

Vergaderjaar 2009–2010

**31 867**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 20 oktober 2009

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. INLEIDING**

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag over dit wetsvoorstel. Het verheugt ons dat de leden van de fracties van het **CDA**, de **PvdA**, de **SP** en de **SGP** de strekking van het wetsvoorstel onderschrijven. Het pleidooi van de leden van de **CDA**-fractie voor een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel onderschrijven wij graag. Voorts zeggen wij deze leden graag toe dat wij het wetsvoorstel binnen enkele jaren na inwerkingtreding zullen evalueren. Of dat ook binnen twee jaar kan, kunnen wij nog niet met zekerheid zeggen. Dit zal mede afhangen van de stand van de ontwikkelingen op het tijdstip van inwerkingtreding. De ervaring leert, dat een te vroege evaluatie soms te weinig informatie oplevert om verantwoorde beleidskeuzen te kunnen maken. Wij volgen de ontwikkelingen in de praktijk echter nauwlettend en zullen dat blijven doen. In zoverre is de evaluatie in zekere zin reeds begonnen. De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat het elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen, dat sinds 2004 mogelijk is, nog onvoldoende op gang komt. In dit verband vragen zij of wij voornemens zijn dit verder te stimuleren. Dit is zeker het geval. Met de andere overheden zijn eind 2008 concrete afspraken gemaakt over de verbetering van de dienstverlening, mede door inzet van de middelen die beschikbaar zijn vanuit het informatiebeleid (kortweg de «e-overheid»), zoals DigiD, basisregisters, webrichtlijnen, etc.. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP) (Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 148). Onderdeel van deze afspraak is dat voor eind 2010 «Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen kenbaar maken op welke wijze en voor welke procedures/diensten zij via de elektronische weg bereikbaar zijn en dit publiceren op hun website». Verder is onderdeel van deze afspraken dat gemeenten, provincies en waterschappen ondersteuning krijgen vanuit het Rijk bij het opstellen van implementatieplannen voor het NUP in hun organisatie, waardoor ook het elektronisch verkeer tussen overheid en burgers wordt bevorderd. Deze leden vroegen voorts of tot dusver het elektronisch contact in de

bezwaar- en beroepsfase heeft geleid tot misverstanden waardoor de burger zijn rechten niet volledig heeft kunnen benutten. Ons zijn daarvan geen voorbeelden bekend.

Wij zijn het van harte met de leden van de **SP**-fractie eens dat burgers altijd de keuze moeten behouden om al dan niet elektronisch te procederen. De gewone, «papieren» weg blijft dus altijd openstaan.

De leden van de **SGP**-fractie vragen een reactie op de constatering van de Raad van State dat het nog betrekkelijk geringe gebruik van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de verschillen tussen gemeenten voor een deel voortvloeien uit « ... het ontbreken van een eenduidige technische infrastructuur en verschillen in tempo van ontwikkeling en in nadere regels». Zij vragen of hetzelfde zich niet zal voordoen bij de gerechten na invoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Wij merken op dat de gemeenten beschikken over een grote vrijheid om hun administratieve processen naar eigen inzicht vorm te geven. Dit kan aan uniformiteit in de weg staan. Voor de gerechten ligt dit wezenlijk anders. Het aantal bestuursrechtelijke colleges is beperkt. De verantwoordelijkheid van de Raad voor de Rechtspraak voor de bedrijfsvoering van de bestuursrechters biedt concrete en reële mogelijkheden tot het bereiken van uniformiteit. Uit de Agenda van de Rechtspraak 2008–2011 blijkt bovendien dat het elektronisch procederen in het bestuursrecht onderdeel is van een breder streven om veilig elektronisch berichtenverkeer met professionele partijen in te voeren en, waar dit mogelijk is, het digitaal aanbrenge van zaken voor burgers mogelijk te maken. De Raad voor de rechtspraak werkt hierbij nauw samen met de landelijke overleggen van sectorvoorzitters, de ICT-organisaties van de Rechtspraak en het Ministerie van Justitie.

### **1.1 Noodzaak van het wetsvoorstel**

De leden van de **SP**-fractie vragen of dit wetsvoorstel de in de praktijk bestaande onduidelijkheden over de toelaatbaarheid van elektronisch procederen volledig wegneemt, of dat dit afhangt van de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur of de procesregelingen van de gerechten.

Het wetsvoorstel neemt in ieder geval één hele wezenlijke onduidelijkheid weg. Het verwerpt ondubbelzinning de wel gehoorde opvatting dat elektronisch verkeer met de bestuursrechter überhaupt niet geoorloofd is. Dit biedt zekerheid voor de rechtspraak. In zoverre is het voorgestelde artikel 8:40a een toereikende grondslag voor elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Wel moet deze leden worden toegegeven dat dit wetsvoorstel nog geen volstreekte duidelijkheid biedt over de modaliteiten van elektronisch verkeer die toelaatbaar zullen worden geacht. Uit de verschillende pilots die deels zijn afgerond en deels nog doorlopen zullen de voorwaarden naar voren komen voor het elektronisch procederen. Of deze nadere spelregels zullen worden neergelegd in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8:40a, dan wel in de procesregelingen van de betrokken gerechten, hangt af van de aard en inhoud van deze spelregels.

