

Vergaderjaar 2001–2002

**28 483**

## **Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

###### *1.1 Noodzaak en doelstellingen van het wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe regels te stellen voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. De snelle opkomst van de informatietechnologie roept vragen op over de mogelijkheden die het openbaar bestuur heeft om gebruik te maken van elektronisch verkeer en over de voorwaarden waaraan daarbij moet worden voldaan. Bijvoorbeeld:

- Kan een bestuursorgaan zijn besluiten ook in elektronische vorm vastleggen en bekendmaken?
- Kan een burger per e-mail een vergunning aanvragen?
- Kan een gemeentebestuur een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage leggen door het op zijn website te plaatsen?

De huidige wetgeving geeft geen expliciet antwoord op deze vragen, omdat daarin nog geen rekening is gehouden met elektronisch verkeer. Elektronisch verkeer tussen bestuursorganen en burgers kan een belangrijke bijdrage leveren aan het streven naar een toegankelijke en beter presterende overheid. Door de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid worden op dit moment voorbereidingen getroffen om betrouwbare elektronische communicatie met de overheid op grote schaal feitelijk mogelijk te maken. Het kabinet heeft bepaald dat in het jaar 2002 minimaal 25% van de publieke dienstverlening elektronisch afgehandeld moet kunnen worden (zie onder meer Kamerstukken II 1999/2000, 26 387, nr. 8). Dit streven krijgt onder meer inhoud met behulp van het programma Overheidsloket 2000. Het doel van dit programma is te komen tot een landelijk dekkend netwerk van virtuele en fysieke overheidsloketten. Onzekerheden over de mogelijkheden van elektronisch verkeer en over de daaraan te stellen eisen kunnen belemmerend werken bij de verdere uitbouw van elektronische communicatie in de sfeer van de publieke dienstverlening, die door het kabinet wordt nagestreefd. In de nota «*Wetgeving voor de elektronische snelweg*» heeft het kabinet daarom als zijn oordeel uitgesproken dat wettelijke belemmeringen voor elektroni-

sche besluitvorming waar mogelijk moeten worden weggenomen, uiteraard zonder afbreuk te doen aan essentiële waarborgen voor de rechtszekerheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming (Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2). Daarbij werd in eerste instantie aan een in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op te nemen experimenteerbepaling gedacht. De Minister van Justitie heeft echter bij de mondelinge behandeling van deze nota uitdrukkelijk aangegeven inmiddels niet meer voor een experimenteerbepaling te willen kiezen, maar direct een meer definitieve regeling tot stand te willen brengen (Kamerstukken II 1998/99, 25 880, nr. 5).

Dat betekent dat ervoor gekozen is om de ontwikkelingen op dit punt niet volledig over te laten aan de wisselwerking van praktijk en jurisprudentie, zoals tot nu toe bijvoorbeeld met het gebruik van de fax is gebeurd. In beginsel is dat ook een mogelijkheid – en ook langs die weg zou het elektronisch rechtsverkeer uiteindelijk wel normering kunnen vinden – maar verwacht moet worden dat de periode van onzekerheid dan ongewenst lang gaat duren, en dat dit belemmerend kan gaan werken op de verdere ontwikkeling in gevallen waarin aan de technische en organisatorische voorwaarden voor die ontwikkeling al wel kan worden voldaan.

De noodzaak van dit wetsvoorstel is gelegen in het wegnemen van de onzekerheden die thans in de praktijk bestaan over de vraag wanneer verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en in het eisen van waarborgen voor een goed verloop van dit verkeer. Het wetsvoorstel beoogt een algemeen kader te bieden en aanknopingspunten voor de jurisprudentie te geven, die anders zouden ontbreken. Dit algemeen kader biedt ook een basis voor de bijzondere wetgeving, die voor zover nodig met nadere voorschriften bij het systeem van dit wetsvoorstel kan aansluiten. Aldus draagt dit wetsvoorstel bij aan de eenheid en eenvoud van de bestuursrechtelijke wetgeving.

Daartoe dient de Awb op een aantal plaatsen te worden gewijzigd en te worden aangevuld. In essentie zijn daarvoor drie zaken nodig:

1. Aangegeven moet worden wanneer verkeer langs elektronische weg is toegestaan.
2. Aangegeven moet worden aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen, teneinde even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer.
3. Aangegeven moet worden in welke gevallen verkeer langs elektronische weg kan worden gelijkgesteld aan andere vormen van verkeer.

Bij het eerste punt moet worden gedacht aan de bereikbaarheid van burger en bestuursorgaan voor langs elektronische weg te verzenden berichten, bijvoorbeeld met behulp van e-mail of door het plaatsen van een stuk op een website. Dit wetsvoorstel biedt houvast om te bepalen in welke gevallen van die bereikbaarheid mag worden uitgegaan. Daarvoor is steeds nodig dat het betrokken bestuursorgaan of de burger zelf aangeeft in hoeverre op die bereikbaarheid mag worden vertrouwd. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel om aanspraken te vestigen op communicatie langs elektronische weg, noch voor de burger noch voor bestuursorganen.

Bij het tweede punt moet met name worden gedacht aan eisen die waarborgen dat een langs elektronische weg verzonden bericht voldoende betrouwbaar is, in die zin dat ervan kan worden uitgegaan dat de inhoud niet is gemanipuleerd, niet van een ander afkomstig is dan aangegeven, noch toegankelijk is voor personen waarvoor het niet is bestemd. In dit wetsvoorstel worden abstracte normen geformuleerd waaraan elektronisch verkeer moet voldoen teneinde voldoende beveiligd te zijn. De wijze waarop aan deze normen kan worden voldaan, is afhankelijk van de stand der techniek. De normen kunnen technisch worden uitgewerkt in bijzondere regelgeving, gedragscodes of protocollen. Dit wetsvoorstel heeft niet tot doel deze technische vereisten vast te leggen.

Bij het derde punt moet met name worden gedacht aan de bepalingen van de Awb die thans van de schriftelijke vorm uitgaan, zoals de artikelen met betrekking tot het besluit, de aanvraag en dergelijke. Uitgangspunt is dat de elektronische weg in beginsel gelijkwaardig is aan de conventionele weg, mits hij dezelfde functie kan vervullen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in haar advies over het voorontwerp gevraagd naar nut en noodzaak van een aparte regeling voor bestuurlijk elektronisch verkeer, nu in het BW wordt voorzien in een regeling inzake de elektronische handtekening (Wet elektronische handtekeningen, Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nrs. 1–3). Het onderhavige wetsvoorstel sluit wat betreft de elektronische handtekening aan bij de voorgestelde regeling voor het BW. De elektronische handtekening levert een bijdrage aan de betrouwbaarheid van het elektronische verkeer. De toegevoegde waarde van het onderhavige wetsvoorstel is primair gelegen in het hierboven als eerste en derde genoemde punt. Wat betreft het als tweede genoemde punt is dit wetsvoorstel extra van belang voor zover de waarborgen op een andere manier dan met behulp van een elektronische handtekening worden bereikt.

### *1.2 Reikwijdte van dit wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel bevat een algemene regeling voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en bestuursorganen onderling. Wat betreft de Awb zelf is deze regeling met name van toepassing op het naar voren brengen van zienswijzen, de aanvraag tot het geven van een beschikking, het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht, en aan de zijde van het bestuur met name op de terinzagelegging en de kennisgeving al dan niet gericht tot een of meer belanghebbenden.

Dit wetsvoorstel heeft zowel betrekking op de primaire besluitvorming, als op de bezwaarschriftenprocedure en het administratief beroep. Het heeft geen betrekking op het beroep bij de bestuursrechter. Het langs elektronische weg instellen van beroep bij de bestuursrechter dient in samenhang met het burgerlijk proces en strafproces te worden gezien. Daarom blijft het in dit wetsvoorstel buiten beschouwing. In verschillende reacties op het voorontwerp, waaronder die van de Hoge Raad der Nederlanden, wordt begrip getoond voor deze keuze, maar wordt er tevens op aangedrongen dat de wetgever zich op korte termijn bezint over het al dan niet invoeren van een regeling voor het elektronisch verkeer met de gerechten. De eerste ondergetekende onderzoekt dit vraagstuk en is voornemens eind 2002 in dit kader een expert-meeting te organiseren, waarbij aan de orde zal komen in hoeverre de hier voorgestelde regels, die betrekking hebben op het verkeer met het openbaar bestuur, ook van toepassing kunnen zijn op het verkeer met de bestuursrechter.

Op het verkeer met de Nationale ombudsman heeft dit wetsvoorstel niet direct betrekking, aangezien de Nationale ombudsman geen bestuursorgaan is. Het voorontwerp van wet inzake het extern klachtrecht voorziet in een eenvormige regeling voor de externe klachtbehandeling en een landelijk dekkend stelsel van onafhankelijke klachtinstanties (Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor het externe klachtrecht, Den Haag 2001). Dat voorontwerp bevat onder meer bepalingen over het verkeer met de ombudsman. Vanwege het belang van een goede en laagdrempelige toegang is het van belang dat de algemene regeling inzake het verkeer langs elektronische weg ook van toepassing is op het verkeer met de Nationale ombudsman en andere klachtinstanties als bedoeld in het wetsvoorstel inzake extern klachtrecht. Hieraan zal tegemoet worden gekomen door in die regeling een bepaling op te nemen die tot uitdrukking brengt dat op het verkeer met de ombudsman afdeling 2.3 van overeenkomstige toepassing is.

Dit wetsvoorstel bevat geen regels inzake de registratie en archivering van elektronische documenten. Het wetsvoorstel heeft betrekking op communicatie, met andere woorden: op het berichtenverkeer. De Awb bevat geen regels over de wijze waarop stukken dienen te worden bewaard, niet voor papieren geschriften noch voor andere soorten documenten. Dit betekent overigens niet dat elektronische berichten niet op een behoorlijke manier door de overheid dienen te worden bewaard, maar wel dat de Awb daarvoor geen regels geeft. Bepalingen over het bewaren van archiefbescheiden worden bij of krachtens de Archiefwet 1995 gesteld. In dit verband is in het bijzonder van belang de op het Archiefbesluit 1995 gebaseerde Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden. Deze recent tot stand gekomen ministeriële regeling heeft in het bijzonder betrekking op elektronische archiefbescheiden. Deze regeling geldt alleen de archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. Voor het behoorlijk bewaren van documenten en data kan men zich ook laten leiden door bestaande en in ontwikkeling verkerende normen zoals de ISO 15 489 Standaard voor informatie- en archiefmanagement, die onlangs is vastgesteld.

Dit wetsvoorstel bevat geen regeling inzake aansprakelijkheid. Met betrekking tot de aansprakelijkheid voor onvoldoende beveiligd elektronisch verkeer gelden de algemene regels inzake aansprakelijkheid van het Burgerlijk Wetboek. In Boek 6 BW zal een afdeling worden ingevoegd die betrekking heeft op de aansprakelijkheid bij elektronisch rechtsverkeer, in het bijzonder op de aansprakelijkheid van de certificatedienstverlener die gekwalificeerde certificaten uitgeeft (Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nrs. 1–3).

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op het strafrechtelijke rechtsverkeer. Artikel 1:6 sluit de toepasselijkheid hiervan uit. Zoals ook in de Memorie van Toelichting van de Wet elektronische handtekeningen (Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nr. 3) onder woorden is gebracht, wordt voor het strafrechtelijk rechtsverkeer afzonderlijk bekeken of en zo ja, in welke gevallen rechtsverkeer tussen overheid en burger langs elektronische weg zou kunnen plaatsvinden en of daarvoor aanvullende eisen nodig zijn. Voor wat betreft het opmaken van formele stukken in het kader van het strafrecht wordt afzonderlijk bekeken of het gewenst is dat een proces verbaal langs elektronische weg kan worden opgemaakt en ingezonden, welke eisen ter zake van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid daarbij gesteld moeten worden en welke praktische consequenties dit heeft voor bijvoorbeeld computerprogrammatuur en -apparatuur. Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving in een elektronische omgeving zij opgemerkt dat naar aanleiding van de uitkomsten van de Commissie strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij thans een wijziging van het Wetboek van Strafvordering wordt voorbereid, op grond waarvan gegevens die beschikbaar zijn bij derden ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten kunnen worden gevorderd (Kamerstukken II 2001/02, 28 366, nr. 1).

### *1.3 Voorbereiding van dit wetsvoorstel*

Dit wetsvoorstel is gebaseerd op een op 18 april 2001 aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden voorontwerp van de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. Wij hebben aan een aantal adviesorganen en andere instanties om commentaar gevraagd, en voorts in ruimere kring de gelegenheid geboden tot het maken van opmerkingen. Wij hebben de volgende adviezen en commentaren mogen ontvangen:<sup>1</sup>

- Algemene Rekenkamer, brief van 26 juni 2001, nr. 508 R
- College van Procureurs-Generaal, brief van 21 augustus 2001, nr. 2001080016
- Hoge Raad der Nederlanden, brief van 4 juli 2001, nr. 108/01/WN/LZ

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Interprovinciaal Overleg, brief van 4 juli 2001, nr. 40180/01
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Wetenschappelijke commissie), brief van 25 september 2001, nr. 380/1.18/AdG
- Raad voor het openbaar bestuur, brief van 21 juni 2001, nr. Rob2001/U7511351677-003
- Sociaal Economische Raad (Bestuurskamer), brief van 29 juni 2001, nr. 01.10519/rmb/vth
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, brief van 6 juli 2001, nr. BJZ/2001001883

De Vereniging voor bestuursrecht, de VAR, heeft een studiemiddag over het voorontwerp georganiseerd, waarvan verslag wordt gedaan in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (aflevering 2001/7). Ook overigens heeft het voorontwerp aandacht gekregen in de rechtswetenschappelijke literatuur.

De teneur van de reacties is op hoofdlijnen positief. Instemmend is gereageerd op het uitgangspunt dat het gebruik van elektronisch verkeer niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot de elektronische snelweg, en met instemming wordt aangesloten bij de opvatting dat de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronische verkeer in voldoende mate moeten zijn gewaarborgd. Voorts wordt het uitgangspunt van de techniek-onafhankelijke formulering van de wettelijke voorschriften breed onderschreven.

Door de Katholieke Universiteit Brabant is onder leiding van prof. mr. J.E.J. Prins rechtsvergelijkend onderzoek verricht naar de wetgevingsactiviteiten die erop gericht zijn om elektronisch bestuurlijk verkeer mogelijk te maken in enige andere landen: *E-Government and its Implications for Administrative Law. Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States* (The Hague 2002). Uit dit onderzoek blijkt dat er behalve Nederland nog maar enkele andere landen zijn waar de wetgever momenteel bezig is de voorwaarden te regelen voor het op elektronische wijze afhandelen van beslissingen door bestuursorganen. Daarbij blijken de ontwikkelingen in Noorwegen en Duitsland de meeste overeenkomsten te vertonen met de Nederlandse situatie.

Wij zijn, mede op grond van de ontvangen adviezen en commentaren, van oordeel dat het voorontwerp een goede grondslag biedt voor regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en bestuursorganen onderling. Het voorontwerp is dan ook zonder ingrijpende wijzigingen overgenomen. Met de gemaakte opmerkingen is vrijwel steeds rekening gehouden. Ter bestemder plaatse wordt in deze toelichting op deze opmerkingen nader ingegaan.

#### *1.4 De situatie tot inwerkingtreding van dit wetsvoorstel*

Op dit moment vindt reeds op tamelijk grote schaal bestuurlijk verkeer langs elektronische weg plaats. Het kabinet stimuleert dat ook. Het gaat dan veelal om informeel verkeer – het verstrekken van inlichtingen en dergelijke – of om het doen van bepaalde aanvragen in die gevallen dat het bestuursorgaan de weg daartoe heeft geopend. Publiekrechtelijke rechtshandelingen worden op dit moment nog slechts bij uitzondering langs elektronische weg verricht.

