheid wordt bereikbaarheid langs elektronische weg verwacht. Daartegenover staat dat juist van de overheid mag worden verwacht dat zij geldende regels (ook

rondom elektronisch verkeer) naleeft. Met dit besluit wordt daaraan mede invulling gegeven. Eisen aan de betrouwbaarheid van berichten zijn nodig, bijvoorbeeld om het openbaar worden van vertrouwelijke informatie of gevallen van identiteitsfraude te voorkomen. Ook dwingen de economische tijden op een herbezinning hoe de gemeente Ede omgaat met elektronisch verkeer. Hierbij wordt de keus gemaakt om een beperkt aantal kanalen open te stellen (e-mail en webformulieren) om de kosten beheersbaar te houden. Op die kanalen wordt dan wel goed bewaakt dat alle ontvangen berichten worden afgehandeld. De gemeente kiest dus voor kwaliteit boven kwantiteit.

Verzending van berichten langs niet - geopende weg

Ondanks de duidelijkheid die het besluit biedt, moet er toch rekening mee worden gehouden dat er zo nu en dan berichten zullen binnenkomen via een niet opengestelde elektronische verzendwijze. Per situatie moet worden bezien op welke wijze hiermee wordt omgegaan. Bij formele berichten is waakzaamheid op zijn plaats. Termijnen voor bijvoorbeeld het indienen van bezwaar zijn van openbare orde: partijen kunnen daar niet zelf door middel van onderlinge afspraken van afwijken. Indiening langs niet-geopende weg kan in die situaties tot gevolg hebben dat het bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Voor informele berichten luistert dit minder nauw en is er ruimte voor een praktische invulling. Het risico dat het bericht niet of laat aankomt zal wel groter zal zijn als een bericht langs een niet-geopende weg wordt verzonden. Dat risico rust op de verzender. Er kan daarom geen gerechtvaardigde verwachting bestaan dat een elektronisch bericht dat via een ander communicatiewijze wordt verzonden altijd op de juiste plaats terecht komt en daar wordt beantwoord.

Overigens is er niets op tegen om ook bij formele berichten waar mogelijk voor een praktische oplossing te kiezen. Wordt bijvoorbeeld een aanvraag voor een vergunning ingediend, maar ziet de behandelend ambtenaar dat een vergunning helemaal niet vereist is dan is er niets op tegen om dit kenbaar te maken aan de burger. Deze kan dan afzien van het indienen van een aanvraag langs een wel geopende weg. Ook kan worden gedacht aan de situatie dat een verzoek om informatie op grond van de WOB dat via een niet-geopende weg wordt ingediend. Er is niets op tegen – als partijen het hierover eens zijn – om dit vervolgens te behandelen als een ‘gewoon’ verzoek om informatie, niet zijnde een WOB verzoek.

Bij formele berichten zal soms een hersteltermijn geboden moeten worden om alsnog langs de juiste weg een aanvraag in te dienen. Dat is in het bijzonder van belang bij aanvragen die voor een bepaalde termijn ontvangen moeten zijn (bijvoorbeeld bezwaarschriften en subsidieaanvragen). In die situaties geldt immers het moment van ontvangst van de gebrekkige aanvraag. De jurisprudentie op dit punt is nog volop in ontwikkeling. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft twee gebrekkige wijzen van indiening erkend waarvoor een hersteltermijn moet worden geboden: formele berichten die worden verstuurd naar het officiële e-mailadres van de gemeente of een zakelijk e-mailadres van een ambtenaar waarmee een burger zodanig contact heeft gehad dat de indiener ervan mocht uitgaan dat hij het betreffende bericht mocht versturen naar deze ambtenaar (ABRvS 29 augustus 2012, zaaknummer 201112596/1/A1). Het enkele feit dat het zakelijk e-mail adres van een ambtenaar in een ontwerpbestemmingsplan stond is nog niet voldoende om aan te nemen dat aan deze ambtenaar zienswijzen gestuurd mogen worden (ABRvS 23 januari 2013, zaaknummer 201205963/2/R3). Het Hof Arnhem heeft als belastingrechter de rechtspraak van de Afdeling overgenomen (Hof Arnhem 11 september 2012, LJN BX7754). Jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep op dit punt ontbreekt nog.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

Dit besluit ziet enkel op berichten die burgers sturen naar bestuursorganen. Verzending van berichten van bestuursorganen naar burgers kan ook langs elektronische weg. Voor beschikkingen (berichten in individuele gevallen) geldt op grond van artikel 2:14 van de Awb dat elektronische verzending mogelijk is als de burger heeft laten weten dat hij langs deze weg bereikbaar is en dat de verzending voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk kan plaatsvinden.