Tot ons genoegen kunnen wij overigens melden, dat de met bestuursrechtspraak belaste instanties inmiddels flinke vorderingen maken met de voorbereiding van de invoering van elektronisch procederen. Onder auspiciën van de Raad voor de Rechtspraak is een landelijk project e-filing bestuursrechtspraak opgezet, waarbij ook de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State zich heeft aangesloten. Naar het zich thans laat aanzien, zal het bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – naar wij hopen op 1 juli 2010 – over de hele linie van de bestuursrechtspraak mogelijk zijn om via een centrale website door middel van een webformulier beroep of hoger beroep in te stellen, alsmede om een voorlopige voorziening te vragen. Dit betreft de eerste fase van een voorziene gelei-

delijke ontwikkeling naar een volledig digitale procedure. Zoals bekend valt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State buiten het gezagsbereik van de Raad voor de Rechtspraak, maar het is de bedoeling dat ook de Afdeling zich aansluit bij dit concept.

Eén van de nadere spelregels zal dus zijn, dat een elektronisch beroep slechts ontvankelijk zal zijn, indien gebruik is gemaakt van het zojuist bedoelde webformulier. Dit is een regel, die zich goed leent om te worden neergelegd in de procesregelingen van de betrokken gerechten. Het is immers een soort beleidsregel over de wijze waarop de gerechten gebruik zullen maken van hun door dit wetsvoorstel gegeven bevoegdheid om elektronische berichten al dan niet te accepteren.

## **1.2 Doelstellingen van het wetsvoorstel**

De leden van de **CDA**-fractie pleiten voor een regeling die voor de gerechten minder vrijblijvend is. Zij menen dat de mogelijkheid van digitaal procederen voortvarend moet worden ingevoerd, maar dan wel voor alle gerechten uniform. Zij vrezen dat verschillen tussen de gerechten zullen leiden tot verwarring, waarvan de procederende burger het slachtoffer zou kunnen worden. Dit zou zich bijvoorbeeld kunnen voordoen als een burger op de laatste dag van de termijn een digitaal beroepschrift inzendt, om vervolgens – dus te laat – te ontdekken dat dit (nog) niet mogelijk is.

Wij zijn met deze leden eens dat uniformiteit wenselijk is; daar streven wij dan ook naar. Feitelijk zal in de eerste fase van de invoering van elektronisch procederen bij de bestuursrechter ook sprake zijn van uniformiteit. Zoals wij hiervoor in paragraaf 1.1 aangaven, zal het vanaf medio 2010 bij alle met bestuursrechtspraak belaste colleges mogelijk zijn om op dezelfde wijze elektronisch beroep in te stellen.

Wij hebben er echter bewust voor gekozen om deze uniformiteit (nog) niet dwingend bij wet voor te schrijven. Wij hebben ruimte willen bieden voor pilots en experimenten bij één of enkele gerechten. Wat de eerste fase van het project betreft zal, als gezegd, deze experimentele fase bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel al achter de rug zijn. Het is echter niet uitgesloten dat in volgende fasen – bijvoorbeeld bij het werken met volledig digitale dossiers of bij zittingen per videoconferentie – opnieuw behoefte zal ontstaan aan pilots of experimenten die gepaard gaan met tijdelijke verschillen tussen gerechten.

Wij zijn het overigens met de leden van de **CDA**-fractie eens dat onduidelijkheid bij de burger over de mogelijkheden tot elektronisch procederen in beginsel niet mag leiden tot verlies van processuele rechten. Zoals wij in paragraaf 2.10 van de memorie van toelichting hebben aangegeven (Kamerstukken II 2008/09, 31 867, nr. 3, blz. 15), dient een ten onrechte langs elektronische weg verzonden beroepschrift te worden aangemerkt als een beroepschrift dat niet aan alle wettelijke vereisten voldoet. Ingevolge artikel 6:6 Awb moet de bestuursrechter de indiener dan de gelegenheid beiden om dit verzuim binnen een bepaalde termijn te herstellen, in dit geval door het alsnog inzenden van een papieren beroepschrift. In de praktijk zal dit geval zich echter niet meer kunnen voordoen, omdat vanaf medio 2010 in beginsel in alle gevallen elektronisch beroep mogelijk zal zijn.

Voorts zullen wij bij de Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State aandringen op het verstrekken van heldere informatie over de (on)mogelijkheden voor elektronisch procederen, bijvoorbeeld op hun websites. In het kader van het landelijk project elektronische bestuursrechtspraak worden voorts met bestuursorganen afspraken gemaakt over het vermelden van de mogelijkheid van elektronisch beroep in hun rechtsmiddelclausule (art. 3:45 en 6:23 Awb). Zie ook de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.2 van deze nota.