Zolang dit wetsvoorstel nog niet tot wet is verheven en in werking is getreden, worden de ontwikkelingen in het gebruik van de elektronische weg in het publiekrechtelijk rechtsverkeer overgelaten aan praktijk en jurisprudentie. Dat betekent dat het niet is uitgesloten dat – vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – met elektronisch rechtsverkeer wordt geëxperimenteerd, uiteraard mits daarbij zeer zorgvuldig te werk wordt gegaan. Een bestuursorgaan dat overweegt de elektronische weg open te stellen, zal zich goed rekenschap dienen te geven van de in de toepasselijke regelgeving opgenomen eisen aan het rechtsverkeer, van de achtergronden (de «functies») van die eisen, en van de manieren

waarop tot nu toe daaraan wordt voldaan met vertrouwde middelen als papieren stukken, handtekeningen, stempels, archieven en dergelijke. Het is van groot belang dat telkens zowel in technische als organisatorische zin voldoende waarborgen worden geschapen om ook in een elektronische omgeving aan die eisen of functies te voldoen. Dit alles geldt overigens evenzeer na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Na de indiening ervan zullen dit wetsvoorstel en deze toelichting al een zekere leidraad kunnen bieden voor zowel de praktijk als de jurisprudentie, omdat hierin voor het eerst systematisch een antwoord is gezocht op de eerder genoemde vragen. Voorts is niet uitgesloten dat de voorgestelde regeling in de praktijk van overeenkomstige toepassing kan zijn op het elektronische verkeer met de bestuursrechter, hoewel zij, zoals gezegd, daarop niet direct betrekking heeft.

## **2. Uitgangspunten van dit wetsvoorstel**

### *2.1 De begrippen «schriftelijk» en «elektronisch»*

Het begrip «schriftelijk» kan op meerdere manieren worden uitgelegd. Van oudsher beoogt het tot uitdrukking te brengen dat de betrokken handeling op papier dient te staan in de vorm van schrifttekens. Die betekenis heeft in elk geval de wetgever destijds voor ogen gestaan. Onder invloed van de opkomst van het elektronisch dataverkeer rijst de vraag of beide van de genoemde kenmerken – papier en schrifttekens – bepalend moeten worden geacht, wil voldaan zijn aan het vereiste van schriftelijkheid dat in veel bepalingen voorkomt. Legt men de nadruk op het op-papier-staan, dan werkt het begrip «schriftelijk» vooral onderscheidend ten opzichte van mondelinge handelingen. Het begrip «schriftelijk» kan echter ook worden opgevat als: weergave door middel van schrifttekens. In die betekenis is irrelevant wat de drager van de schrifttekens is. Dat kan papier zijn, maar ook een diskette, een harde schijf of een andere informatiedrager. In het MDW-rapport «Elektronisch verrichten van rechtshandelingen» (Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 84) wordt als definitie van een «geschrift» gehanteerd: «iedere drager van verstaanbare leestekens die – in onderling verband – een gedachte-inhoud vertolken». Daaruit volgt dat onder een «geschrift» ook een elektronisch te lezen stuk is te verstaan. Wat de huidige wetgeving betreft kan niet gezegd worden dat de wetgever deze interpretatie heeft willen uitsluiten. De toelaatbaarheid van het gebruik van andere gegevensdragers zal voor de huidige wetgeving steeds beoordeeld moeten worden in het licht van de doelen die met de eis van schriftelijkheid zijn gediend. Doordat dit per bepaling kan verschillen, bestaat op dit punt veel onduidelijkheid.

Dit wetsvoorstel wil voor de toekomst duidelijkheid scheppen over de toelaatbaarheid van elektronische gegevensdragers in het bestuurlijk verkeer. Anders dan in het voorontwerp is mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State, in navolging van het genoemde MDW-rapport, in dit wetsvoorstel gekozen voor een ruime, dynamische uitleg van het begrip «schriftelijk». Een schriftelijk stuk in de zin van deze wet kan op papier staan, maar ook een elektronisch document zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat besluiten in de zin van artikel 1:3 in beginsel zowel op papier als op een elektronische informatiedrager kunnen staan. Geschriften, afschriften, bezwaar- en beroepschriften en klaagschriften kunnen in principe zowel op papier als langs elektronische weg worden verzonden.

Bij verkeer langs elektronische weg dient gedacht te worden aan het gebruik van electronic mail (e-mail), websites, intra- en internet e.d. Ook het gebruik van zogeheten short message services (sms-berichten) valt hieronder. Een sms-bericht is een bericht dat in de regel door middel van schrifttekens wordt weergegeven. Een dergelijk bericht is derhalve in zoverre eveneens aan te merken als een geschrift in de hier bedoelde

ruime zin. Een sms-bericht is echter veelal niet functioneel equivalent met een papieren stuk. Gezien zijn vluchtige aard zal een sms-bericht in veel gevallen niet voldoen aan de eis van voldoende betrouwbaarheid. Zoals hierna meer uitgebreid aan de orde zal komen, is de voldoende mate van betrouwbaarheid mede afhankelijk van de inhoud van het bericht en het oogmerk waarmee het is verzonden.

Ook de verzending per fax is een vorm van elektronisch verkeer. In het bijzonder door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is erop aangedrongen ook het faxverkeer wettelijk te regelen. Dit wetsvoorstel beoogt hierin mede te voorzien. Dat is mede aantrekkelijk omdat er tegenwoordig meer en meer mengvormen zijn waarbij fax en computer met elkaar worden gecombineerd. Er zijn heden ten dage processen van gegevensverkeer waarbij faxdocumenten geheel papierloos worden verwerkt. Bij dit soort processen is de grens tussen een elektronisch bericht en een papieren bericht niet meer goed te maken. De technische ontwikkelingen leiden tot een convergentie van de verschillende soorten apparatuur. Om deze redenen valt ook het faxverkeer onder de reikwijdte van de hier voorgestelde regeling.

Dit wetsvoorstel beoogt geen wijzigingen te brengen in de bestaande praktijk van het faxverkeer, maar wil er extra waarborgen voor bieden. De hierna te noemen uitgangspunten, in het bijzonder dat van de nevenschikking, zijn ook op het faxverkeer van toepassing. Voorts biedt dit voorstel een legitimatie voor de thans voorkomende praktijk dat door bestuursorganen nadere eisen worden gesteld voor het naar hen zenden van stukken per fax.

Vermeden is in dit wetsvoorstel de term «elektronische beslissing» of «elektronisch besluit» te bezigen, zonder tot uitdrukking te brengen dat het hier gaat om communicatie of berichtenverkeer. De reden hiervoor is dat de genoemde uitdrukkingen, zonder enige nadere aanduiding, ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat de beslissing volledig automatisch – zonder dat er een mensenhand aan te pas komt – tot stand moet zijn gekomen. Dat hoeft echter niet het geval te zijn.

## *2.2 Functionele equivalenten*

Voor de beantwoording van de vraag of en in hoeverre vormvereisten die vragen oproepen over de toelaatbaarheid van de elektronische weg kunnen worden aangepast, verwijderd of anders geïnterpreteerd, is het van belang na te gaan welke functie die vormvoorschriften in de huidige wetgeving vervullen en daarvoor een equivalent te zoeken dat in het elektronische verkeer toepasbaar is. Bij de aanpassing van de vormvereisten zullen de oorspronkelijke waarborgen die de vormvereisten geven, niet verloren mogen gaan. Vormvereisten die in de Awb veelvuldig voorkomen en die vragen kunnen oproepen over het gebruik van de elektronische weg zijn het vereiste van schriftelijkheid en het vereiste van ondertekening.

De functie van het schriftelijkheidsvereiste in de Awb is onder te verdelen in drie aspecten:

- Het duidelijk maken van wat tot uitdrukking wordt gebracht (communicatiefunctie).
- Het vastleggen van wat tot uitdrukking wordt gebracht (bewijsfunctie).
- Het maken van onderscheid met mondelinge handelingen (afbakeningsfunctie).

Deze functies zijn ook – soms zelfs beter – via elektronische weg te realiseren. Daar waar de elektronische weg afbreuk doet aan de functie van het schriftelijkheidsvereiste, ligt het niet voor de hand naast of in plaats van de conventionele weg de elektronische weg toe te staan. Een verschil tussen de conventionele en de elektronische weg is dat de elektronische weg als laagdrempeliger wordt ervaren. Elektronische communicatie vergt doorgaans minder fysieke inspanningen en minder tijd. Daar staat

echter tegenover dat bij de huidige stand van de techniek aan elektronisch verkeer wat meer risico's zijn verbonden.

De belangrijkste functies van de ondertekening zijn :

- De identificatie van de afzender van het bericht.
- De blijk van instemming met de inhoud van het bericht.
- Het bieden van een zekere waarborg tegen overhaast optreden (overijling).

Deze functies zijn via de elektronische weg te bewerkstelligen met behulp van een zogeheten elektronische handtekening.

### 2.3 Techniek-onafhankelijke voorschriften

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel dient rekening te worden gehouden met de zeer snelle ontwikkelingen op technisch gebied. Deze ontwikkelingen zijn voor de (formele) wetgever niet of nauwelijks bij te houden. Wettelijke voorschriften waarin uitdrukkelijk wordt aangesloten bij de ontwikkelingen van de techniek, of die daarnaar verwijzen, lopen het gevaar op het moment van inwerkingtreding, of zeer korte tijd daarna, al weer te zijn verouderd. Daarom zijn de voorschriften in dit wetsvoorstel techniek-onafhankelijk geformuleerd. Zulks sluit aan bij de uitgangspunten van de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg». De techniek-onafhankelijkheid van de voorschriften is in het bijzonder ook tot uitgangspunt genomen in het gelijknamige rapport van de Commissie «Grondrechten in het digitale tijdperk» (Den Haag 2000) en in het advies van de Raad voor het openbaar bestuur «ICT en het recht om anoniem te zijn» (Den Haag 2000).

### 2.4 Nevenschikking

Het kabinet heeft in de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» tot uitgangspunt genomen dat de elektronisering van de samenleving niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer. In de termen van die nota: het kabinet kiest voor «nevenschikking» en niet voor «verdringing» van conventionele gegevensuitwisseling door elektronisch verkeer. Dit betekent dat voor verkeer met de overheid dient te gelden dat de papieren weg mogelijk blijft: ook als het bestuur langs elektronische weg kan reageren, behoudt de burger de mogelijkheid aan te geven dat hij uitsluitend via papieren geschriften dan wel mondeling contact wenst. De elektronische weg komt naast en niet in plaats van het conventionele verkeer.

Het uitgangspunt «nevenschikking in plaats van verdringing» is in het bijzonder van betekenis voor de beantwoording van de vraag *wie bepaalt* of het verkeer langs elektronische of conventionele weg plaatsvindt.

- Uitgangspunt is dat de burger bepaalt in welke vorm het verkeer plaatsvindt indien het bestuursorgaan over *beide* mogelijkheden beschikt.
- Voor zover het bestuursorgaan over bepaalde zaken *alleen* maar op *conventionele* wijze communiceert, heeft de burger geen keus; hij kan elektronisch verkeer dan niet afdwingen.
- Het is het bestuursorgaan niet toegestaan bepaalde zaken *alleen* nog maar langs *elektronische* weg te doen, tenzij alle betrokkenen hiermee instemmen. Dat zou immers in strijd zijn met het uitgangspunt van de nevenschikking.

Deze drie uitgangspunten vinden hun weerslag in de bepalingen van dit wetsvoorstel. Voor zover een burger een bepaald bericht langs elektronische weg aan een bestuursorgaan wil sturen, kan dat in beginsel alleen voor zover het bestuursorgaan heeft aangegeven dat het voor dat soort berichten langs die weg bereikbaar is. De burger kan het gebruik van de elektronische weg niet afdwingen indien het bestuursorgaan niet bereid is van deze weg gebruik te maken. Omgekeerd is het niet aanvaardbaar dat



een bestuursorgaan berichten langs elektronische weg stuurt aan een burger die daarop niet is ingesteld. Het principe van de nevenschikking wordt tot uitdrukking gebracht in artikel 2:14, eerste en tweede lid, en 2:15, eerste lid.

### *2.5 Facultatieve aard*

Uitgangspunt van de hier voorgestelde regeling is voorts dat betrokkenen niet gedwongen kunnen worden van de elektronische weg gebruik te maken. De elektronische weg is van facultatieve aard: elektronisch verkeer wordt in de Awb niet verplicht voorgeschreven. Zulks volgt tot op zekere hoogte al uit het hiervoor genoemde uitgangspunt van de nevenschikking. Slechts indien van de elektronische weg gebruik wordt gemaakt, dienen de bepalingen van dit wetsvoorstel in acht te worden genomen. Of voor de elektronische weg wordt gekozen, is afhankelijk van de betrokkenen. De facultatieve aard biedt de betrokkenen de ruimte te beoordelen of en onder welke nadere condities op hun terrein elektronische communicatie wenselijk en mogelijk is. In deze beoordeling dient in het bijzonder de stand der techniek te worden betrokken.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft geconstateerd dat het voorontwerp een aantal wijzen van elektronisch verkeer mogelijk maakt, geformuleerd door middel van «kan-bepalingen». De Raad vraagt zich af in hoeverre onder omstandigheden ook van een verplichting aan de kant van het bestuur kan worden gesproken om langs elektronische weg te communiceren. Wij willen benadrukken dat deze wet een kader biedt dat geen verplichting inhoudt – noch voor het bestuur noch voor de burger – om van de elektronische weg gebruik te maken. Eerst als het bestuursorgaan de elektronische weg voor bepaalde handelingen heeft opengesteld, kan de burger van het bestuur verlangen dat in een concreet geval ook van deze weg gebruik kan worden gemaakt. Zonder deze openstelling kan de burger hierop geen aanspraak maken.

### *2.6 Het besluit*

De ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat schriftelijk verkeer in beginsel langs elektronische weg *kan* plaatsvinden, niet dat het steeds is toegestaan. Op elektronisch verkeer tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling zijn de regels van afdeling 2.3 van toepassing.

In de Awb wordt onderscheid gemaakt tussen het schriftelijke karakter van het besluit zelf (artikel 1:3) en de wijze van bekendmaking (artikel 3:41 en 3:42). Dit onderscheid is ook voor elektronisch verkeer relevant. De ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» impliceert dat een Awb-besluit elektronisch van aard kan zijn. Ook een elektronisch vastgelegd besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt. Wanneer het besluit tot een of meer belanghebbenden is gericht, geschiedt de bekendmaking door toezending of uitreiking. Teneinde de toezending langs elektronische weg te doen plaatsvinden, dienen de regels van de nieuwe afdeling 2.3 in acht te worden genomen. Wanneer een bestuursorgaan bijvoorbeeld een vergunning langs elektronische weg heeft vastgesteld, kan deze vergunning in beginsel zowel op conventionele als op elektronische wijze worden verzonden. Voor elektronische verzending is in het bijzonder vereist dat de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is en dat de elektronische verzending op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier plaatsvindt. Vanaf het tijdstip van de bekendmaking gaan bezwaar- en beroepstermijnen lopen.

Betreft het een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, dan is het in beginsel eveneens mogelijk dit besluit langs elektronische weg te verzenden, bijvoorbeeld door het op een website te

plaatsen. Ook daarvoor is vereist dat de verzending op voldoende betrouwbare manier plaatsvindt. Op grond van het bepaalde in afdeling 2.3 mag deze verzending echter niet uitsluitend langs elektronische weg geschieden. Er kunnen daardoor twee versies voorhanden zijn: een elektronische en een conventionele. De hoofdregel is dat de elektronische publicatie niet geldt als de bekendmaking in de zin van de Awb. De reden die hieraan ten grondslag ligt, is dat er verschillen kunnen zijn tussen beide versies, zowel wat betreft hun inhoud als het moment van openbaarmaking. In het verlengde van het uitgangspunt van de nevenschikking ligt het dan in de rede om te kiezen voor de conventionele versie als geldige bekendmaking.

### *2.7 Bestuursrechter*

De ruime uitleg van de termen «schriftelijk» en «geschrift» brengt met zich dat in beginsel ook het beroep bij de bestuursrechter langs elektronische weg kan worden ingesteld of worden ingetrokken. Het is voorts denkbaar dat de wisseling van andere stukken langs elektronische weg plaatsvindt. Elektronisch verkeer per fax is in het verkeer met de rechter reeds tamelijk gebruikelijk.