Artikel 2

Artikel 2:15, eerste lid, van de Awb bepaalt dat aan het vereiste van ondertekening van een stuk is voldaan door plaatsing van een elektronische handtekening die voldoende betrouwbaar is. Grofweg zijn er drie verschillende typen handtekeningen te onderscheiden: de eenvoudige handtekening, de geavanceerde handtekening en de gekwalificeerde handtekening.

Een eenvoudige handtekening is eigenlijk niet meer dan een middel voor elektronische authenticatie. Het enkele vermelden van de naam van een ontvanger is al een eenvoudige handtekening. Een andere voorbeeld van een eenvoudige handtekening is een ingescande ‘gewone’ handtekening. Aan een geavanceerde handtekening worden meer eisen gesteld, zoals vermeld in het artikel. Het bekendste voorbeeld van een geavanceerde handtekening is DigiD. Daarnaast bestaat de gekwalificeerde handtekening. Daarvoor gelden als aanvullende eisen dat deze is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat en aangemaakt met een veilig middel. Het onderscheid tussen deze drie typen handtekeningen is terug te voeren op de richtlijn 1999/93/EG van het Europees parlement en de Europese raad. Het begrip ‘geavanceerde handtekening’ is direct ontleend aan de Europese richtlijn.

Artikel 2:16 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat aan het vereiste van ondertekening is voldaan als er sprake van voldoende betrouwbaarheid gelet op de aard en de inhoud van het elektronische bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Om duidelijkheid te scheppen voor de burger is bepaald dat in ieder geval is voldaan aan dit vereiste bij het gebruik van een geavanceerde handtekening. Het gebruik van geavanceerde handtekeningen als DigiD voor de aanvraag van overheidsdiensten wordt breed

aanvaard als voldoende betrouwbaar, zoals onder meer blijkt uit het gebruik bij de Rijksoverheid voor het indienen van belastingaanvragen. Binnen de gemeente Ede wordt steeds meer dienstverlening langs digitale weg beschikbaar gemaakt door middel van een webformulier dat is voorzien van DigiD. In de toekomst zal daar voor bedrijven E-herkenning bijkomen als vergelijkbare authenticatiemethode. Er kunnen zich echter altijd gevallen voordoen waar het – gezien de aard van de aanvraag – voldoende is als de aanvraag is voorzien van een eenvoudige handtekening (bijvoorbeeld het vermelden van een naam of bijvoegen van een gescande ‘natte’ handtekening). Een voorbeeld daarvan vormen de klachten. Er is daar geen nood tot een zwaardere vorm van authenticatie dan het enkele vermelden van een naam. Daarbij speelt mee dat de persoon van de indiener niet van belang is, er geen vertrouwelijke gegevens worden verstrekt en ook geen financiële belangen in dit type zaken geen rol spelen. Het is in de eerste plaats aan het bevoegde bestuursorgaan om per geval te bepalen of met een eenvoudiger vorm van authenticatie kan worden volstaan dan een geavanceerde handtekening.

Artikel 3

In het artikel wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen formele berichten en zienswijzen enerzijds en overige berichten anderzijds. Er zijn verschillende redenen daarvoor. Formele berichten zijn allemaal in meer of mindere mate juridisch relevant. Zij zijn het startpunt van de behandeling van een zaak. De meeste formele berichten moeten ondertekend worden, via een indiening met een webformulier kan aan dit vereiste worden voldaan. De identificatie is verder van belang zodat de gemeente weet met welke persoon zij te maken heeft. Deze verschillen rechtvaardigen dat er voor formele berichten minder wijzen van indiening zijn dan voor overige berichten.

Bij wettelijke zienswijzen is ervoor gekozen om indiening alleen per webformulier mogelijk te maken in verband met de inrichting van werkprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. Zienswijzen komen voor in zeer veel verschillende gemeentelijke organisatieonderdelen en kennen vaak een relatief korte termijn waarbinnen zij verwerkt moeten worden in besluitvorming (denk aan zienswijzen die betrokken moeten worden bij de vaststelling van een bestemmingsplan). Door te werken met webformulieren kan worden bevorderd dat zienswijzen zo snel mogelijk op de juiste plek in de organisatie belanden. Buitenwettelijke ‘zienswijzen’ (inspraakreacties) vallen onder overige berichten en kunnen wel per e-mail worden ingediend. Het met voldoende betrouwbaarheid kunnen achterhalen van de persoon van de indiener van een zienswijze is niet zonder belang. Het hebben ingediend van een zienswijze tegen een bestemmingsplan is immers een voorwaarde voor ontvankelijkheid in beroep. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende categorieën berichten voor de vraag welke wijze van indiening wordt opengesteld (zie o.a. ABRvS 3 december 2008, zaaknummer 200801696/1).