Het verheugt ons dat de leden van de **SP**-fractie onderschrijven dat niet alle vraagstukken volledig uitgekristalliseerd behoeven te zijn voordat met elektronisch procederen kan worden begonnen. Met deze leden onderstrepen wij nogmaals dat de burger nimmer kan worden gedwongen om langs elektronische weg te procederen. De gewone, «papieren» weg blijft open. Wij hebben er vertrouwen in dat de problemen en knelpunten, die zich in de beginfase ongetwijfeld zullen voordoen, door de gerechten zullen kunnen worden opgelost. Zij kunnen daartoe een beroep doen op de verantwoordelijke ICT-organisatie van de rechtspraak. Over het draagvlak onder bestuursrechter voor het invoeren van elektronisch procederen maken wij ons geen enkele zorg. De wijze waarop deze invoering door de rechtspraak ter hand is genomen en de vorderingen die daarbij reeds zijn gemaakt, tonen aan dat dit draagvlak in ruime mate aanwezig is.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of het gevaar bestaat dat hogerbberoepsrechters experimenten van eerstelijnsrechters met elektronisch procederen zullen aanmerken als fouten en daarom zaken zullen vernietigen. Wij zijn daarvoor niet bevreesd. Reeds de benodigde voorzieningen en de daarmee gemoeide kosten waarborgen dat in de praktijk niet lichtvaardig tot experimenten zal worden overgegaan. Daar zal zorgvuldig overleg aan voorafgaan, waarbij zo nodig ook de appelrechters zullen worden betrokken. Dat is ook bij de voorbereiding van de voor medio 2010 voorziene eerste fase het geval.

### **1.3 Strekking van het wetsvoorstel**

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de door ons tijdelijk geaccepteerde verschillen tussen gerechten niet voor onduidelijkheid bij de burger te zorgen. De leden van de fracties van de **PvdA** en de **VVD** stelden vergelijkbare vragen.

Op onze overwegingen om gedurende een overgangperiode een zekere mate van diversiteit te accepteren, zijn wij hiervoor in paragraaf 1.2 van deze nota reeds ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de **CDA**-fractie. Wij mogen daarnaar verwijzen. Op deze plaats herhalen wij dat wij bij het ontwikkelen van de precieze regels voor elektronisch procederen bewust kiezen voor een «bottom-up» benadering. Wij zijn er namelijk van overtuigd dat een «top-down» benadering in dit geval niet werkt. In dit licht behoeft de opmerking van de leden van de **VVD**-fractie, dat «de wetgever zelf regels kan stellen» de nodige relativering. Natuurlijk kan de wetgever dat, maar regels die niet aansluiten bij de noden en behoeften van de praktijk zullen niet werken en al snel een dode letter worden. Daarom moeten deze noden en behoeften eerst in kaart worden gebracht en daarvoor kunnen experimenten nodig zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe uitvoering kan worden gegeven aan elektronisch verkeer met de bestuursrechter als nog niet duidelijk is hoe de vorm moet zijn. In aansluiting hierop antwoorden wij dat elektronisch verkeer in vele vormen mogelijk is. Door duidelijk te maken dat elektronisch verkeer in principe is toegestaan, schept dit wetsvoorstel de ruimte om in de praktijk uit te proberen welke van deze vormen het beste voldoet. Zo is uit de lopende pilots naar voren gekomen dat voor het elektronisch instellen van beroep het werken met een webformulier veruit de beste optie is.

Wij hechten er overigens aan op te merken dat wij, anders dan deze leden suggereren, nooit hebben gesteld dat de gerechten met de geboden vrijheid kunnen omgaan «zoals het hen goedgeeft». Die formulering riekt naar willekeur en daarvan kan natuurlijk geen sprake zijn. De normale eisen van een zorgvuldige afweging van belangen gelden onverkort. Echter, ook een zorgvuldige afweging kan leiden tot de conclusie dat het beter is om een bepaalde vernieuwing eerst bij één of enkele gerechten

uit te proberen, alvorens zij bij alle gerechten wordt ingevoerd. De daaruit voortvloeiende verschillen tussen gerechten leiden, zo beantwoorden wij een volgende vraag van deze leden, niet tot rechtsongelijkheid. In de jurisprudentie is erkend dat tijdelijke verschillen gedurende een overgangperiode verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het is vaker voorgekomen dat nieuwe wetgeving niet voor alle gerechten tegelijk werd ingevoerd. Begin jaren negentig is bijvoorbeeld de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften eerst in enkele arrondissementen ingevoerd en pas later in de overige. Thans geschiedt iets soortgelijks met de Wet OM-afdoening. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich er niet tegen dat veranderingen met enige prudentie en daarom geleidelijk worden ingevoerd.

Een richtlijn van het ministerie over hoe om te gaan met procedurele fouten, zoals deze leden suggereren, zou licht in strijd komen met de rechterlijke onafhankelijkheid. Een richtlijn van de Minister van Justitie aan de gerechten over de gevolgen die aan procedurele fouten van de burger moeten worden verbonden, zou immers ook gelden in procedures tegen de Minister van Justitie. Dat kan natuurlijk niet. Het is bovendien niet nodig, omdat in het kader van het landelijk project en door de appelrechters zal worden gewaarborgd dat op dezelfde wijze met procedurele fouten wordt omgegaan.