Afdeling 2.3 is echter niet van toepassing. Er is uitdrukkelijk van afgezien deze afdeling van overeenkomstige toepassing te verklaren op het verkeer met de bestuursrechter. Vanwege de eigen aard van rechtspraak kan deze afdeling hierop niet zonder meer van toepassing worden verklaard. Afdeling 2.3 heeft betrekking op het verkeer met het openbaar bestuur. Niet uitgesloten wordt dat de rechter deze regels niettemin analoog toepast in situaties die zich daarvoor lenen. Aldus worden de ontwikkelingen op dit terrein vooralsnog geheel overgelaten aan de praktijk. Het ligt voor de hand dat het beroep in ieder geval pas langs elektronische weg kan worden ingesteld als de rechter die mogelijkheid uitdrukkelijk heeft opgesteld.

De eerste ondergetekende is voornemens te onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regeling zich in het algemeen leent voor toepassing op het verkeer met de bestuursrechter en of en in hoeverre aanvullende voorzieningen noodzakelijk zijn. Voor een wettelijke regeling is het raadzaam het elektronische verkeer met de bestuursrechter tevens te bezien in samenhang met het strafproces en burgerlijk proces; hetgeen overigens niet wil zeggen dat de ontwikkelingen op deze rechtsgebieden noodzakelijk gelijke tred moeten houden. Zoals gezegd, heeft de eerste ondergetekende het voornemen een expert-meeting over dit vraagstuk te organiseren. Afhankelijk van de uitkomsten van deze expert-meeting zal, naar het zich laat aanzien, in de nabije toekomst ook een regeling voor het elektronische verkeer met de bestuursrechter kunnen worden getroffen.

## **3. Verkeer langs elektronische weg**

### *3.1 Algemeen*

Het hart van dit wetsvoorstel wordt gevormd door de nieuw in te voegen afdeling 2.3. Deze afdeling strekt ertoe te bepalen wanneer en onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen mogelijk is. De voorwaarden van deze afdeling hebben in het bijzonder betrekking op de nevenschikking en op de beveiliging van het elektronische verkeer. Met de term «bericht» wordt tot uitdrukking gebracht dat de regeling betrekking heeft op communicatie. Wezenlijk voor een bericht is dat het is bedoeld om te verzenden of reeds verzonden is. Onder berichtgeving is zowel te verstaan de verzending en ontvangst van uitlatingen van het bestuur als van anderen. De bestuursuitlatingen kunnen zowel betrekking hebben op besluiten in de zin van artikel 1:3 als op andere handelingen. Te denken valt bijvoorbeeld aan aanvragen tot het

geven van een beschikking, aan het naar voren brengen van zienswijzen, of aan het indienen van een klacht, bezwaarschrift of beroepschrift bij een bestuursorgaan. Te denken valt bijvoorbeeld ook aan de kennisgeving van een ontwerpbesluit of een besluit, of aan de mededeling van een besluit aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht, of aan de bevestiging van de ontvangst van een bezwaarschrift.

Het verkeer langs elektronische weg waarop deze afdeling betrekking heeft, vindt plaats tussen een of meer bestuursorganen en een of meer geadresseerden. Afdeling 2.3 is niet van toepassing op het verkeer met de rechter. Onder geadresseerden worden zowel begrepen burgers – men vergelijk de titel van dit hoofdstuk – als bestuursorganen. De term «belanghebbende» zou hier te beperkt zijn, aangezien ingevolge artikel 1:2, eerste lid, onder een belanghebbende slechts wordt verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Zoals gezegd, heeft deze regeling niet alleen betrekking op besluiten, en ook dan niet alleen op belanghebbenden.

### *3.2 Bereikbaarheid van de burger*

Een bestuursorgaan kan ingevolge artikel 2:14, eerste lid, een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, langs elektronische weg verzenden voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. De kenbaarmaking kan in beginsel meer of minder uitdrukkelijk geschieden, maar voorlopig zal nog wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moeten worden uitgegaan. Daarbij zal ook moeten worden aangegeven voor welke vorm van elektronisch verkeer men openstaat. De enkele bekendheid van een e-mailadres is in de huidige situatie bijvoorbeeld niet zonder meer voldoende. Wie eenmaal elektronisch bereikbaar was hoeft dat niet te blijven en het is, vergeleken met een conventionele omgeving, op de elektronische snelweg veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meerdere postadressen te beschikken. De geadresseerde zal derhalve moeten aangeven dat hij voor een bepaald bericht of een bepaalde berichten-uitwisseling elektronisch bereikbaar is en op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur dient een bestuursorgaan dat een (automatische) mededeling heeft ontvangen dat een door hem langs elektronische weg verzonden bericht niet is aangekomen, het bericht alsnog naar het correcte elektronische adres te verzenden dan wel alsnog een papieren geschrift te verzenden. Wanneer het bestuursorgaan zich uit eigen beweging tot een betrokkene richt, dient het zich uitdrukkelijk ervan te vergewissen dat de geadresseerde langs elektronische weg bereikbaar is. Dit weegt het zwaarst indien het bestuursorgaan een belastend besluit wil verzenden, bijvoorbeeld een besluit inhoudende een sanctie of een terugvordering. Wanneer het bestuursorgaan reageert op een langs elektronische weg gedaan verzoek, staat daarmee niet zonder meer vast dat door het indienen van het verzoek impliciet kenbaar is gemaakt dat de verzoeker in het vervolg van de procedure steeds langs elektronische weg bereikbaar is en op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is.

Een bestuursorgaan zal om een expliciete kenbaarmaking kunnen vragen, bijvoorbeeld door op een elektronisch aanvraagformulier uitdrukkelijk de vraag stellen of de aanvrager het op prijs stelt om ook het vervolg van het met de aanvraag in gang gezette besluitvormingsproces langs elektronische weg voort te zetten en indien dat het geval is, of de aanvrager het elektronische postadres wil kenbaar maken waarop hij daartoe bereikbaar is. Het bestuursorgaan dient in voorkomende gevallen daarbij op de risico's van elektronische gegevensuitwisseling te wijzen. Wanneer na een instemmend antwoord op deze vraag, de aanvrager later niet meer langs

elektronische weg bereikbaar is, of op een ander adres bereikbaar is, dient hij het bestuur daarvan in kennis te stellen.

Denkbaar is dat de burger onder bepaalde omstandigheden een ander elektronisch adres opgeeft dan zijn eigen adres. Indien dit bezwaarlijk wordt geacht, dient het bestuursorgaan te vereisen dat de betrokkene zijn eigen adres gebruikt. Er zijn waarborgen van technische aard die de betrouwbaarheid in aanzienlijke mate kunnen garanderen.

Niet is uitgesloten dat de burger kenbaar heeft gemaakt dat hij met een bepaald bestuursorgaan in al zijn contacten langs elektronische weg wenst te communiceren. Aldus heeft betrokkene kenbaar gemaakt dat hij voor dit bestuursorgaan steeds langs elektronische weg bereikbaar is. In dat geval berust op de burger de verplichting het bestuursorgaan op de hoogte te stellen wanneer hierin verandering is gekomen. Ook los daarvan staat het de burger vrij kenbaar te maken dat hij de elektronische weg wenst te beëindigen. Het bestuur dient hieraan gehoor te geven. De conventionele weg blijft achter de hand.

Een en ander is mede afhankelijk van het soort beleidsterrein waarop de berichtenuitwisseling plaatsvindt en van de kennis en ervaring van de betrokkenen met de informatiemaatschappij. Hierbij zij opgemerkt dat door de snelle ontwikkelingen gewoonten en conventies snel aan wijziging onderhevig zijn. De algemene bewoordingen waarvoor in de tekst van dit wetsvoorstel is gekozen, laten ruimte aan de praktijk en de jurisprudentie om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen.

Door de SER (Bestuurskamer) wordt gevraagd hoe burger en bestuur kunnen verklaren dat zij langs elektronische weg bereikbaar zijn. De wijze waarop dit gebeurt zal verschillen. De verklaring is in beginsel vormvrij. Het hangt af van de omstandigheden van het geval welke vorm het meest is aangewezen. Indien de verwachting is dat deze verklaring bewijsbaar moet zijn, zal een mondelinge mededeling, een sms-berichtje of een onbeveiligd e-mailberichtje over het algemeen onvoldoende zijn. Onder andere omstandigheden zal het verzenden van een onbeveiligd e-mailberichtje volstaan. Indien wordt gewerkt met standaardformulieren kan de verklaring, indien dat mogelijk is, daarop worden gedaan.

Door de SER (Bestuurskamer) wordt voorts de vraag opgeworpen wanneer in verband met de bereikbaarheid van de betrokkene het aanbeveling verdient het elektronische bericht te laten volgen door een brief. Wanneer een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg verstuurt zonder dat de geadresseerde heeft kenbaar gemaakt dat hij langs deze weg bereikbaar is, en er wordt niet op gereageerd, dan mag er niet van worden uitgegaan dat het bericht is aangekomen. Het ligt dan voor de hand dat het bestuursorgaan het nogmaals probeert of het op een andere manier probeert, bijvoorbeeld door middel van verzending van een brief. Indien de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar is, moet het nazenden van een brief in beginsel niet nodig worden geacht, mits de verzending voldoende beveiligd heeft plaatsgevonden. Doch ook dan kan niet worden uitgesloten dat er onvolkomenheden zijn opgetreden. Dit laatste is overigens bij conventioneel verkeer niet anders, zij het dat bij elektronisch verkeer bij de huidige stand der techniek gemakkelijker iets mis kan gaan. Bij belangrijke berichten kan het bestuursorgaan uiteraard een (elektronische) bevestiging vragen van de ontvangst, teneinde zekerheid te verkrijgen dat het bericht is aangekomen.

### *3.3 Bereikbaarheid van het bestuur*

Een bericht kan ingevolge artikel 2:15, eerste lid, langs elektronische weg aan een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Een bestuursorgaan kan de elektronische weg openen voor zover het dat wenselijk acht. Differentiatie is mogelijk. Dit betekent dat een gemeentebestuur de

elektronische weg bijvoorbeeld kan openen voor het aanvragen van een parkeervergunning, maar (nog) niet voor het aanvragen een kapvergunning, of dat bijvoorbeeld in een bepaald gebied met elektronisch verkeer kan worden geëxperimenteerd zonder dat daaraan aanspraken kunnen worden ontleend door burgers buiten dat gebied. De kenbaarmaking kan zowel plaatsvinden in een algemene regeling als in een bericht aan een of meer geadresseerden. Kenbaarmaking vindt bijvoorbeeld plaats doordat het bestuur in een brochure, huis-aan-huisblad of op een website te kennen geeft waar op het internet aanvragen voor een bepaald soort vergunning kunnen worden gedaan, klachten kunnen worden ingediend, en dergelijke. Ook voor bestuursorganen geldt derhalve dat de enkele beschikbaarheid van een elektronisch adres nog niet betekent dat daarmee voor alle mogelijke handelingen de elektronische weg openstaat. De elektronische bereikbaarheid kan zo dus stap voor stap worden uitgebouwd. Dat is ook nodig, omdat de organisatie en werkprocessen aan de kant van het bestuursorgaan telkens vooraf afdoende moeten worden gereed gemaakt voor het afhandelen van elektronisch verkeer. De ervaring leert dat daarover niet lichtvaardig moet worden gedacht.

Het bestuursorgaan kan aan de toegang tot de elektronische weg bepaalde nadere eisen stellen met het oog op een uniforme behandeling en een veilig dataverkeer. Zo kan het bestuursorgaan vereisen dat langs elektronische weg aan hem verzonden berichten naar een bepaald elektronisch postadres worden verzonden. Te denken valt ook aan het stellen van meer technische vereisten zoals het gebruik van bepaalde software of het gebruik van bepaalde intelligente formulieren. Ingeval van verkeer via e-mail of door het inzenden van diskettes, kunnen eisen worden gesteld aan het «format» van de documenten. Zo kent de Belastingdienst bijvoorbeeld een veelheid aan berichten en verschillende ingangen waarlangs berichten kunnen binnenkomen zowel in de vorm van e-mail als andere vormen. Het verzenden van een aangiftebiljet moet gebeuren naar de daartoe aangewezen communicatiepoort. Deze zal ook in de software zijn opgenomen. Dit soort eisen waarborgt een betrouwbare en vertrouwelijke communicatie en draagt bij aan een ordelijke en efficiënte behandeling van het bericht. Voor massale processen – men denke aan de zogeheten beschikkingenfabrieken – houdt het werkbaar openstellen door het bestuursorgaan in het openstellen van een specifiek kanaal voor een specifieke berichtsoort met specifieke eisen.

Deze eisen komen thans soms in de praktijk tot stand op basis van overleg met betrokkenen die gebruik maken van de taken die het bestuursorgaan uitoefent. Dit soort afspraken kunnen in een uitwisselingsprotocol worden vastgelegd. Een dergelijk protocol bevat onder meer normen en standaarden die nodig zijn voor de communicatie en berichtdefinities die noodzakelijk zijn voor de automatische verwerking van de gegevens. Dit opent ook mogelijkheden voor het gebruik van kennis- of expertsystemen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een expertsysteem wordt ontwikkeld dat van een bouwplan bepaalt of het bouwwerk vergunningvrij is, moet worden aangemeld, of dat een bouwvergunning moet worden aangevraagd. Daarvoor is noodzakelijk dat het bouwplan conform de technische vereisten wordt ingediend.

Ten aanzien van de nadere eisen laat dit wetsvoorstel het bestuursorgaan een ruime discretionaire bevoegdheid. Het bestuursorgaan kan zelfs vereisen dat een met het oog op de snelheid elektronisch verzonden bericht binnen een bepaalde termijn tevens in conventionele vorm moet worden ingezonden. Het is over het algemeen echter weinig wenselijk een dergelijke eis te stellen, omdat zulks een dubbele berichtenstroom creëert hetgeen weinig efficiënt is. Veeleer ligt het in de rede zodanige eisen te stellen dat de elektronische verzending voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk kan geschieden, zodat een conventionele nazending niet nodig is.

Het bestuur dient ervoor te waken dat, indien de elektronische weg is opengesteld, geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor elektronisch dataverkeer worden opgeworpen. Om dit te kunnen bepalen dient een afweging te worden gemaakt tussen het belang van het bestuursorgaan op een uniforme, veilige, praktisch toepasbare en betaalbare elektronische weg enerzijds en het belang van de burger op toegang tot het bestuursorgaan anderzijds. Daarbij weegt tevens mee dat, op grond van het uitgangpunt van de nevenschikking, de conventionele weg steeds achter de hand blijft. De Nationale ombudsman heeft overwogen dat het niet uitbrengen van een versie voor het besturingssysteem Apple Macintosh van het programma om elektronisch belastingaangifte te doen, niet onbehoorlijk is (No 27 augustus 1999, AB 1999, 435). De belastingdienst volstond met het uitbrengen van een versie voor het besturingssysteem MS-DOS en een versie voor het besturingssysteem Windows. Een afweging van de kosten en baten van de ontwikkeling van een aangifteprogramma dat geschikt is voor gebruik op een Apple Macintosh computer bracht de belastingdienst tot de conclusie dat het uitbrengen van een Macintosh versie niet verantwoord is. De Nationale ombudsman volgt deze conclusie en acht het aanvaardbaar dan geen investeringen worden gedaan, die niet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee beoogde doel. Een dergelijke koers dient ook voor andere overheidsinstanties maatgevend te zijn.

De introductie van nieuwe, beter werkbare technieken kan het bestuur er toe brengen een bepaalde wijze van elektronische bereikbaarheid te beëindigen of te wijzigen. Op grond van het vertrouwensbeginsel dient het bestuur de beëindiging of de wijziging tijdig kenbaar te maken, zodat de betrokkenen er rekening mee kunnen houden.