Verzending

Het plaatsen van een zienswijze op de eigen website door een organisatie is niet gelijk te stellen met verzending naar een bestuursorgaan (ABRvS 22 februari 2012, zaaknummer 201011619/1/A4). Het onvolledig invullen van een webformulier dat vervolgens niet wordt verstuurd is evenmin aan te merken als verzending (CRvB 8 februari 2012, LJN BV3780).

E-mail naar behandelend ambtenaar

Overige berichten kunnen naar een behandelend ambtenaar worden gestuurd nadat deze kenbaar heeft gemaakt dat deze op die manier bereikbaar is. Van zo’n kenbaarheid is sprake als het e-mailadres van een ambtenaar op de uitgaande brief is vermeld of er eerder over dezelfde zaak contact per e-mail heeft plaatsgevonden. Formele berichten mogen niet worden verstuurd naar het e-mail adres van een ambtenaar.

Aanvullende stukken

Het indienen van formele berichten (bezwaarschriften en aanvragen) kan dus schriftelijk door overhandiging aan de balie dan wel verzending per post of digitaal via een webformulier. Aanvullende stukken kunnen wel digitaal worden ingediend op dezelfde wijze als andere overige berichten (vgl. ABRvS 6 juni 2012, zaaknummer 201106361/1/A3). Uiteraard gelden voor dergelijke aanvullende stukken wel de weigeringsgronden die zijn neergelegd in artikel 5 van dit besluit.

Daarnaast kan ook een ingebrekestelling digitaal worden ingediend voor alle aanvragen waar de elektronische weg voor is opengesteld (Rb. Arnhem 17 november 2011, LJN BU4792). In de systematiek die wordt gebruikt door de gemeente Ede betekent dit dat er een webformulier voor het betreffende product beschikbaar moet zijn.

Artikel 4

Voor verschillende soorten berichten geldt het wettelijke vereiste van ondertekening. Dat is het geval voor aanvragen (artikel 4:2 Awb), bezwaar- en beroepschriften (artikel 6:4 Awb) en klachten (9:4 van de Awb). Dergelijke berichten moeten dus in ieder geval zijn voorzien van een handtekening. Er zijn meerdere soorten elektronische handtekeningen, zie hiervoor verder de toelichting op artikel 2. Voor formele berichten wordt een geavanceerde handtekening vereist om voldoende betrouwbaarheid te waarborgen. Formele berichten leiden tot besluitvorming die verstrekkende consequenties kan hebben zowel voor de aanvrager als voor derden. Daarom wordt een grotere mate van zekerheid verlangd om identiteitsfraude te voorkomen. Het vragen van een gekwalificeerde handtekening wordt daarentegen niet evenredig geacht vanwege de kosten die daaraan zijn verbonden voor burgers. Daarnaast biedt een geavanceerde handtekening ten opzichte van een ‘handtekening op papier’ al een veel grotere waarborg voor betrouwbaarheid.

Voor klachten is specifiek bepaald dat een eenvoudige ondertekening volstaat. Het zetten van een naam op het webformulier is dus al voldoende. Bij het indienen van de klacht is de persoon van de indiener van geen belang. Ook zijn er geen andere redenen om verdere eisen te stellen aan de identificeerbaarheid. Temeer nu een klacht ook mondeling kan worden ingediend wordt er beoogd om niet al te hoge drempels op te werpen.

Anders ligt dat voor een verzoek om informatie op grond van de WOB. Een overeenkomst met klachten is dat ook WOB verzoeken mondeling ingediend kunnen worden. Een verschil is dat de persoon van de indiener relevant kan zijn, om na te gaan of deze al over de gevraagde informatie beschikt. Belangrijker is dat er voor dit type verzoeken soms legeskosten in rekening worden gebracht. Het is daarom toch wenselijk dat de identiteit van de indiener met een grotere mate van betrouwbaarheid kan worden vastgesteld.

Artikel 5

In het eerste lid worden weigeringsgronden genoemd die verband houden met problemen van meer feitelijke aard. Bij de weigeringsgronden van het tweede lid heeft het bestuursorgaan beleidsvrijheid.

Artikel 6

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 7

Dit artikel behoeft geen toelichting.