Het is waarschijnlijk dat een deel van de spelregels voor elektronisch procederen zullen worden neergelegd in de procesregelingen van de gerechten. In dat verband vragen de leden van de **VVD**-fractie naar de gevolgen als een rechter de procesregeling niet naleeft. Wij wijzen er op dat de hoogste bestuursrechters het naleven van procesregelingen beschouwen als een beginsel van behoorlijke rechtspleging (uitdrukkelijk: CRvB 17 april 2003, JB 2003/190 en HR 7 december 2007, JB 2008231; vgl. ook ABRvS 29 september 2005, JB 2005/306). Dit betekent dat een uitspraak van de rechtbank die zonder toereikende motivering afwijkt van de geldende procesregeling, in hoger beroep kan worden vernietigd.

#### **1.4 Digitaal procederen in het burgerlijk procesrecht**

De leden van de **VVD**-fractie vragen waarom in artikel 8:40a Awb niet meer is aangesloten bij artikel 33 Rv., over het elektronisch verkeer met de burgerlijke rechter, in plaats van bij afdeling 2.3 Awb, over het elektronisch verkeer met bestuursorganen.

Wij delen de opvatting van deze leden dat de verschillen tussen het burgerlijk procesrecht, het strafprocesrecht en het bestuursprocesrecht zo klein mogelijk moeten worden gehouden. De eigen aard van de drie procesrechten stelt echter grenzen aan dit streven naar uniformiteit. Zo is in grote delen van het burgerlijk procesrecht sprake van verplichte procesvertegenwoordiging, terwijl in een substantieel deel van de bestuursrechtelijke geschillen zonder professionele rechtsbijstand wordt geprocedeerd. Overigens zijn de verschillen tussen artikel 8:40a en artikel 33 Rv niet groot. Zo verwijst artikel 8:40a via artikel 2:16 Awb naar de artikelen 3:51a en 3:51b BW, inzake de elektronische handtekening. In de praktijk is er ook regelmatig overleg tussen de diverse thans lopende projecten op het gebied van bestuursrecht en civiel recht. De technische uitvoering van deze projecten ligt in alle gevallen in handen van BISTRO (Bureau Internetsystemen en toepassingen van de Rechterlijke Organisatie).

De leden van de **VVD**-fractie vragen voorts naar de langetermijnvisie. Wat is de volgende stap? Deze leden willen graag weten of er ook op het gebied van het strafrecht dergelijke ontwikkelingen in het vooruitzicht zijn gesteld en hoe ervoor wordt gezorgd dat er een uniform beleid binnen de gerechten gevoerd kan worden.

Zoals ik hierboven heb aangegeven, is het elektronisch procederen in het bestuursrecht onderdeel van een breder streven om veilig elektronisch

berichtenverkeer met professionele partijen in te voeren en, waar mogelijk, het digitaal aanbrenge van zaken voor burgers mogelijk te maken. Volgende stappen om de rechtspraak *digitaal toegankelijk* te maken, zijn bijvoorbeeld het openstellen van de mogelijkheid voor partijen om de voortgang van hun zaken te volgen, een mogelijkheid die nu beschikbaar is voor procesvertegenwoordigers via de elektronische rol. Het schriftelijk dossier wordt geleidelijk vervangen door een digitaal dossier, dat ook toegankelijk wordt voor procespartijen. Partijen kunnen dan in meer detail de voortgang van hun zaak volgen en op termijn kennis nemen van relevante documenten. Daarnaast zal de informatievoorziening via Rechtspraak.nl worden uitgebreid, waardoor de rechtspraak voor een basis dienstenpakket via internet 24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar wordt. Invoering vergt echter een gefaseerde en zorgvuldige aanpak, waarbij eerst digitale toegang mogelijk wordt gemaakt en pas later integratie met de primaire processystemen wordt bewerkstelligd. Ook in het strafrecht zijn vergelijkbare ontwikkelingen gaande. Ik verwijs hiervoor naar mijn brieven van 28 januari 2008 en 9 juli 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VI, nr. 106 resp. Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 155) over de geleidelijke invoering van het nieuw Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS).

### **1.5 Experimenten met digitaal procederen**

De leden van de **SP**-fractie vragen naar een toelichting op de lopende experimenten met de digitaal procederen, de daarbij gebleken knelpunten en de tijdsplanning. In paragraaf 1.1 van deze nota gaven wij al aan dat de pilot bij de rechtbank Breda tot de conclusie heeft geleid dat het vanaf medio 2010 bij alle rechtbanken mogelijk moet zijn om in bestuursrechtelijke zaken elektronisch beroep in te stellen door middel van een webformulier en om bij dit formulier ook elektronische bijlagen te voegen. Wij hebben goede hoop dat de appelcolleges niet lang daarna zullen kunnen volgen. Deze webformulieren worden thans ontwikkeld en zullen eind dit jaar in Breda in de praktijk worden getest, waarna in de eerste helft van 2010 de voorbereiding van de landelijke invoering kan plaatsvinden. Overigens zullen advocaten (bij wijze van experiment) in vreemdelingenzaken al vanaf het najaar 2009 bij het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) beroep- en verzoekschriften in kunnen gaan dienen door middel van vergelijkbare webformulieren. Bij de rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is bij mededingings- en telecommunicatiezaken geëxperimenteerd met volledig digitale dossiers. Deze pilot wordt thans geëvalueerd. Deze pilots zullen een vervolg krijgen in een binnenkort te starten pilot van de rechtbank Dordrecht in zaken waarin de gemeente Dordrecht als verweerder optreedt. Duidelijk is al wel, dat landelijke invoering van volledig digitale dossiers op de korte termijn nog niet mogelijk is.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in de pilot bij de rechtbank Breda niet altijd wordt gevraagd naar een elektronische handtekening of een afschrift van het bestreden besluit. Zij vragen of dit in de toekomst wel gaat gebeuren. Wij merken op dat de Awb (art. 6:5 lid 2) slechts eist dat «zo mogelijk» een afschrift van het bestreden besluit wordt overgelegd. Met die eis wordt ook in de «papieren» praktijk soepel omgegaan. Wat de handtekening betreft: dit is een van de vele punten waarover de experimenten duidelijkheid zullen moeten bieden. Het staat nog niet vast dat een elektronische handtekening in alle gevallen nodig is om de afzender voldoende te identificeren. In dit verband wijzen wij er op dat de traditionele «natte» handtekening (in inkt op papier) in de praktijk ook slechts wordt gecontroleerd als er reden is om aan de juistheid daarvan de twijfelen, hetgeen slechts zelden het geval is. Elektronische communicatie moet betrouwbaar zijn, maar wij moeten ook weer niet zodanig