Het College van Procureurs-Generaal heeft zijn bezorgdheid geuit over in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel «kan resulteren in een ongebreidelde toevloed van communicaties naar het Openbaar Ministerie toe, die verstreckende personele en logistieke consequenties voor het strafvorderlijk apparaat kan hebben». Voor zover het berichtenverkeer van het OM valt binnen de reikwijdte van artikel 1:6 is afdeling 2.3 niet van toepassing. Maar ook voor zover het elektronisch verkeer buiten de reikwijdte van artikel 1:6 valt, kan een bericht alleen dan naar het OM worden verzonden voor zover het OM kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor berichten van dat type is geopend. Het OM kan daarbij nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Voorafgaand aan het openen van de elektronische weg dienen de personele, logistieke en financiële consequenties te worden gezien. De toename en verwerking van het elektronisch bestuurlijk verkeer kan aldus beheersbaar worden gehouden.

#### **4. Beveiliging**

##### *4.1 Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid*

Een zwaarwegend probleem bij elektronische gegevensuitwisseling is het garanderen van voldoende veiligheid. Het verzenden van een eenvoudig e-mailtje volstaat vaak niet, omdat dat te weinig betrouwbaar is. Hoe kan men zeker weten dat de afzender degene is die hij zegt te zijn, en dat de inhoud van het stuk (onderweg) niet gewijzigd is? Hoe weet de afzender dat onbevoegden geen kennis kunnen nemen van de inhoud van het bericht? Het gebruik van papier biedt een aantal waarborgen met betrekking tot de betrouwbaarheid van het stuk. Vergelijkbare eisen moeten ook aan elektronische stukken worden gesteld. Ook ten aanzien van elektronisch verkeer moet men erop kunnen rekenen dat een bericht afkomstig is van degene waarvan het zegt afkomstig te zijn en dat het onderweg niet onbevoegdlijk gewijzigd is. Een elektronisch bericht moet toegankelijk zijn voor hen voor wie het is bestemd en dient doorgaans niet toegankelijk te zijn voor andere gebruikers van de elektronische snelweg.

Berichten die langs elektronische weg door bestuursorganen worden verzonden, dienen in voldoende mate beveiligd te zijn. Eveneens dienen berichten die aan een bestuursorgaan worden gestuurd, door dat bestuursorgaan van de hand te kunnen worden gewezen indien het bestuursorgaan vermoedt dat het bericht in onvoldoende mate is beveiligd. In dit wetsvoorstel wordt deze eis tot uitdrukking gebracht door te spreken van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid.

Met de open normen van de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid wordt in enkele algemene bewoordingen uitdrukking gegeven aan een gedifferentieerd stelsel van nadere beginselen die ieder op een eigen facet van de beveiliging zien. In de literatuur wordt in dit verband wel gesproken van de *beginselen van behoorlijk IT-gebruik*. Franken heeft aan deze beginselen een voor het bestuursrecht relevante uitwerking gegeven.<sup>1</sup> In de literatuur wordt aan deze beginselen niet steeds precies dezelfde inhoud toegekend, noch worden zij steeds op dezelfde wijze aangeduid. Deze beginselen worden hier begrepen als gezichtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij de concretisering van de open normen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid. De volgende aanduidingen geven een goede uitwerking aan de open normen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid:

- Authenticiteit = oorsprong van het document: zijn de gegevens werkelijk van de afzender afkomstig?
- Integriteit = de zekerheid dat gegevens volledig zijn en niet onbevoegdlijk zijn gewijzigd.
- Onweerlegbaarheid = het voorkomen van weerlegbaarheid; onloochenbaarheid.
- Transparantie = de mogelijkheid dat wijzigingen van de gegevens achteraf kunnen worden opgespoord en inzichtelijk kunnen worden gemaakt.
- Beschikbaarheid = toegankelijkheid en bereikbaarheid van het document.
- Flexibiliteit = de mate waarin aan nieuwe of oude gebruikseisen kan worden voldaan.
- Vertrouwelijkheid = exclusiviteit: het document is alleen toegankelijk voor hen voor wie het is bestemd.

Bij elektronisch verkeer zal het bestuur deze beginselen in acht moeten nemen. De authenticiteit heeft betrekking op de oorsprong van het document: is het document wel echt? Zijn de gegevens werkelijk afkomstig van de verzender? Is de verzender inderdaad degene voor wie hij zich uitgeeft? De integriteit heeft betrekking op de mogelijkheid dat het document onderweg is gemanipuleerd: is het document juist en volledig? Ook de vaststelling van het tijdstip en de datum vallen hieronder. Het document moet gefixeerd kunnen worden. Een beginsel dat vaak in het verlengde van de eerste twee wordt genoemd, is het beginsel van onweerlegbaarheid. Dat beginsel brengt tot uitdrukking dat het onmogelijk moet zijn om te ontkennen dat het bericht is verstuurd; dan wel dat het onmogelijk moet zijn om te ontkennen dat het bericht is ontvangen. Het beginsel van transparantie staat voor de controle dat wijziging van de gegevens achteraf kan worden opgespoord. Dit beginsel is vooral van belang voor de controle op de betrouwbare werking van de gebruikte systemen. Het beginsel van beschikbaarheid heeft betrekking op de toegankelijkheid van het document. Het moet in beginsel steeds te lezen zijn, ook na het verstrijken van enige tijd en na de ingebruikname van andere programmatuur; hetgeen bijvoorbeeld kan door conversie of door de oorspronkelijke programmatuur achter de hand te houden. Een beginsel waarmee tevens rekening mee moet worden gehouden is het beginsel van flexibiliteit. Software en technieken zijn aan snelle ontwikkelingen onderhevig. Binnen enkele jaren zijn zij vaak al weer verouderd. Modernere technieken dragen dikwijls bij aan een hogere mate van betrouwbaarheid. Dit beginsel geeft aan in hoeverre van betrokkenen mag

<sup>1</sup> H. Franken, Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen, in: Beschikken en automatiseren, VAR-reeks 110, Alphen aan den Rijn 1993.

worden verlangd dat zij steeds over de goede software en hardware beschikken. De vertrouwelijkheid ziet erop dat het document alleen toegankelijk is voor hen voor wie het is bestemd. Het versleutelen van het document is daarvoor een methode.

Zoals gezegd, kunnen deze eisen tezamen als eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid worden bestempeld. Het is deze uitdrukking die in dit wetsvoorstel wordt gebezigd voor de bovengenoemde beginselen tezamen. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de eerste zes genoemde beginselen. De vertrouwelijkheid heeft betrekking op de exclusieve toegankelijkheid van het stuk. Ook de uitdrukking «authenticatie» wordt in de voorgestelde wettekst gebruikt. Artikel 2:14, derde lid, heeft betrekking op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de berichtgeving langs elektronische weg ván het bestuursorgaan. Artikel 2:15, derde lid, heeft betrekking op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de berichten die langs elektronische weg áán het bestuursorgaan worden verzonden. Wil het bestuursorgaan bij de behandeling van het bericht de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid kunnen garanderen, dan is het mede van belang dat de afzender reeds de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid in acht heeft genomen. Een bijzondere manier waardoor voor een belangrijk deel de betrouwbaarheid kan worden gerealiseerd, is de elektronische handtekening. Daarop heeft artikel 2:16 betrekking. Dit artikel geeft een nadere uitwerking aan het beginsel van de authenticiteit. Door het Interprovinciaal Overleg is gevraagd naar de reden van het opnemen van de eis van vertrouwelijkheid in de Awb, aangezien deze eis ook in andere wetten is vastgelegd. De eis van vertrouwelijkheid komt inderdaad in verschillende andere wetten voor, doch heeft maar zeer ten dele dezelfde strekking en reikwijdte. Zo dienen persoonsgegevens ingevolge de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) op een behoorlijke en zorgvuldige wijze te worden verwerkt. De Wbp vereist een passend beveiligingsniveau. De vertrouwelijkheidseis van de Awb is niet beperkt tot persoonsgegevens. Ook om andere redenen dan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan vertrouwelijkheid noodzakelijk zijn. Te denken valt onder meer aan een zorgvuldig verloop van de besluitvorming, aan het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van een bericht of aan de bescherming van onderzoeksgegevens.

De verificatie van een elektronisch bericht is het controleren van de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid ervan. Het realiseren van deze beginselen is vooral problematisch vanwege het feit dat in een elektronische wereld het onderscheid tussen origineel en kopie bijzonder moeilijk te maken is. Nuttige technieken – artikel 2:14, derde lid, spreekt van «manier» – om betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te bereiken, zijn de elektronische handtekening, het tijdstempel en encryptie.

Vanwege de eis van een techniek-onafhankelijke formulering is een veel verdergaande uitwerking van de eisen van beveiliging in de wet niet goed te bewerkstelligen. Bovendien is dan nog voorbij gegaan aan de vraag of het opnemen van meer gedetailleerde, technische voorwaarden wel past in de Awb. De nadere uitwerking van de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is voor een groot deel afhankelijk van de stand der techniek. Deze beginselen kunnen worden uitgewerkt in bijzondere regelgeving, gedragscodes of protocollen die op een bepaalde situatie zijn toegesneden en meer technische regels bevatten. Een algemene wet als de Awb kan wel abstracte criteria bevatten waaraan de technische eisen moeten voldoen.

#### *4.2 Mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid*

De mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid die wordt vereist, kan variëren. De neiging bestaat bij elektronisch verkeer een hogere mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te eisen dan bij conventionele communicatie. Dit is niet gewenst, want ook de handtekening op papier



biedt geen absolute garanties tegen vervalsingen. Er zijn in theorie drie maten van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te onderscheiden:

- Van *maximale* betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is sprake indien de beveiliging geheel conform de maximaal (technische) mogelijkheden plaatsvindt.
- Van *voldoende* betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is sprake indien de veiligheid even groot is vergeleken met de situatie dat er uitsluitend van conventioneel verkeer gebruik zou worden gemaakt.
- Van *pro forma* betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is sprake indien de beveiliging slechts één stap verwijderd is van het bieden van geen enkele beveiliging; zij bestaat bijvoorbeeld uit de (elektronische) mededeling «verboden toegang».

Absolute betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid bestaan niet. De maximale betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid zijn afhankelijk van de stand der techniek en de (financiële) inspanningen die men er voor over heeft. Pro forma betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid zal doorgaans onvoldoende zijn. Het ligt in de rede ervan uit te gaan dat elektronisch verkeer even betrouwbaar en vertrouwelijk moet zijn als conventioneel verkeer. Dit betekent dat gestreefd moet worden naar een voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid. In dit wetsvoorstel is dit tot uitdrukking gebracht door een *voldoende* mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te vereisen, men zie de artikelen 2:14, derde lid, en 2:15 derde lid, en ook artikel 2:16.

Wanneer precies sprake is van voldoende mate van betrouwbaar en vertrouwelijkheid is in algemene zin moeilijk te zeggen. In sommige gevallen van uitwisseling van informatieve berichten is er weinig behoefte aan bescherming. Een e-mailbericht zonder een elektronische handtekening of een sms-bericht kan al voldoende zijn. Zodra echter van belang is dat de authenticiteit, de integriteit of andere hiervoor genoemde beginselen voldoende zijn gewaarborgd, dienen maatregelen ter bescherming te worden genomen. De aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt, zijn bepalend voor de mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid die vereist is. De mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid dient even groot te zijn als in het conventionele verkeer. Aan de verlening van een vergunning bijvoorbeeld moeten hogere eisen worden gesteld dan aan de verstrekking van algemene inlichtingen die ook langs andere kanalen verkrijgbaar zijn.

#### 4.3 De richtlijn inzake elektronische handtekeningen

Richtlijn nr. 99/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999 betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (Pb EG L 13) brengt een juridisch kader tot stand voor elektronische handtekeningen. Zij beoogt het gebruik van elektronische handtekeningen te vergemakkelijken en tot de wettelijke erkenning ervan bij te dragen. De richtlijn dient voor 19 juli 2001 te zijn geïmplementeerd. Zij wordt geïmplementeerd in het BW, de Telecommunicatiewet en de Wet op de Economische Delicten (Wet elektronische handtekeningen; Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nrs. 1–3), maar zij is ook van betekenis voor dit wetsvoorstel.

In de richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen elektronische handtekeningen en «geavanceerde» elektronische handtekeningen. De laatste zijn met meer waarborgen omkleed. Dit is in het bijzonder het geval indien zij zijn gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat en door een veilig middel zijn aangemaakt. De richtlijn bevat een bijlage met eisen voor gekwalificeerde certificaten (bijlage I), een bijlage met eisen ten aanzien van certificatedienstverleners die gekwalificeerde certificaten afgeven (bijlage II) en een bijlage met eisen voor veilige middelen voor het aanmaken van elektronische handtekeningen (bijlage III). De drie bijlagen bevatten tezamen 26 eisen. Deze eisen worden bij of krachtens een op de

Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd.

In het BW wordt de elektronische handtekening onder bepaalde voorwaarden gelijkgesteld met een gewone handtekening. In beginsel sluit dit wetsvoorstel hierbij aan. Het is niet zinvol voor de elektronische handtekening in het bestuursrecht een afwijkende regeling te treffen. De problematiek van de authenticatie is immers in beginsel niet een probleem dat specifiek is voor de uitvoering van de publieke taak.

Wel kan het op grond van de publieke taak nodig zijn hogere eisen aan de authenticiteit te stellen. Artikel 3, zevende lid, van de richtlijn biedt de mogelijkheid eventuele aanvullende eisen te stellen voor het gebruik van de elektronische handtekening in de openbare sector. Deze eisen moeten objectief, transparant, evenredig en niet-discriminerend zijn en mogen slechts op de specifieke kenmerken van de betrokken toepassing betrekking hebben; zij mogen geen belemmering vormen voor grensoverschrijdende diensten. In dit wetsvoorstel is hiervoor een grondslag gecreëerd, door te bepalen dat bij wettelijk voorschrift aanvullende eisen kunnen worden gesteld (artikel 2:16). Aldus wordt de ruimte geschapen om bij wettelijk voorschrift verdergaande eisen te stellen dan volgt uit de overeenkomstige toepasselijkheid van de normering van het BW.

#### *4.4 De regeling van het Burgerlijk Wetboek en de Telecommunicatiewet*

Ter implementatie van de genoemde richtlijn wordt onder meer voorgesteld een nieuwe afdeling in Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek in te voegen (Elektronisch vermogensrechtelijk rechtsverkeer) die onder meer betrekking heeft op de elektronische handtekening; voorgesteld wordt voorts in de Telecommunicatiewet enige bepalingen op te nemen omtrent certificatie-dienstverleners, certificaten en veilige middelen (Wet elektronische handtekeningen; Kamerstukken II 2000/01, 27 743, nrs. 1–3). Aangezien wordt voorgesteld dat de Awb wat betreft de elektronische handtekening in beginsel aansluit bij het BW, volgt hier een korte uiteenzetting van de elektronische handtekening zoals die aldaar is geregeld. Voor een meer uitvoerige toelichting zij verwezen naar de Memorie van Toelichting bij de Wet elektronische handtekeningen, alwaar ook meer uitvoerig op de richtlijn inzake elektronische handtekeningen wordt ingegaan.

Onder een elektronische handtekening wordt een handtekening verstaan die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie (art. 3:15a, vierde lid, BW). Technieken om een elektronische handtekening te zetten, zijn er in vele soorten, bijvoorbeeld de pincode, de dynamische handtekening (elektronische pen) en de digitale handtekening.

Art. 3:15a, eerste lid, BW bevat de norm dat elektronische handtekeningen voldoende betrouwbaar moeten zijn om ze gelijk te kunnen stellen met handgeschreven handtekeningen. Het BW gaat uit van het systeem waarin van een bepaald type (hieronder nader aan te geven) elektronische handtekening wordt aangenomen dat deze in beginsel voldoende betrouwbaar is, terwijl van andere elektronische handtekeningen niet zonder meer mag worden aangenomen dat ze onvoldoende betrouwbaar zijn. Artikel 3:15a, tweede lid, bepaalt wanneer een elektronische handtekening wordt vermoed voldoende betrouwbaar te zijn. Het derde lid, bepaalt op welke gronden een elektronische handtekening niet zonder meer als onvoldoende betrouwbaar mag worden aangemerkt.

In de regeling in het BW wordt een elektronische handtekening vermoed voldoende betrouwbaar te zijn, indien zij voldoet aan de volgende drie eisen:

- het is een geavanceerde elektronische handtekening;
- die gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat dat is afgegeven door een certificatie-dienstverlener die voldoet aan de bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur gestelde eisen (art. 18.15, eerste lid, Telecommunicatiewet);

- en zij is gegeneerd door een veilig middel.

Een geavanceerde elektronische handtekening is een elektronische handtekening die van extra waarborgen is voorzien. Techniek-onafhankelijk geformuleerd, betekent dit dat zij voldoet aan de volgende eisen:

- a. zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- b. zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- c. zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden; en
- d. zij is op zodanige wijze aan het elektronische bestand waarop zij betrekking heeft verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord.

In deze omschrijving is bewust geen melding gemaakt van een bepaalde techniek om elektronische handtekeningen aan te maken. Een geavanceerde elektronische handtekening kan derhalve met elke techniek worden aangemaakt die aan de genoemde voorwaarden voldoet.

Een op dit moment gebruikte techniek voor het aanmaken van een geavanceerde elektronische handtekening is de digitale handtekening. Bij deze techniek koppelt een certificatie-dienstverlener aan een persoon twee codes (waarmee de elektronische handtekening wordt gemaakt) die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden: een publieke en een private sleutel. De koppeling van deze publieke sleutel aan een persoon wordt vastgelegd in een digitaal certificaat. De betreffende persoon kan vervolgens een elektronisch bestand ondertekenen met zijn private sleutel. De ontvanger van dit bestand kan (alleen) met de bijbehorende publieke sleutel verifiëren of het bericht ongewijzigd is en afkomstig van de bezitter van de bijbehorende (geheime) private sleutel.

Certificatie-dienstverleners koppelen een unieke publieke (verificatie)sleutel aan de identiteit van een persoon en leggen dit vast in een digitaal certificaat. Onderscheid wordt gemaakt tussen «gewone» certificaten en gekwalificeerde certificaten. Certificaten die als gekwalificeerd certificaat aan het publiek worden aangeboden of afgegeven dienen te voldoen aan de eisen gesteld bij of krachtens de op artikel 18.15 Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Deze eisen zullen overeenstemmen met de bijlagen van de richtlijn. In deze bijlagen staat onder meer vermeld welke informatie in een certificaat moet worden opgenomen om het predikaat «gekwalificeerd» te krijgen. Een gekwalificeerd certificaat dient onder meer de volgende gegevens te bevatten: de vermelding dat het certificaat als gekwalificeerd wordt uitgegeven, de identificatie en de aanduiding van het land van vestiging van de afgeevende certificatie-dienstverlener, de geldigheidsduur van het certificaat en de eventuele beperkingen betreffende het gebruik van het certificaat.

Onder certificatie-dienstverlener wordt degene verstaan die certificaten afgeeft of andere diensten verleent in verband met elektronische handtekeningen; men zie artikel 1.1, onderdeel ee, Telecommunicatiewet. Een certificatie-dienstverlener die gekwalificeerde certificaten aanbiedt of afgeeft aan het publiek en in Nederland een vestiging heeft<sup>1</sup>, dient te voldoen aan de eisen gesteld bij of krachtens de op artikel 18.15 Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Deze eisen zullen overeenstemmen met bijlagen van de richtlijn. Deze bijlagen bevatten onder meer de eisen waaraan certificatie-dienstverleners die gekwalificeerde certificaten afgeven dienen te voldoen. Hierin is onder meer de plicht voor certificatie-dienstverleners opgenomen om aan te tonen dat zij voldoen aan de betrouwbaarheidseisen voor het aanbieden van certificatie-diensten, de plicht om veilige en betrouwbare procedures, systemen en producten te gebruiken, een informatieplicht, een bewaarplicht alsmede organisatorische- en financiële vereisten. In de bijlagen wordt voorts vereist dat een certificatie-dienstverlener de identiteit van de persoon aan wie een gekwalificeerd certificaat wordt afgegeven natrekt en

<sup>1</sup> Artikel 3:15b bevat een regeling voor certificatie-dienstverleners die in een derde land gevestigd zijn.

het resultaat hiervan op verifieerbare wijze vastlegt. Deze eis is geïmplementeerd in artikel 18.15, derde lid, Telecommunicatiewet.

Certificatiedienstverleners die gekwalificeerde certificaten aan het publiek afgeven en die een vestiging in Nederland hebben, dienen zich te laten registreren bij de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit (OPTA). De OPTA houdt hiervan een openbaar register bij. Bij de aanvraag van hun registratie dienen de certificatie­dienstverleners informatie te overleggen waaruit blijkt dat zij voldoen aan de eisen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld (zijnde de eisen van bijlage I en II van de richtlijn).

Elektronische handtekeningen worden aangemaakt met behulp van hardware of software. Indien deze middelen voldoen aan de eisen gesteld bij of krachtens de op artikel 18.17 Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur, zijn zij aan te merken als veilige middelen. Deze eisen zullen overeenstemmen met bijlage III van de richtlijn. Deze bijlage bevat de eisen voor veilige middelen voor het aanmaken van elektronische handtekeningen.

Een elektronische handtekening waarvan wordt vermoed dat zij voldoende betrouwbaar is, dient derhalve alles bij elkaar te voldoen aan de algemene eisen van artikel 3:15a, tweede lid, BW en aan de 26 (technische) eisen van de bijlagen bij de richtlijn die geïmplementeerd zullen worden bij of krachtens de op de Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

De afdeling in het BW inzake elektronisch vermogensrechtelijk rechtsverkeer bevat een schakelbepaling: buiten het vermogensrecht vinden de bepalingen van die afdeling overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de rechtshandeling of van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet (artikel 3:15c BW). Met betrekking tot de toepasselijkheid van de bepalingen van het BW in bestuursrechtelijke verhoudingen, in het bijzonder in bestuursrechtelijke verhoudingen die niet (tevens) vermogensrechtelijk van aard zijn, is van belang hetgeen daarover in het voorontwerp van een vierde tranche van de Awb wordt opgemerkt (Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht vierde tranche, Den Haag 1999). In dat voorontwerp wordt ervan uitgegaan dat de bepalingen van het BW in beginsel slechts gelden in privaatrechtelijke verhoudingen, tenzij een schakelbepaling is opgenomen (p. 50). Indien een schakelbepaling in het BW is opgenomen, voorziet het BW in beginsel reeds zelf in de overeenkomstige toepassing buiten het privaatrecht. Wel kan het nodig zijn nader te verduidelijken dat die bepalingen in bestuursrechtelijke verhoudingen doorwerken. Dat is de reden dat in dit wetsvoorstel de norm van artikel 3:15a, eerste lid, BW (voldoende betrouwbare methode) in de Awb is vastgelegd. Artikel 3:15a, tweede tot en met zesde lid, en artikel 3:15b BW worden in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing verklaard. Gezien het genoemde uitgangspunt zou dit, strikt genomen, niet nodig zijn, nu de regeling van de elektronische handtekening van het BW een schakelbepaling kent. De uitdrukkelijke van overeenkomstige toepassing verklaring draagt echter bij aan de rechtszekerheid en voorkomt de – onjuiste – a contrario redenering dat aangezien het eerste lid van artikel 3:15a in de Awb is verwerkt, de overige bepalingen van deze afdeling blijkbaar in bestuursrechtelijke verhoudingen niet van toepassing zijn. Door deze bepalingen van overeenkomstige toepassing te verklaren worden nodeloze verschillen tussen Awb en BW voorkomen.

#### *4.5 De verhouding tussen de norm van voldoende betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid en de elektronische handtekening*

Naast een bepaling over de elektronische handtekening is er behoefte aan algemene bepalingen over de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronische verkeer. De reden hiervoor is dat met het vereiste van de

elektronische handtekening niet steeds de vereiste mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid kan worden gerealiseerd. Bovendien is een elektronische handtekening niet altijd nodig om de vereiste mate van betrouwbaarheid te bewerkstelligen. Artikel 2:14, derde lid, en 2:15, derde lid, bevatten een norm. Artikel 2:16 heeft betrekking op een methode, op een bepaalde manier, die bijdraagt aan de realisatie van die norm. De elektronische handtekening heeft strikt genomen alleen betrekking op de authenticiteit van het bericht. Betrouwbaarheid heeft een veel ruimere reikwijdte; zij ziet in het bijzonder ook op de integriteit van het bericht. Voor een voldoende mate van betrouwbaarheid zal in veel gevallen vereist zijn dat het stuk niet meer kan worden gewijzigd. Dat de elektronische handtekening rechtens alleen op de authenticiteit betrekking heeft, sluit niet uit dat met de techniek van een elektronische handtekening meer kan worden bewerkstelligd. De digitale handtekening levert bijvoorbeeld ook een bijdrage aan de integriteit van het bericht. Wanneer de datum in voldoende mate gefixeerd moet zijn, is dit te bewerkstelligen met behulp van een zogeheten tijdstempel. Ook heeft een elektronische handtekening geen betrekking op de vertrouwelijkheid van een bericht. Indien vereist is dat het bericht niet voor eenieder toegankelijk is, kan dat bijvoorbeeld met behulp van vercijfering worden gerealiseerd. Certificatiedienstverleners verlenen faciliteiten om de vereiste voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid te realiseren.

Indien een bestuursorgaan bijvoorbeeld een bericht langs elektronische weg openbaar wil maken, kan het de betrouwbaarheid bewerkstelligen door gebruik te maken van de techniek van de digitale handtekening. Het ondertekent daarvoor het stuk met zijn private sleutel. Dit betekent dat het de elektronische gegevens van de digitale handtekening vercijfert met zijn private sleutel. De burger die van het stuk kennisneemt, zal zeker willen weten dat het stuk inderdaad van het betrokken bestuursorgaan afkomstig is en dat het stuk niet is gemanipuleerd. Daartoe dient de burger de vercijferde gegevens van de digitale handtekening te lezen met de publieke sleutel van het bestuursorgaan. De burger krijgt die publieke sleutel rechtstreeks van het bestuursorgaan of via een certificatie dienstverlener. De certificatie dienstverlener trekt de sleutel in indien hij de betrouwbaarheid ervan niet meer kan garanderen. De ontvanger van de publieke sleutel moet daarom even verifiëren of de publieke sleutel nog geldig is.

Indien een bestuursorgaan bijvoorbeeld een vertrouwelijk bericht wil versturen, kan het daartoe het bericht versleutelen. Het bestuursorgaan vercijfert daarvoor het stuk met de publieke sleutel van de ontvanger. Deze sleutel heeft hij rechtstreeks of via een certificatie dienstverlener verkregen. De ontvanger ontsleutelt het bericht met zijn private sleutel. Voor het zetten van digitale handtekeningen is een goede public-key-infrastructuur vrijwel onontbeerlijk. Zonder een public-key-infrastructuur – ook wel aangeduid als pki-infrastructuur of TTP-infrastructuur – lijkt betrouwbaar elektronisch dataverkeer thans niet goed mogelijk. In het kader van het Actieprogramma Elektronische Overheid worden de voorbereidingen getroffen voor het opzetten van een pki-infrastructuur (Kamerstukken II 1999/2000, 26 387, nr. 5). Daartoe is een Taskforce PKI Overheid ingericht met als doelstelling het realiseren van een werkbare en betrouwbare infrastructuur voor PKI-diensten die voorziet in een vastgesteld beveiligingsniveau voor de communicatiebehoefte van de overheid en die transparant is voor de gebruikers. Het gaat hier om de communicatie en transacties van overheidsinstanties onderling, maar ook die van overheden met burgers.

TTP's zijn organisaties die diensten aanbieden om de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronische gegevensuitwisseling te bevorderen. De diensten die een TTP aanbiedt, hebben in hoofdzaak betrekking op de digitale handtekening en op de versleuteling van documenten. TTP staat voor *Trusted Third Party*. TTP's vormen een nieuw verschijnsel. TTP-taken

worden uitgevoerd door commerciële instellingen. Ook is het denkbaar dat de overheid haar TTP-taken zelf uitvoert. TTP's kunnen optreden als certificatie dienstverleners in de zin van het BW en de Telecommunicatiewet. Zij kunnen daarnaast ook andere taken uitoefenen.

## **5. De betekenis van dit wetsvoorstel voor verzending langs elektronische weg op grond van de Awb**

Afdeling 2.3 heeft betekenis voor een aantal rechtsfiguren die in de Awb zijn geregeld, zoals onder meer het besluit, de machtiging, de doorzendplicht, de aanvraag tot het geven van een beschikking, de terinzagelegging, het naar voren brengen van zienswijzen, de bekendmaking, het maken van bezwaar, het instellen van beroep, het indienen van een klacht en het mandaat. In het navolgende wordt per onderwerp aangegeven wanneer de elektronische weg is toegestaan.

### *Het besluit*

Besluiten zijn ingevolge artikel 1:3, eerste lid, schriftelijk van aard. Schriftelijk betekent niet meer dan dat het genomen besluit uit een schriftelijk stuk kenbaar moet zijn (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 36). De ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» biedt de ruimte dat dit stuk uit een elektronisch geschrift kenbaar is. Het is voor het bestuursorgaan niet zonder meer noodzakelijk steeds een papieren exemplaar achter de hand te hebben en te houden. Indien er behoefte is aan een papieren exemplaar kan daarin bij de bekendmaking worden voorzien.

### *Machtiging*

De op grond van artikel 2:1, tweede lid, vereiste machtiging kan in principe langs elektronische weg worden verstrekt. De ruime interpretatie van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat de machtiging in beginsel ook elektronisch van aard kan zijn. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, zijn op de elektronische verzending van de machtiging de bepalingen van afdeling 2.3 van toepassing. Zo dient ingevolge artikel 2:15 het bestuursorgaan kenbaar te hebben gemaakt dat deze weg geopend is. De machtiging wordt verlangd van de gemachtigde. Twijfelt het bestuursorgaan dan kan het de opdrachtgever om een bevestiging vragen.

### *Weigeren bijstand/vertegenwoordiger*

De onverwijld schriftelijke in kennisstelling van de weigering van bijstand of vertegenwoordiging van een persoon op voet van artikel 2:2, tweede lid, kan op grond van de ruime lezing van het begrip «schriftelijk» in beginsel langs elektronische weg plaatsvinden. De geadresseerde moet kenbaar hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is (art. 2:13, eerste lid, jo. 2:14, eerste lid).

### *Doorzendplicht*

De ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat de doorzendplicht van artikel 2:3 niet alleen geldt voor traditionele geschriften, maar ook voor geschriften die een bestuursorgaan langs elektronische weg bereiken. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dient daartoe aan de vereisten van afdeling 2.3 te zijn voldaan. De doorzending langs elektronische weg kan alleen plaatsvinden indien het bevoegde bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend (art. 2:15, eerste lid). Ook om andere redenen kan het geschrift niet altijd worden doorgezonden, bijvoorbeeld omdat het is versleuteld en daardoor niet bekend is welk bestuursorgaan kennelijk bevoegd is, of omdat vanwege de geautomatiseerde verwerking het niet mogelijk is het bevoegde bestuursorgaan te achterhalen. Indien het geschrift niet wordt doorgezonden, dient het zo spoedig mogelijk te worden teruggezonden aan de afzender (art. 2:3, tweede lid). Bij elektronisch verkeer kan daartoe veelal worden volstaan

met een mededeling aan de afzender dat het bericht niet kan worden ontvangen.

Uit deze bepaling vloeit niet de verplichting voort om het elektronische geschrift te transformeren in een papieren stuk, door het af te drukken en die afdruk door te sturen. Indien het bestuursorgaan de betrouwbaarheid of de vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende gewaarborgd acht, zendt het het bericht niet door, maar weigert het het bericht te aanvaarden (art. 2:15, derde lid). Het deelt de weigering zo spoedig mogelijk aan de afzender mede (art. 2:15, vierde lid). De mededeling van de doorzending aan de afzender dan wel de terugzending van een bericht dat niet kan worden doorgezonden, kan langs elektronische weg plaatsvinden, wanneer de afzender kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is (vgl. art. 2:14, eerste lid).