doorslaan dat wij daaraan hogere eisen gaan stellen dan aan traditionele communicatie.

Deze leden vragen voorts in hoeverre de websites en databanken die worden gebruikt bij het experiment bij de rechtbank Rotterdam gevoelig zijn voor virussen en te «kraken» zijn. Het spreekt vanzelf dat systemen die worden gebruikt om elektronisch te procederen adequaat moeten worden beveiligd. Tegelijk is het een feit van algemene bekendheid dat 100% beveiliging niet bestaat. Waar het om gaat, is dat wordt gezorgd voor een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van beveiliging. Wij vertalen dit zo, dat de burger online moet kunnen procederen met dezelfde gemoedsrust waarmee hij online zijn bankzaken doet, een verzekering afsluit of een vliegreis boekt.

Meer concreet kunnen wij melden dat de websites slechts benaderbaar zijn door middel van een op persoonsniveau geregistreerde token. De tokens worden door een certificatieinstantie verstrekt op basis van een aangescherpte procedure. Op de betreffende websites staat geen gevoelige informatie, maar slechts een index van de zaakinformatie. De daadwerkelijke informatie is slechts via twee beveiligde portalen benaderbaar en bevindt zich op het gesloten, beveiligde justitienetwerk. Een in januari 2009 uitgevoerde externe audit op de websites heeft geen tekortkomingen in de beveiliging van deze websites geconstateerd. De databanken bevinden zich in het landelijk rekencentrum van de rechtspraak en worden continue gescand op virussen. Ook op de internetsites wordt continue een virusscan uitgevoerd, alsmede bij alle stukken die elektronisch worden aangeboden.

Ter beveiliging zijn door de rechtbank Rotterdam voorts maatregelen genomen zoals een inlognaam, een wachtwoord en een door een token gegenereerde code. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af wat de door een token gegenereerde code precies is. Voorts vragen de leden van de VVD-fractie of er nog overwogen is om bij deze maatregelen ter beveiliging nog het IP-adres van de partijen mee te nemen en waarom dit niet gebeurd is.

Een door een token (een apparaatje) gegenereerde code is een eenmalige code van acht cijfers die voor een korte duur gedurende een beveiligde inlogsessie ter beschikking wordt gesteld. Deze unieke code wordt voor maximaal twee minuten gekoppeld aan de inloggegevens naam en wachtwoord. Een geautoriseerd persoon dient dus te beschikken over kennis (inlognaam en wachtwoord) en bezit (de token waarop de eenmalig verstrekte code wordt weergegeven). Een aanvullende beveiligingsmaatregel als IP-filtering is wel overwogen maar in de praktijk niet realiseerbaar gebleken. Vele instanties doen aan IP-masking, het verbergen of veranderen van IP-nummers. De evaluatie van de pilot in Rotterdam zal in het najaar worden afgerond.

## **1.6 Voorbereiding van dit wetsvoorstel**

De leden van de **SP**-fractie vragen naar de verhouding tussen artikel 8:40a Awb en artikel 33 Rv. Wij verwijzen korthedshalve naar ons antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.4 van deze nota.

De leden van de **VVD**-fractie vragen of er in de bestaande praktijk mogelijkheden voor rechters zijn om de potentiële nadelen voor de burger van tijdelijke verschillen tussen gerechten en daaruit voortvloeiende onduidelijkheden te ondervangen. Zij zijn namelijk van oordeel dat burgers daar niet de dupe van mogen worden.

Wij onderschrijven deze opvatting van deze leden. In paragraaf 1.3 van deze nota hebben wij er in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie op gewezen dat er in de praktijk inderdaad mogelijkheden zijn om de bedoelde nadelen te ondervangen. Wij herhalen voorts, dat

ook ons streven nadrukkelijk is gericht op het bereiken van zoveel mogelijk uniformiteit.

## 2. ELEKTRONISCH VERKEER

De leden van de fracties van het **CDA** en de **PvdA** vragen wat precies onder elektronisch of digitaal procederen moet worden verstaan.