#### *Friese taal*

De ruime interpretatie van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat de bepalingen over de Friese taal (artikel 2:9 tot en met 2:11) niet alleen betrekking hebben op conventionele maar ook op elektronisch vastgelegde stukken.

#### *De aanvraag tot het geven van een beschikking*

Ingevolge artikel 4:1 wordt een aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend. Op grond van de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» kan de aanvraag in beginsel ook langs elektronische weg worden ingediend. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, is vereist dat wordt voldaan aan de voorwaarden van afdeling 2.3. Het bestuursorgaan dat de elektronische weg voor een bepaald soort aanvragen heeft geopend (art. 2:15), kan daardoor niet meer louter op grond van de elektronische vorm weigeren aanvragen van dat type in behandeling te nemen. Artikel 4:2, eerste lid, vereist dat de aanvraag is ondertekend. Ingevolge artikel 2:16 is aan dit vereiste door het gebruik van een elektronische handtekening voldaan indien de methode die daarbij is gebruikt voldoende betrouwbaar is. Artikel 4:2, eerste lid, onderdeel b, vereist een dagtekening. Deze dagtekening mag, evenals de overige inhoud van de aanvraag, niet zijn gemanipuleerd. Vereist is dat de dag van ontvangst van het document duidelijk vaststaat. Vanaf de dag van ontvangst begint immers de wettelijke beslistermijn te lopen (vgl. art. 4:13). Ingevolge artikel 2:15, derde lid, kan een bestuursorgaan weigeren een langs elektronische weg verzonden bericht te aanvaarden voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende zijn gewaarborgd. Aldus wordt onder meer gewaarborgd dat de dagtekening van de aanvraag voldoende betrouwbaar is. De weigering kan ertoe leiden dat het bestuur de aanvraag in het geheel niet in behandeling hoeft te nemen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag te verbeteren (vgl. art. 4:5). Men zie hierover meer uitvoerig paragraaf 6 van deze toelichting. Het moment van ontvangst kan langs elektronische weg met behulp van een datumstempel worden vastgelegd (in de ICT-wereld doorgaans aangeduid als: time-stamping). Ingevolge artikel 4:3a bevestigt het bestuursorgaan de ontvangst van een langs elektronische weg ingediende aanvraag. Art. 4:4 kent de bevoegdheid toe een aanvraagformulier vast te stellen. Elektronisch verkeer zal de behoefte aan een model in de vorm van een vaststaand formulier, sjabloon of «format» doen toenemen. Eén van de voordelen van elektronische besluitvorming wordt gevormd door het gebruik van zogeheten intelligente formulieren. Onder het begrip «formulier» zal ook een elektronisch formulier kunnen worden begrepen. Bij de toezending van een formulier langs elektronische weg dient artikel 2:14 in acht te worden genomen. De aanvrager behoudt aldus de mogelijkheid het gebruik van een elektronisch formulier te weigeren en een papieren versie te verlangen.

### *Terinzagelegging*

De terinzagelegging (art. 3:11; vgl. ook 3:42, derde lid (voorheen tweede lid); 7:4; en 7:18) kan ingevolge artikel 2:13, eerste lid, langs elektronische weg plaatsvinden, mits is voldaan aan de vereisten van artikel 2:14. De terinzagelegging geschiedt niet uitsluitend langs elektronische weg, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 2:14, tweede lid). Dat betekent dat uitsluitend publicatie op een website bijvoorbeeld niet voldoende is. Daarnaast moeten de betrokken documenten ook fysiek op de daarvoor gebruikelijke plaatsen kunnen worden ingezien. Wel is het denkbaar dat die fysieke terinzagelegging plaatsvindt doordat het mogelijk wordt gemaakt om op de daarvoor gebruikelijke plaatsen de betrokken documenten op een scherm te raadplegen en er desgevraagd een afdruk van te krijgen.

Het moment waarop de stukken ter inzage worden gelegd moet duidelijk vaststaan, omdat aan het tijdstip van de terinzagelegging vaak rechtsgevolgen zijn verbonden (bijv. de termijn om zienswijzen naar voren te brengen, vgl. art. 3:16, tweede lid). Dat is bij fysieke terinzagelegging niet anders. Uit artikel 2:14, derde lid, volgt dat de terinzagelegging op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier dient plaats te vinden. Dit betekent dat de inhoud, met inbegrip van de dagtekening, niet manipuleerbaar mag zijn. Ook het afschrift van de ter inzage gelegde stukken (art. 3:11, derde lid) kan in principe langs elektronische weg worden verstrekt, mits is voldaan aan het vereiste van artikel 2:14, eerste lid. Het valt overigens te betwijfelen of er nog veel behoefte zal bestaan aan een geadresseerd afschrift dat langs elektronische weg is verzonden, indien de stukken rechtstreeks langs elektronische weg zijn te raadplegen.

Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen «of op een andere geschikte wijze» kennis gegeven van het ontwerp (art. 3:12). De elektronische weg vormt een geschikte wijze, mits de vereisten van artikel 2:14 in acht worden genomen. Dit betekent in het bijzonder dat de kennisgeving niet uitsluitend langs elektronische weg plaatsvindt. Ingevolge artikel 3:12, tweede lid, wordt de kennisgeving, indien het een besluit van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan betreft, in ieder geval in de Staatscourant geplaatst, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Openbare kennisgeving voorafgaand aan de terinzagelegging is nodig omdat daarzonder onvoldoende bekend kan zijn dat het ontwerp ter inzage is gelegd. Terinzagelegging langs elektronische weg verandert daar in principe niets aan. Ook bij terinzagelegging langs deze weg moet van tevoren bekend worden gemaakt waar de stukken ter inzage liggen (vgl. art. 3:12, derde lid, onderdeel a). Deze plaats kan mede een elektronische vindplaats inhouden.

In de elektronische wereld bestaat er feitelijk geen verschil tussen terinzagelegging en kennisgeving door middel van publicatie. Niettemin wordt aan dit onderscheid rechtens wel vastgehouden. Immers, voorafgaand aan de terinzagelegging moet kennis worden gegeven waar en wanneer de stukken ter inzage liggen (art. 3:12). Deze kennisgeving mag eveneens niet uitsluitend langs elektronische weg geschieden (vgl. art. 2:14, tweede lid).

### *Zienswijzen*

Zienswijzen kunnen naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren worden gebracht (vgl. art. 3:15 en 4:9). De ruime lezing van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat zienswijzen in beginsel langs elektronische weg naar voren kunnen worden gebracht. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, zijn op de elektronische verzending van de zienswijzen de bepalingen van afdeling 2.3 van toepassing. Dit betekent dat de keuze voor de elektronische weg alleen mogelijk is indien het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor het naar voren brengen van zienswijzen is geopend (artikel 2:15).



Aangezien het woordje «schriftelijk» in artikel 3:16, derde lid, ruim dient te worden uitgelegd, zijn ook op de langs elektronische weg naar voren gebrachte zienswijzen in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure de artikelen 6:9 en 6:10 van overeenkomstige toepassing. Ingevolge artikel 3:16, derde lid, jo. 6:9, eerste lid, is een zienswijze tijdig naar voren gebracht indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen. Uitdrukkelijk is afgezien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 6:9, tweede lid, (gemitigeerde verzendtheorie) op de verzending langs elektronische weg, aangezien het niet aangaat elektronische verzending gelijk te stellen met een bepaalde manier van conventionele verzending, te weten die van de terpostbezorging, terwijl op andere vormen van verzending, bijvoorbeeld per bode of koerier, de gemitigeerde verzendtheorie niet van toepassing is. De uitdrukking «per post» in artikel 6:9, tweede lid, heeft derhalve geen betrekking op verzending per elektronische post.

Men zie artikel 2:17 voor de vaststelling van het tijdstip van verzending en ontvangst van een langs elektronische weg verzonden bericht. Ingevolge artikel 3:16, derde lid, is op prematuur, dat wil zeggen voor het begin van de termijn, langs elektronische weg naar voren gebrachte zienswijzen artikel 6:10 van overeenkomstige toepassing.

#### *Bekendmaking*

Ingevolge artikel 3:41 geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbende zijn gericht, door toezending of uitreiking. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, kunnen berichten langs elektronische weg worden verzonden, mits de bepalingen van afdeling 2.3 in acht wordt genomen. Op de toezending aan een of meer geadresseerden langs elektronische weg is artikel 2:14, eerste lid, van toepassing: de geadresseerde dient kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs die weg bereikbaar is. Dit betekent dat bijvoorbeeld een papieren afdruk van het langs elektronische weg vastgelegde besluit dient te worden toegezonden of te worden uitgereikt aan hen die niet kenbaar hebben gemaakt dat zij langs elektronische weg voldoende bereikbaar zijn.

Het gevolg van de bekendmaking is dat het besluit in werking kan treden (art. 3:40). Door de bekendmaking kan een besluit zijn werking als rechtshandeling verkrijgen. Het tijdstip van bekendmaking moet precies vaststaan, omdat vanaf dat moment de rechtsgevolgen waarop het besluit is gericht, kunnen intreden. Bovendien kent de wet vanaf dat moment rechtsgevolgen aan het besluit toe. Zo wordt de aanvang van de bezwaar- of beroepstermijn erdoor bepaald (art. 6:8, eerste lid). Dit vereist een «datumstempel» op het elektronische bericht. Uit artikel 2:14, derde lid, volgt dat de verzending op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier dient plaats te vinden. Dit betekent onder meer dat de inhoud, met inbegrip van de dagtekening, niet manipuleerbaar mag zijn.

Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, verzet de Awb zich tegen de bekendmaking langs elektronische weg van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (art. 3:42, het nieuwe tweede lid). Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, geschiedt de verzending van dit soort berichten niet uitsluitend elektronisch. In het verlengde van het uitgangspunt van de nevenschikking ligt het in de rede dat de conventionele kennisgeving geldt als de bekendmaking van het besluit. Indien bezwaar of beroep wordt ingesteld tegen een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht (niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel), dan is voor de vaststelling van de aanvang van de bezwaar- of beroepstermijn (vgl. art. 6:8) de elektronische kennisgeving niet van belang, aangezien langs die weg het besluit niet kan worden bekendgemaakt. De verhouding tussen artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:42, tweede lid (nieuw), is derhalve als volgt. Het publiceren van berichten geschiedt in beginsel niet uitsluitend langs elektronische weg. Dit brengt met zich dat er twee versies kunnen zijn: een conventionele en

een elektronische. De elektronische publicatie geldt niet als de bekendmaking in de zin van de Awb. De reden die hieraan ten grondslag ligt, is dat er verschillen kunnen zijn tussen het tijdstip van openbaar worden van beide versies. Het moment van bekend worden moet echter precies vast staan, in het bijzonder met het oog op de nauwkeurige vaststelling van de (fatale) termijnen. Een en ander lijdt uitzondering indien bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Ingevolge artikel 3:42, derde lid (voorheen tweede lid), wordt indien alleen van de zakelijke inhoud wordt kennisgegeven, het besluit tegelijkertijd ter inzage gelegd. De terinzagelegging kan langs elektronische weg geschieden, men zie artikel 2:13, eerste lid. Ingevolge artikel 2:14, tweede lid, mag de terinzagelegging echter niet uitsluitend langs elektronische weg plaatsvinden. Indien, met andere woorden, in een blad alleen de zakelijke inhoud is gepubliceerd, dient het besluit tegelijkertijd ter inzage te worden gelegd. Indien die terinzagelegging langs elektronische weg plaatsvindt, dient het besluit daarnaast ook fysiek ter inzage te worden gelegd. Artikel 3:42, derde lid (voorheen tweede lid), bepaalt dat in de kennisgeving wordt vermeld waar en wanneer het besluit ter inzage ligt. Dit is niet anders wanneer het besluit langs elektronische weg ter inzage wordt gelegd.

Ingevolge artikel 2:14, eerste lid, kan de mededeling op voet van artikel 3:43 alleen via elektronische weg plaatsvinden voor zover de insprekers en adviseurs te kennen hebben gegeven langs elektronische weg bereikbaar te zijn.

Opgemerkt wordt nog dat de Awb geen betrekking heeft op de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften (art. 3:1, eerste lid, onderdeel b). Voor de algemeen verbindende voorschriften die afkomstig zijn van het Rijk voorziet de Bekendmakingswet hierin, voor de provincie de Provinciewet en voor de gemeente de Gemeentewet, enzovoorts. Deze wetten kennen eigen voorschriften over de wijze waarop algemeen verbindende voorschriften moeten worden bekendgemaakt.

#### *Opschorting van de betalingsverplichting*

Van de opschorting van een betalingsverplichting op voet van artikel 4:56 kan op grond van de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» in beginsel langs elektronische weg worden kennisgegeven. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, is afdeling 2.3 van toepassing. Ingevolge artikel 2:14 geldt dat de geadresseerde kenbaar moet hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is.

#### *Accountantsverklaring*

De Awb vereist op verschillende plaatsen een schriftelijke verklaring van een accountant (men zie art. 4:64, 4:78 en 4:79). Ook hier kan het woord «schriftelijk» ruim worden uitgelegd, zodat in principe denkbaar is dat daaronder ook een elektronische verklaring wordt begrepen. Of en wanneer een elektronische verklaring functioneel equivalent is met een conventionele verklaring en deze verklaring langs elektronische weg kan worden gegeven, hangt af van de ontwikkelingen in de desbetreffende praktijk. Zekerheidshalve wordt erop gewezen dat afdeling 2.3 in beginsel niet van toepassing is op de rechtsverhouding tussen de subsidieaanvrager en de accountant.

#### *Bewijs van een toezichthouder*

Ingevolge artikel 5:17 is een toezichthouder bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en kopieën te maken. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. De ruime interpretatie van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat dat in beginsel ook een elektronisch bewijs kan zijn. Weliswaar is er geen principieel bezwaar tegen

een elektronisch bewijs, maar afgifte daarvan laat zich praktisch nog niet goed denken. Hetzelfde geldt voor het in artikel 5:18, vierde lid, genoemde schriftelijk bewijs.

#### *Bestuursdwang*

Een beslissing tot toepassing van bestuursdwang wordt ingevolge artikel 5:24 op schrift gesteld. Niet alleen een papieren geschrift maar ook de elektronisch vastgelegde beslissing is een beschikking. De ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» brengt dit met zich. Dit sluit aan bij de lezing van artikel 1:3, eerste lid. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat het bestuursorgaan de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan stellen, zorgt het alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking. Dit kan in beginsel zowel op conventionele als elektronische wijze gebeuren.

Voor de verzending van de beslissing tot toepassing van bestuursdwang langs elektronische weg zij verwezen naar het gezegde over de bekendmaking van besluiten langs elektronische weg. Zowel voor de bekendmaking aan de overtreder, voor de bekendmaking aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak ten aanzien waarvan bestuursdwang zal worden toegepast, als voor de bekendmaking aan de aanvrager, geldt dat zij kenbaar moeten hebben gemaakt dat zij langs elektronische weg voldoende bereikbaar zijn (artikel 2:13, eerste lid, jo. 2:14, eerste lid). Bovendien dient de verzending op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier plaats te vinden (artikel 2:13, eerste lid jo. 2:14, derde lid). Bij een bericht met deze strekking – dat zeer belastend is – geldt a fortiori dat de elektronische bereikbaarheid niet te gemakkelijk mag worden aangenomen. Als daarover twijfel kan bestaan, ligt hier de conventionele weg meer voor de hand.

De aanzegging van de betreding van een plaats op voet van artikel 5:27, derde lid, kan in beginsel langs elektronische weg plaatsvinden; zulks volgt uit de ruime uitleg van het woord «schriftelijk». Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, is afdeling 2.3 op de elektronische weg van toepassing. Ingevolge artikel 2:14 geldt dat de geadresseerde kenbaar moet hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. Zoals gezegd, mag de elektronische bereikbaarheid vanwege het belastende karakter van het bericht niet te gemakkelijk worden aangenomen.