Wij verstaan onder digitaal procederen elke vorm van communicatie over een aan de rechter voorgelegd geschil die niet mondeling of met behulp van papieren documenten plaatsvindt. Wij leggen het begrip dus ruim uit. Het kan dus zowel gaan over het inzenden van het beroepschrift en de op de zaak betrekking hebbende stukken als op latere processtukken en zelfs op een zitting per videoconferentie en op de verzending van de uitspraak. Een proces kan dus ook gedeeltelijk digitaal verlopen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de wisseling van de stukken elektronisch geschiedt, terwijl vervolgens een «ouderwetse» zitting plaatsvindt en de uitspraak als vanouds op papier wordt verzonden. Zoals aangegeven zal dat in de eerste fase van de landelijke invoering van elektronisch procederen ook daadwerkelijk het geval zijn.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen voorts of wordt overwogen om in de toekomst het op papier aanleveren van processtukken af te schaffen, zodat alleen het elektronisch aanleveren overblijft. Dit is thans niet het geval. Voor de burger achten wij dit ook voor de toekomst, althans voor de afzienbare termijn, niet denkbaar. Zolang er nog een niet te verwaarlozen groep burgers is die de voorkeur geeft aan de traditionele wijze van communiceren, behoort de rechtspraak ook langs deze traditionele weg toegankelijk te zijn.

Aan de zijde van het bestuursorgaan zou dit op middellange termijn anders kunnen komen te liggen. Denkbaar is dat het op den duur als een eis van goed bestuur zal worden ervaren, dat een burger die een procedure langs elektronische weg inleidt, ook de stukken van het bestuursorgaan langs elektronische weg ontvangt. Evenzeer denkbaar is dat de gerechten met (de grotere) bestuursorganen afspraken gaan maken over het elektronisch aanleveren van stukken, die dan zo nodig ten behoeve van de verzending aan de wederpartij (art. 8:39 Awb) worden uitgeprint. Nog een stap verder zou zijn dat bestuursorganen die hun eigen dossiers volledig hebben gedigitaliseerd, niet langer de stukken zelf inzenden, maar slechts een code die de rechter en/of de wederpartij toegang geeft tot het desbetreffende dossier. Dit is een van de vele punten waarop praktijkervaringen nodig zijn om het juiste evenwicht tussen doelmatigheid en een behoorlijke procesgang te vinden.

Deze leden vragen voorts hoe bij een volledig elektronisch berichtenverkeer moet worden omgegaan met grote documenten. Wij achten het denkbaar dat het om praktische redenen noodzakelijk is om een bovengrens te stellen aan de omvang van de documenten die elektronisch mogen worden ingezonden. In de Verenigde Staten hanteren de federale gerechten, die al wat meer ervaring hebben met elektronisch procederen, bijvoorbeeld een dergelijke grens. Dit is typisch een punt dat in de procesregelingen geregeld zou kunnen worden.

Deze leden vragen tenslotte of de afzender op de hoogte wordt gesteld als de rechter een e-mailbericht niet accepteert omdat het een virus bevat of te groot is. Wij beantwoorden deze vraag bevestigend. In de praktijk zal het in deze gevallen immers niet een persoon, maar het geautomatiseerde systeem zijn dat een bericht weigert omdat het niet aan bepaald eisen voldoet. Voor dergelijke gevallen plegen systemen een voorziening te bevatten, die de afzender langs elektronische weg op de hoogte stelt van het feit dat het bericht niet te bestemder plaatse is gearriveerd.



## **2.1 Correspondentie in het algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie menen dat het digitaal afwijzen van bijvoorbeeld een digitaal verzoek om verdaging van de zitting kan leiden tot strijd met de goede procesorde als een van de partijen zijn e-mail niet leest en vervolgens de zitting mist. Wij zijn het hier niet mee eens. Als iemand die heeft aangegeven langs elektronische weg bereikbaar te zijn, vervolgens zijn e-mail niet leest, dan komt dat voor zijn risico. Hetzelfde geldt sedert jaar en dag voor iemand die zijn papieren post niet leest. Dit ligt geheel in de risicosfeer van de desbetreffende partij. Van strijd met de goede procesorde kan in een dergelijk geval geen sprake zijn.

Overigens is in de eerste fase van het digitale procederen, voorzien vanaf medio 2010, de elektronische communicatie nog eenzijdig, in die zin dat de rechtspraak zelf (anders dan automatisch gegenereerde ontvangstbevestigingen) vooralsnog uitsluitend «papieren» berichten aan partijen zal blijven sturen. Dit gelet op de privacy/veiligheidsrisico's verbonden aan berichtenverkeer dat via openbare mailservers loopt.