#### *Gelijkstellingen*

Op grond van dit wetsvoorstel behoeft een aanzienlijk aantal bestuurshandelingen niet uitsluitend op conventionele wijze plaats te vinden. Besluiten in de zin van deze wet kunnen op papier of langs elektronische weg worden vastgelegd. Het begrip «schriftelijk» wordt immers ruim uitgelegd. Dit geldt ook voor de bestuurshandelingen die voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit worden gelijkgesteld: de schriftelijke weigering een besluit te nemen (art. 6:2, onderdeel a), de schriftelijke beslissing inhoudende de weigering van de goedkeuring van een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel of de intrekking of de vaststelling van de inwerkingtreding van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (art. 8:1, derde lid, onderdeel a) en de schriftelijke beslissing inhoudende de weigering van de goedkeuring van een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling (art. 8:1, derde lid, onderdeel b).

#### *Bezwaar en beroep*

Op grond van de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk», en derhalve ook van «geschrift» en «schrift», kunnen bezwaar en beroep langs elektronische weg worden ingesteld (art. 6:4). Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dienen de bepalingen van afdeling 2.3 in acht te worden genomen in het elektronische verkeer met bestuursorganen. Op het maken van bezwaar

en instellen van administratief beroep langs elektronische weg is derhalve artikel 2:15 van toepassing. Dit betekent dat het bestuursorgaan kenbaar moet hebben gemaakt dat deze weg is geopend. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de rechtsmiddelclausule. Op het verkeer met de bestuursrechter is deze regeling niet van toepassing. Niet uitgesloten is dat de rechter deze regeling onder omstandigheden analoog toepast. Artikel 6:5, eerste lid, vereist dat het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend. Ingevolge artikel 2:16 is aan dit vereiste door het gebruik van een elektronische handtekening voldaan indien de methode die daarbij is gebruikt voldoende betrouwbaar is. Ook is een dagtekening vereist. Deze dagtekening mag, evenals de overige inhoud, niet manipuleerbaar zijn. Vereist is dat de dag van ontvangst van het document duidelijk vaststaat. Ingevolge artikel 2:15, derde lid, kan een bestuursorgaan weigeren een langs elektronische weg verzonden bericht te aanvaarden voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende zijn gewaarborgd. Aldus wordt onder meer gewaarborgd dat de dagtekening van het bezwaar- of beroepschrift voldoende betrouwbaar is. Het gevolg van deze weigering is dat het bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk kan worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een daartoe gestelde termijn. Zulks volgt uit artikel 6:6, waarover meer uitvoerig paragraaf 6 van deze toelichting.

Bij een beroepschrift wordt zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd (art. 6:5, tweede lid). De overlegging kan langs elektronische weg plaatsvinden indien het beroep langs elektronische weg is ingesteld. Op grond daarvan is immers al bekend dat deze weg geopend is. Datzelfde geldt voor de eventuele vertaling.

Ook bij verzending langs elektronische weg is een bezwaar- of beroepschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen (art. 6:9, eerste lid). Zoals reeds is opgemerkt bij het naar voren brengen van zienswijzen, is uitdrukkelijk afgezien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 6:9, tweede lid, (gemitigeerde verzendtheorie) op de verzending langs elektronische weg, aangezien het niet aangaat elektronische verzending gelijk te stellen met een bepaalde manier van conventionele verzending, te weten die van de terpostbezorging, terwijl op andere vormen van verzending, bijvoorbeeld per bode of koerier, de gemitigeerde verzendtheorie niet van toepassing is. Artikel 2:17 schrijft de wijze voor waarop het tijdstip van ontvangst en verzending wordt vastgesteld bij verkeer langs elektronische weg.

Het orgaan waarbij het bezwaar- of beroepschrift is ingediend, bevestigt de ontvangst daarvan langs conventionele of elektronische weg (art. 6:14, eerste lid). Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dient voor elektronische verzending van de bevestiging voldaan te zijn aan de vereisten van artikel 2:14. Ingevolge artikel 2:14, eerste lid, dient de geadresseerde kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. Ook de kennisgeving van het beroepschrift aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, kan plaatsvinden langs elektronische weg indien het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat het langs deze weg voldoende bereikbaar is (vgl. art. 6:14, tweede lid, jo. 2:14, eerste lid). Ingevolge artikel 6:15, eerste lid, wordt bij doorzending van een bezwaar- of beroepschrift daarop de datum van ontvangst aangetekend. Bij doorzending langs elektronische weg dient dit eveneens te gebeuren, bijvoorbeeld met behulp van een datumstempel. De verplichting daartoe voor het bestuursorgaan dat op voldoende betrouwbare wijze te doen, vloeit voort uit artikel 2:14, derde lid. Verzending van de stukken aan de gemachtigde (art. 6:17), kan plaatsvinden langs elektronische weg voor zover de gemachtigde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

Een bezwaar- of beroepschrift kan langs elektronische weg worden inge-

trokken (vgl. art. 6:21). Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dienen voor het verkeer met bestuursorganen de bepalingen van afdeling 2.3 in acht te worden genomen. Intrekking langs elektronische weg kan ingevolge artikel 2:15 alleen plaatsvinden voor zover het orgaan kenbaar heeft gemaakt dat het langs die weg voldoende bereikbaar is. Daarvan is in ieder geval sprake indien het bezwaar of beroep ook langs elektronische weg kan worden ingesteld.

Het indienen van nadere stukken in een bezwaarschriftprocedure, op voet van artikel 7:4, eerste lid, kan langs elektronische weg plaatsvinden, mits artikel 2:15 in acht wordt genomen. De elektronische weg zal over het algemeen geopend zijn voor het indienen van nadere stukken, indien ook het bezwaarschrift langs elektronische weg kan worden ingediend, maar een bestuursorgaan kan daartussen desgewenst ook onderscheid maken, bijvoorbeeld omdat nadere stukken wel eens erg omvangrijk kunnen zijn. De terinzagelegging van het bezwaarschrift en alle verder op de zaak betrekking hebbende stukken voor belanghebbenden (art. 7:4, tweede lid) kan eveneens via elektronische weg plaatsvinden, mits art. 2:14 in acht wordt genomen. Dit betekent dat de belanghebbenden kenbaar hebben gemaakt langs deze weg voldoende bereikbaar te zijn. Dit geldt eveneens zowel voor het langs elektronische weg in de gelegenheid stellen van belanghebbenden te worden gehoord en voor het van de hoor-gelegenheid op de hoogte stellen (art. 7:2), als voor de mededeling van eventuele nova (art. 7:9). Bij de vermelding van de plaats waar de stukken ter inzage zullen liggen, dient de elektronische vindplaats te worden vermeld (vgl. art. 7:4, derde lid). Een afschrift kan langs elektronische weg worden verstuurd (art. 7:4, vierde lid), mits artikel 2:14 in acht wordt genomen. Het langs elektronische weg op de hoogte stellen van belanghebbenden op voet van art. 7:6, derde lid, valt eveneens onder de werking van artikel 2:14. Het tijdstip van ontvangst van het bezwaarschrift wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 2:17. De mededeling van de verdaging van de beslissing op bezwaar kan langs elektronische weg worden gedaan (art. 7:10, derde lid), mits artikel 2:14 in acht wordt genomen. Indien ten behoeve van de beslissing op het bezwaar een adviescommissie is ingesteld, wordt het advies van deze commissie schriftelijk, dat wil zeggen langs conventionele of elektronische weg, uitgebracht (art. 7:13, zesde lid); op de elektronische weg is artikel 2:14 van toepassing. Op de bekendmaking van de beslissing (art. 7:12, tweede lid) langs elektronische weg is artikel 2:14 eveneens van toepassing. Op de mededeling op voet van art. 7:12, derde lid, is artikel 2:14 eveneens van toepassing.

De Awb laat enige ruimte in de wijze waarop een hoorzitting kan plaatsvinden. De SER (Bestuurskamer) vraagt of de mogelijkheid wordt geopend in de bezwaarschriftprocedure langs elektronische weg te horen. Hij zou uit een oogpunt van efficiency en kostenbesparing het elektronische horen in beginsel welwillend tegemoet willen treden. Dezerzijds wordt dit standpunt gedeeld. Uitgangspunt bij het elektronisch horen moet zijn dat dit uitsluitend is toegestaan indien en voor zover alle te horen belanghebbenden hiermee instemmen. Belanghebbenden dienen in beginsel in elkaars aanwezigheid te worden gehoord (art. 7:6). Voor zover belanghebbenden afzonderlijk kunnen worden gehoord, is voor de keuze voor de elektronische weg alleen de instemming van de betrokken belanghebbenden nodig. Uiteraard is van belang dat hierbij zorgvuldig te werk wordt gegaan. In de meeste gevallen zal dit betekenen dat de belanghebbende wordt benaderd met de vraag of hij bereid is deel te nemen aan een elektronische hoorzitting. Daarbij moet worden aangegeven dat hij een keuze heeft: in plaats van de elektronische weg kan ook een gewone hoorzitting worden georganiseerd indien hij daar prijs op stelt. Zoals door de regering reeds tijdens de parlementaire behandeling van de Awb is opgemerkt, dient op een hoorzitting ruimte te zijn voor een gedachte-wisseling (Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 5). Van belang is dat het horen niet uit louter luisteren bestaat, maar dat over en weer op de

opmerkingen kan worden gereageerd. Daarom dient een elektronische hoorzitting zodanig te worden ingericht dat er inderdaad voldoende ruimte is voor een gedachtewisseling. Gedacht kan thans worden aan een zogeheten «chatbox» of aan «video-conferencing». Op het elektronisch horen is afdeling 2.3 van toepassing. In het bijzonder is van belang dat alle belanghebbenden kenbaar hebben gemaakt dat zij langs deze weg voldoende bereikbaar zijn. Voorts dient het elektronisch horen op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier plaats te vinden. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat voor het telefonisch horen in principe hetzelfde geldt. Verwezen wordt naar hetgeen dienaangaande is opgemerkt in het kabinetsstandpunt over de eerste evaluatie van de Awb (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 VI, nr. 46). De Awb verzet zich er niet tegen als bestuursorganen met belanghebbenden overeenstemming trachten te bereiken over een andere wijze van horen, mits dit voldoende zorgvuldig geschiedt. Indien meer belanghebbenden in elkaars aanwezigheid dienen te worden gehoord, zou in beginsel gebruik kunnen worden gemaakt van een telefonisch vergadercircuit, ware het niet dat de hierboven genoemde nieuwe technieken over het algemeen meer geschikt zijn. Het voorafgaande geldt soortgelijk voor de bijzondere bepalingen over administratief beroep (afdeling 7.3).

#### *Klachten*

Klachten kunnen naar keuze schriftelijk of mondeling worden ingediend (vgl. art. 9:2). Op grond van de ruime uitleg van het begrip «schriftelijk» kan een klacht in beginsel langs elektronische weg worden ingediend. Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dienen daarvoor de bepalingen van afdeling 2.3 in acht te worden genomen. Dit betekent dat de keuze voor de elektronische weg alleen mogelijk is voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor klachten is geopend (art. 2:15). De afhandeling van schriftelijk ingediende klachten is met meer uitdrukkelijke waarborgen omgeven dan de afhandeling van mondeling ingediende klachten (afdeling 9.2). Vanwege de ruime interpretatie van het begrip «schriftelijk» is deze afdeling ook van toepassing op elektronische klaagschriften.

Artikel 9:4, tweede lid, vereist dat het klaagschrift is ondertekend. Ingevolge artikel 2:16 is aan dit vereiste door het gebruik van een elektronische handtekening voldaan indien de methode die daarbij is gebruikt voldoende betrouwbaar is. Artikel 9:4, tweede lid, onderdeel b, vereist een dagtekening. Deze dagtekening mag, evenals de overige inhoud van de klacht, niet manipuleerbaar zijn. Ingevolge artikel 2:15, derde lid, kan een bestuursorgaan weigeren een langs elektronische weg verzonden bericht te aanvaarden voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende is gewaarborgd. Aldus wordt onder meer gewaarborgd dat de dagtekening van het klaagschrift voldoende betrouwbaar is.

Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van het klaagschrift schriftelijk, dat wil zeggen langs conventionele of elektronische weg (vgl. art. 9:6). Ingevolge artikel 2:13, eerste lid dient voor elektronische verzending van de bevestiging voldaan te zijn aan de vereisten van artikel 2:14. Ingevolge artikel 2:14, eerste lid, dient de geadresseerde kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. Van het niet in behandeling nemen van een klaagschrift wordt de klager schriftelijk, dat wil zeggen langs conventionele of elektronische weg in kennis gesteld (artikel 9:8, derde lid). Aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, kan langs conventionele of elektronische weg een afschrift van het klaagschrift alsmede van de daarbij behorende stukken worden verzonden (art. 9:9). Voor elektronische verzending van dit afschrift en de daarbij behorende stukken dient voldaan te zijn aan de vereisten van

artikel 2:14. Ingevolge artikel 2:14, eerste lid, dient degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is.

De mededeling waarbij het bestuursorgaan de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft, in de gelegenheid stelt te worden gehoord, kan eveneens langs elektronische weg worden verzonden mits aan de vereisten van artikel 2:14 is voldaan (artikel 9:10, eerste lid, jo. 2:13). De mededeling van de verdaging van de afhandeling van een klacht kan schriftelijk, dat wil zeggen langs conventionele of elektronische weg worden gedaan (art. 9:11, tweede lid), de bepalingen van afdeling 2.3 zijn van toepassing. Dat geldt ook voor de inkennisstelling van de bevindingen van het onderzoek naar de klacht (art. 9:12, eerste lid). Ingevolge artikel 2:14, eerste lid, dient de geadresseerde kenbaar te hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is. Aan degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft kunnen langs elektronische weg stukken worden verzonden indien hij kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

Het bestuursorgaan draagt zorg voor de registratie van de bij hem ingediende schriftelijke klachten (artikel 9:12a). Op grond van de ruime interpretatie van het begrip «schriftelijk» geldt dit voorschrift ook voor langs elektronische weg ingediende klachten.

#### *Mandaat*

Een algemeen mandaat wordt schriftelijk verleend en ingetrokken (artikel 10:5 en 10:8). Een mandaat voor een bepaald geval wordt in ieder geval schriftelijk verleend indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever (vgl. art. 10:5, tweede lid). De ruime lezing van het begrip «schriftelijk» brengt met zich dat de verlening en intrekking in beginsel langs conventionele of elektronische weg kan plaatsvinden.

Ingevolge artikel 2:13, eerste lid, dient de verzending langs elektronische weg van de mandaatverlening of -intrekking onder meer te voldoen aan de eisen van artikel 2:14. Dit betekent dat de gemandateerde kenbaar dient te hebben gemaakt dat hij langs elektronische weg voldoende bereikbaar is en dat het bericht op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier dient te zijn verzonden. Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, vindt ingevolge artikel 3:42, tweede lid (nieuw), de kennisgeving van de verlening of intrekking van een algemeen mandaat niet uitsluitend plaats langs elektronische weg.

## **6. De weigering een bericht te aanvaarden**

Indien een bericht langs elektronische weg aan een bestuursorgaan wordt verzonden, terwijl het bestuursorgaan niet kenbaar heeft gemaakt dat deze weg voor berichten van die aard is geopend (vgl. artikel 2:15, eerste lid), dan kan het bestuursorgaan op deze grond weigeren het bericht te aanvaarden. Eveneens kan het bestuursorgaan op deze grond weigeren het bericht te aanvaarden indien de elektronische weg niet op deze wijze is geopend. Denkbaar is immers dat de elektronische weg op zichzelf wel openstaat, maar dat de verzender niet voldoet aan de technische voorschriften die het bestuursorgaan stelt voor de ontvangst van bepaalde soorten berichten. De afzender maakt bijvoorbeeld gebruik van programmatuur waarmee het bestuursorgaan niet uit de voeten kan.