## **2.2 Bereikbaarheid van de bestuursrechter**

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of naast voorlichting op de website van de bestuursrechter nog andere vormen van voorlichting over de mogelijkheden tot elektronisch procederen zijn overwogen. Wij wezen al (par. 1.2) op de mogelijkheid dat bestuursorganen de relevante informatie opnemen in de rechtsmiddelclausule die zij onder hun besluiten moeten plaatsen. Voorts zal de burger informatie kunnen krijgen via de gebruikelijke kanalen die hem ook thans van informatie over zijn rechten voorzien: het Juridisch Loket, rechtsbijstandsverzekeraars, vakbonden, consumentenorganisaties en dergelijke. een algemene publiekscampagne zou niet effectief zijn, omdat procederen iets is waar de meeste burgers (gelukkig!) maar hoogst zelden mee in aanraking komen. Overigens menen wij dat deze leden de waarde van voorlichting op de website(s) van de gerechten onderschatten. De mogelijkheid van digitaal procederen zal immers vooral dat deel van de bevolking aanspreken, dat zijn weg op het internet toch al goed weet te vinden.

## **2.3 Weigering een bericht te aanvaarden**

De leden van de **SP**-fractie vragen of de gronden om een bericht te weigeren, bijvoorbeeld wegens de buitensporige omvang daarvan, limitatief zullen worden vastgelegd in de procesregelingen, zodat de burger hiervan op de hoogte kan zijn. Voor weigering op grond van de omvang beantwoorden wij deze vraag zonder meer bevestigend. Als een bericht een virus bevat, is het iets ingewikkelder, omdat denkbaar is dat een bericht een virus bevat terwijl de afzender dat zelf niet weet. Niettemin kan de burger ook dan in algemene zin weten dat zijn bericht kan worden geweigerd als het een virus bevat en wordt hij voorts van de concrete weigering op de hoogte gesteld (zie hiervoor onder 2).

## **2.4 Beveiliging**

Wij zijn met de leden van de **CDA**-fractie van mening dat het elektronisch verkeer met de bestuursrechter voldoende betrouwbaar en beveiligd moet zijn. Om redenen die wij hiervoor (par. 1.5) hebben uiteengezet, menen wij echter dat daarvoor niet in alle gevallen een elektronische handtekening nodig is, noch het exclusieve gebruik van DigID behoeft te worden voorgeschreven. Overigens zijn de gerechten wel voornemens met DigID te gaan werken.

De leden wijzen voorts op het belang van een ontvangstbevestiging. Voor het inleidend beroepschrift is deze reeds voorgeschreven (art. 6:14 Awb).

Voor eventuele volgende processtukken regelt de Awb niets, zodat de burger ook in de huidige «papieren» situatie niet altijd zeker weet of zijn stuk is aangekomen. Wij hebben er voor gekozen om voor de digitale procedure op dit punt ook niets te regelen, omdat wij de verschillen tussen de gewone en de digitale procedure zo klein mogelijk willen houden. In het door de rechtspraak voorziene concept zal overigens de elektronische indiening van een beroep- of verzoekschrift altijd bevestigd worden; automatisch/elektronisch in het geval iemand een e-mailadres heeft opgegeven en anders schriftelijk.

De leden van de fractie van de **VVD** stelden nog een vraag over het gebruik van DigiD door bedrijven. Inmiddels is voor bedrijven DigiD-bedrijven beschikbaar. Met name grotere bedrijven vinden de huidige voorziening echter niet toereikend. Zij ervaren het huidige DigiD-bedrijven (één middel voor het gehele bedrijf) als gebruiksonvriendelijk en onvoldoende beheersbaar. Het ministerie van Economische Zaken heeft het programma eHerkenning voor Bedrijven ingesteld om het gemakkelijker te maken om gebruikers in digitale omgevingen met meer zekerheid te kunnen herkennen. Er zijn voldoende technologische middelen voor digitale herkenning van gebruikers beschikbaar. Het programma eHerkenning voor bedrijven is gericht op de totstandbrenging van afspraken over de inzet, zodat partijen die op deze markt actief (willen) zijn weten waar ze aan toe zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan (bank)passen of (mobiele) telecommunicatietoepassingen. Het ministerie van Economische Zaken gaat, samen met partijen in deze markt, een netwerk voor eHerkenning voor Bedrijven opzetten. Met de deelnemers worden afspraken gemaakt om bestaande oplossingen voor elektronische herkenning breder te toe te passen en aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen. Het ministerie van Economische Zaken heeft daartoe een marktconsultatie georganiseerd om na te gaan wie mee wil doen met het afsprakenstelsel voor eHerkenning voor Bedrijven en hoe eHerkenning voor Bedrijven kan worden verbeterd. Deze marktconsultatie is inmiddels afgerond en het verslag hiervan is gepubliceerd via de website [www.afsprakenstelseherkenning.nl](http://www.afsprakenstelseherkenning.nl). Op basis van de informatie die de marktconsultatie heeft opgeleverd, zal worden gestart met het inrichten van de overlegstructuur waarbinnen het afsprakenstelsel vorm moet krijgen. Het is de bedoeling dat het afsprakenstelsel eind 2009 tot stand is gebracht, waarna het zal moeten worden geïmplementeerd.

## **2.5 Horen van partijen en getuigen per videoconferentie**

De leden van de **VVD**-fractie constateren terecht dat regels over de videoconferentie «bij of krachtens» algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld. Dit betekent dat een deel van de regels bij ministeriële regeling kan worden gesteld. Wij hebben hiervoor gekozen omdat deze regels naar verwachting deels van (zeer) technische aard zullen zijn en mede daarom ook veelvuldig zullen wijzigen. Dit is geheel in lijn met de criteria die de aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geven voor het gebruik van de ministeriële regeling.

Deze leden vragen voorts of het om tactische redenen weigeren van een aangeboden videoconferentie in strijd kan zijn met de goede procesorde. Wij menen van niet. Wij zien trouwens ook niet welk tactisch voordeel met een dergelijke weigering behaald zou kunnen worden.

## **2.6 Nadere regelgeving**

De leden van de **SP**-fractie vragen of de uniformiteit binnen de rechtspraak, die aanvankelijk nog zal ontbreken, wel zal worden bereikt als de voorziene algemene maatregel van bestuur tot stand zal zijn gekomen. Dit zal het geval zijn op de punten die door de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Niet ondenkbaar is echter, dat op andere

punten nog behoefte bestaat aan verdere experimenten, alvorens de spelregels in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgelegd.

## **2.7 Ervaringen met elektronische verzending onder de Webv**

De leden van de fractie van de **VVD** constateren dat een aantal gemeenten de digitale weg nog in het geheel niet (officieel) heeft geopend en vragen of het niet een keer tijd wordt dat dit wel gebeurt. De leden van de PvdA-fractie stelden in het inleidende gedeelte van het Verslag een vergelijkbare vraag; korthedshalve verwijzen wij naar ons antwoord daarop.

Deze leden vragen voorts wat de gevolgen zijn als een bestuursorgaan ten onrechte aangeeft dat voor beroep bij de bestuursrechter de elektronische weg openstaat. Zoals reeds aangegeven, krijgt de burger die ten onrechte een digitaal beroepschrift indient, nog de gelegenheid binnen een bepaalde termijn een papieren beroepschrift in te dienen (art. 6:6 Awb).

## **3. FINANCIËLE GEVOLGEN**

De leden van de **CDA**-fractie vragen wat nu precies de kosten zijn die digitaal procederen met zich brengt. De leden van de **VVD**-fractie constateren dat er in software, in hardware en in personeel geïnvesteerd dient te worden voor een goed gebruik van de elektronische mogelijkheden en vragen of dit juist is. Voorts denken deze leden dat de bereidheid om te digitaliseren groter zal zijn indien de gerechten er zeker van zijn dat de kosten op niet al te lange termijn vergoed zullen worden. Zij vragen of de regering het hiermee eens is? Indien de antwoorden op de beide vragen bevestigend luiden, zouden deze leden graag een nadere toelichting zien waarom de regering denkt aan bespreking van de veranderingen in het kader van de reguliere discussie over de bedrijfsvoering als geheel.

Deze leden stellen terecht dat het realiseren van de mogelijkheid tot elektronisch procederen investeringen vergt. De ICT-kosten van de rechtspraak bestaan onder andere uit kosten voor informatie- en communicatiesystemen, projecten, innovatie, vernieuwing en afschrijvingskosten, het beheer en het onderhoud en informatiebeveiliging. Een deel van deze algemene ICT-kosten worden gebruikt voor het verbeteren van de digitale toegankelijkheid, waarvan het digitaal procederen en het digitaal procederen in het bestuursrecht weer een onderdeel is. Het is niet opportuun, gelet op de grote inspanningen die dit zou vergen, om een poging te doen om de specifieke kosten voor het digitaal procederen in het bestuursrecht, noch die van het digitaal procederen in brede zin, in kaart te brengen. Bovendien heeft het digitaal procederen ook organisatorische gevolgen en zullen de werkprocessen de komende tijd nog zijn ingericht op zowel elektronisch procederen als procederen via papier. Dat is voor het verschaffen van inzicht in de kosten een complicerende factor.

De leden van de **VVD**-fractie vragen naar de reden die de regering heeft om veranderingen rondom digitalisering alleen in algemene zin te bespreken in het kader van de reguliere bedrijfsvoering van de rechtspraak, terwijl zij veronderstelt dat gerechten eerder bereid zullen zijn te digitaliseren als zij hun kosten op niet al te lange termijn vergoed krijgen. Zoals hierboven is aangegeven, is het lastig om kosten van digitaal procederen af te zonderen van ICT-kosten in algemene zin. Een gerichte onderhandeling met de rechtspraak of met de gerechten over de financiering van het digitaal procederen, acht de regering onwenselijk.

De ICT-kosten vormen een afzonderlijk onderdeel van de prijsafspraken tussen het ministerie van Justitie en de Raad voor de rechtspraak. De

regering stimuleert op deze wijze, indirect, processen van vernieuwing en modernisering op het terrein van ICT binnen de rechtspraak.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

De leden van de **SP**-fractie vragen naar aanleiding van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2:17 Awb hoe het tijdstip waarop een bericht het systeem bereikt in de praktijk wordt vastgesteld. Wij merken op dat het ontvangende systeem dit tijdstip veelal automatisch registreert.

### **ARTIKEL III**

De leden van de **SGP**-fractie vragen naar de beoogde datum van inwerkingtreding van deze wet. Gezien de voordelen die elektronisch procederen zowel de burgers als de gerechten kan bieden, achten wij spoedige inwerkingtreding gewenst. Gelet op de huidige stand van het wetgevingsproces hopen wij op 1 juli 2010.

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

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