Ingevolge artikel 2:15, tweede en derde lid, kan een bestuursorgaan een langs elektronische weg verzonden bericht weigeren te aanvaarden voor zover dit bericht onvoldoende betrouwbaar of vertrouwelijk is, dan wel voor zover aanvaarding van verschaft gegevens en bescheiden tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden. Een bericht is onvoldoende betrouwbaar indien het bijvoorbeeld een virus bevat of een elektronische handtekening bevat die te weinig garantie voor een juiste

authenticatie biedt. Een bericht is onvoldoende vertrouwelijk indien het vertrouwelijke gegevens bevat die onvoldoende beveiligd zijn verzonden, in het bijzonder omdat de encryptie onvoldoende waarborgen bevat. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur dient het bestuursorgaan de afzender steeds zo spoedig mogelijk van de weigering op de hoogte te stellen. Artikel 2:15, vierde lid, heeft tot strekking hiervoor een waarborg te bieden. Het bestuur kan het bericht van weigering langs elektronische weg verzenden, mits aan de vereisten van artikel 2:14 is voldaan. De afzender kan van de mogelijkheid gebruik maken het langs elektronische weg verzonden bericht te herstellen, zodat het alsnog aan de eisen voldoet, dan wel zijn bericht langs schriftelijke weg verzenden.

De op artikel 2:15 gebaseerde weigering kan betrekking hebben op allerhande stukken en berichten. Het kan gaan om een aanvraag, een bezwaarschrift of een klacht, maar ook om een bijlage daarbij of een nader stuk in een procedure, of om een brief met een verzoek. Deze weigering is niet appellabel. Voor zover de weigering kan worden aangemerkt als een besluit, brengt een in te voegen onderdeel in artikel 8:4 tot uitdrukking dat dit besluit niet vatbaar is voor beroep.

Wat zijn de gevolgen van de weigering? Bij de toezending van de meeste berichten, zoals een gewone brief of een nader stuk in het kader van bezwaar, is het gevolg van de weigering dat het bestuursorgaan niets met het stuk hoeft te doen, totdat het stuk alsnog correct is ingediend. In geval het bestuursorgaan software hanteert die attachments met virussen automatisch weigert, is het bestuursorgaan ook niet in staat er iets mee te doen. Maar de weigering om van een aanvraag tot het nemen van een beschikking kennis te nemen, of de weigering van een bezwaar- of beroepschrift, dan wel de daarbij verschaft gegevens en bescheiden, *kan* tot gevolg hebben, dat de aanvraag of het bezwaar- of beroepschrift onvolledig wordt zodat artikel 4:5 of 6:6 van toepassing is. Dit is niet noodzakelijk het geval. Indien bijvoorbeeld een onverplicht stuk wordt meegezonden met een aanvraag die onbetrouwbaar blijkt te zijn, dan moet de aanvraag gewoon in behandeling worden genomen.

Indien een aanvraag wordt ingediend die een virus bevat en derhalve onbetrouwbaar is, kan deze aanvraag ingevolge artikel 2:15, derde lid, worden geweigerd. Artikel 4:5 is onder meer van toepassing als de aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel 2:15. Ingevolge art. 4:5 kan het bestuursorgaan besluiten deze aanvraag buiten behandeling te laten, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen. Denkbaar is dat de aanvraag die een virus bevat niet overkomt, doordat de software van het bestuursorgaan de aanvraag automatisch weigert. Indien de aanvraag wordt verzonden met een begeleidend schrijven, bijvoorbeeld in de vorm van een e-mailbericht dat niet is aangetaast door het virus, is er een gerede kans dat het bestuursorgaan kennis kan nemen van de poging een aanvraag in te dienen. Ook in dat geval is artikel 4:5 van toepassing.

Denkbaar is echter ook de situatie waarin de software van het bestuursorgaan automatisch een onbetrouwbaar bericht weigert met als gevolg dat het bestuursorgaan niet op de hoogte is dat er een aanvraag is ingediend. Die situatie is vergelijkbaar met de situatie die bij de schriftelijke postverzending vroeger wel voorkwam: een brief aan een bestuursorgaan werd niet bezorgd maar ongeopend geretourneerd omdat zij onvoldoende was gefrankeerd (tegenwoordig wordt de brief wel bezorgd en krijgt de afzender een rekening). Het gevolg daarvan is dat er geen aanvraag is ingediend. In dat geval komen wij aan de toepassing van artikel 2:15 of 4:5 niet toe. Deze situatie is derhalve vergelijkbaar met het geval dat de aanvraag in het geheel niet wordt ontvangen. Dit risico is in beginsel voor de verzender. Hierbij zij wel opgemerkt, dat een situatie als hier geschetst zich niet snel zal voordoen indien voldoende betrouwbare programmatuur wordt gebruikt. Bovendien dient te worden bedacht dat ook bij de schriftelijke



lijke verzending er altijd een kleine mogelijkheid is dat het bericht niet aankomt.

Indien een aanvraag tot het geven van een beschikking langs elektronische weg wordt ingediend, terwijl de elektronische weg daarvoor niet is geopend of niet op deze wijze is geopend, dan kan het bestuursorgaan ingevolge artikel 2:15, eerste lid, weigeren de aanvraag te aanvaarden. Ook op deze situatie is artikel 4:5 van toepassing. Voor zover het bestuursorgaan op de hoogte is van de aanvraag, dient het de aanvrager in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag te herstellen binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn. Maar ook hier is niet uitgesloten dat de aanvraag het bestuursorgaan niet bereikt. In dat geval geldt dat geen aanvraag is ingediend, en kan het bestuur dus ook geen mogelijkheid tot herstel bieden.

Wanneer een aanvraag aan een bestuursorgaan wordt verzonden, dient, indien zulks is voorgeschreven, gebruik te worden gemaakt van het daartoe op grond van artikel 4:4 vastgestelde aanvraagformulier. Dit is niet anders voor langs elektronische weg ingediende aanvragen: ook dan dient gebruik te worden gemaakt van de langs elektronische weg verstrekte aanvraagformulieren. Indien geen gebruik is gemaakt van een voorgeschreven aanvraagformulier, is niet voldaan aan een wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag en is derhalve artikel 4:5 van toepassing. Het bestuursorgaan kan besluiten deze aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen.

Het voorafgaande geldt niet alleen voor aanvragen tot het geven van een beschikking, maar is mutatis mutandis ook van toepassing op bezwaar- en beroepschriften. Ingevolge artikel 6:6 kan een bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk worden verklaard indien de ontvangst van het bezwaar- of beroepschrift is geweigerd op grond van artikel 2:15, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn. Dit betekent dat indien bijvoorbeeld een bezwaarschrift dat een virus bevat of om een andere reden onbetrouwbaar is, zelfs als het vlak voor het einde van de bezwaartermijn langs elektronische weg wordt ingediend, niet zonder meer mag worden geweigerd. Het bestuursorgaan dient de indiener de gelegenheid te bieden binnen een hem daartoe gestelde termijn zijn verzuim te herstellen, hetgeen betekent dat alsnog binnen die termijn een bericht zonder virus kan worden toegezonden.

De Hoge Raad vraagt een voorziening te treffen voor het geval een bezwaar- of beroepschrift op grond van artikel 2:15 wordt geweigerd en na verloop van de termijn alsnog een volkomen bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend. De wijziging van artikel 6:6 beoogt hieraan tegemoet te komen. Indien een bezwaarschrift langs elektronische weg is ingediend, terwijl deze weg niet is geopend, dient het bestuursorgaan de indiener de gelegenheid te geven binnen een hem daartoe gestelde termijn een schriftelijk bezwaarschrift in te dienen. Het elektronisch ingediende bezwaarschrift wordt hier derhalve begrepen als een bezwaarschrift waaraan een gebrek kleeft. Dit gebrek – dat wil hier zeggen: de elektronische vorm – dient binnen een redelijke termijn te worden hersteld. Ook dit soort situaties valt dus binnen het bestek van artikel 6:6.

Het risico van de verzending ligt in beginsel bij de verzender. Dit betekent dat wanneer een bericht buiten de schuld van de ontvanger niet, niet tijdig of niet juist overkomt, dat voor risico van de verzender zal komen. Het ligt op de weg van het bestuursorgaan bij het openstellen van de elektronische weg de potentiële gebruikers hierover uitdrukkelijk te informeren. In geval van indiening van een onvolledige, onbetrouwbare of niet vertrouwelijke aanvraag, dan wel een onvolledig, onbetrouwbaar of niet vertrouwelijk bezwaar- of beroepschrift, dan wel een aanvraag, bezwaar- of beroepschrift waarvoor de elektronische weg niet of niet op deze wijze is

opengesteld, dient echter te worden gezien of gelegenheid moet worden geboden om het verzuim binnen een daartoe gestelde termijn te herstellen.

Indien een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg verzendt dat onvoldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is, of een bericht verstuurt aan een burger die niet kenbaar heeft gemaakt dat hij langs elektronische weg bereikbaar is, hangen de gevolgen daarvan af van het soort bericht dat is verzonden. Betreft het de bekendmaking van een besluit, dan treedt het ingevolge artikel 3:40, eerste lid, niet in werking. Betreft het bijvoorbeeld de oproep voor het horen van een aanvrager, dan is de aanvrager niet op adequate wijze in de gelegenheid gesteld te worden gehoord en dient dat alsnog te gebeuren, althans voor zover de verplichting bestaat de aanvrager te horen. Indien de geadresseerde het door het bestuursorgaan langs elektronische weg verzonden bericht niet betrouwbaar of vertrouwelijk acht, kan hij voorts om een schriftelijke afdruk verzoeken. Het bestuursorgaan dient aan een dergelijk verzoek gehoor te geven.

## **7. Aanpassingswetgeving**

Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat diverse bijzondere wetten moeten worden aangepast. Met het opstellen van een aanpassingswet op het niveau van de formele wetgeving is inmiddels een begin gemaakt. De benadering van dit wetsvoorstel is dat in beginsel de elektronische weg kan worden bewandeld, mits de voorwaarden van afdeling 2.3 in acht worden genomen. Deze benadering brengt met zich dat voorschriften in bijzondere wetgeving, die bijvoorbeeld conventionele wijzen van verzending, kennisgeving in een blad of terinzagelegging voorschrijven, in beginsel niet behoeven te worden aangepast. Slechts indien een uitzondering op deze hoofdregel moet worden gemaakt, namelijk voor zover het elektronisch verkeer niet functioneel equivalent is – met andere woorden: voor zover elektronisch verkeer geen volwaardig alternatief is – dient de bijzondere wet te worden gewijzigd, in die zin dat tot uitdrukking dient te worden gebracht dat uitsluitend de conventionele weg is toegestaan. Voorts kan de elektronische weg uitdrukkelijk worden voorgeschreven. Ook dan is afdeling 2.3 van toepassing.

Het woord «schriftelijk» wordt ruim uitgelegd, in die zin dat daaronder ook elektronische geschriften zijn te begrijpen. Waar in bijzondere wetgeving het vereiste van schriftelijkheid wordt gesteld of andere vormvoorschriften worden gebeden, dient te worden gezien in hoeverre elektronisch verkeer daarmee functioneel equivalent is. De bijzondere wetgever kan de elektronische weg uitdrukkelijk afsluiten. Voorts kent dit wetsvoorstel een algemene waarborg die tot strekking heeft elektronische verkeer te voorkomen wanneer vormvoorschriften zich daartegen verzetten (artikel 2:13, tweede lid). Indien een bijzondere wet de ondertekening van stukken voorschrijft, behoeft deze wet geen aanpassing. Immers, wanneer de elektronische weg is toegestaan, volgt daaruit reeds dat aan het vereiste van ondertekening in beginsel met behulp van een elektronische handtekening kan worden voldaan (artikel 2:16).

## **8. Uitvoering en bedrijfseffecten**

### *8.1 Eenvormige uitvoering*

Dit wetsvoorstel dwingt burger en bestuursorganen niet van elektronisch verkeer gebruik te maken. Het vereist wel dat het elektronische verkeer op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier plaatsvindt. De eisen die aan de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid worden gesteld variëren. Zij zijn afhankelijk van de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het bericht wordt gebruikt. Bestuursorganen en

burgers zijn er in beginsel zelf verantwoordelijk voor dat de door hun verzonden berichten aan deze eisen beantwoorden.

Als elk bestuursorgaan op eigen wijze bepaalde technieken, organisatorische vereisten of technische standaarden zou voorschrijven, komt dit de helderheid in het verkeer tussen overheid en burger niet ten goede. Het beleid van het kabinet is erop gericht om bestuursorganen te stimuleren – daar waar dat mogelijk is – zoveel mogelijk van dezelfde technieken gebruik te maken waar het de toegang van de burger tot het bestuur betreft. Het is wenselijk dat er een zekere mate van uniformiteit is in de wijze waarop de burger een bestuursorgaan kan benaderen. Het is bijvoorbeeld onwenselijk dat voor de aanvraag van een parkeervergunning in de ene gemeente aan andere technische eisen moet worden voldaan dan voor de aanvraag van een vergelijkbare vergunning in een andere gemeente. Dat zou immers de toegankelijkheid van de overheid niet ten goede komen. Een onnodig grote diversiteit in de manier waarop bestuursorganen elektronisch kunnen worden benaderd, zou door de burger ook als onnodig belastend worden ervaren.

Teneinde elektronisch verkeer voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk te doen zijn, wordt zoals gezegd, door het kabinet thans een public-key-infrastructure (pki) ontwikkeld, waarmee elektronische identificatie op afstand mogelijk wordt. Bestuur en burger zullen hier gebruik van kunnen maken. Het gebruik van deze structuur draagt bij aan de eenvormige toegankelijkheid van de overheid en aan stimulering van de afhandeling van elektronisch verkeer tussen overheid en burger. De structuur is tevens bedoeld voor elektronische communicatie tussen overheden onderling. In de reacties op het voorontwerp wordt in het bijzonder door de Raad voor het openbaar bestuur het ontwikkelen van een goede public-key-infrastructure van groot belang geacht.

De public-key-infrastructure voorkomt dat in het bovengegeven voorbeeld de ene gemeente inderdaad andere betrouwbaarheidseisen stelt dan de andere gemeente: er is één soort elektronische handtekening voorzien, met, naar het zich laat aanzien, een smartcard als drager. Met deze smartcard kan een gebruiker zich in beginsel bij de hele overheid langs elektronische weg identificeren. De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft toegezegd er voor te willen zorgen dat de elektronische handtekening voor de overheid uniform aan de burger kan worden aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat de burger wordt geconfronteerd met allerlei typen smartcards en verschillende soorten handtekeningen voor verschillende diensten van de overheid (Kamerstukken II 2000/01, 26 387, nr. 10). De oplevering van de hiervoor benodigde centrale infrastructuur is voorzien aan het einde van het jaar 2002. Het daarbij behorende Programma van Eisen is medio 2002 vastgesteld. De ingebruikname vindt stapsgewijs plaats vanaf 2003.

Daarnaast voert de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in het bijzonder jegens gemeenten een actief beleid om de elektronische dienstverlening te stimuleren en te coördineren. Het beleid is er onder meer op gericht dat alle gemeenten in 2002 beschikken over een website die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Er is een modelcatalogus ontwikkeld van overheidsdiensten die door gemeenten worden aangeboden. Gemeenten worden gestimuleerd om een dergelijke catalogus inclusief de daarbij horende formulieren via internet aan te bieden. In samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt onderzocht op welke wijze coördinatie en standaardisatie op het gebied van de gemeentelijke informatievoorziening kunnen bijdragen aan een doelmatige en doeltreffende invoering van elektronische dienstverlening.

## *8.2 Bestuurslasten*

Dit wetsvoorstel levert een bijdrage aan de toename van het gebruik van de elektronische snelweg in het verkeer met en door de overheid.

Verwacht mag worden dat een toename van het elektronisch verkeer een verlichting van de bestuurslasten van de overheid met zich brengt, voorzover zij gepaard gaat met een vermindering van het conventionele verkeer. Opgemerkt wordt dat vanwege het laagdrempelige karakter van elektronisch verkeer de verwachting tevens is dat er sprake zal zijn van een intensievere communicatie tussen overheid en burger. Het is derhalve niet goed doenlijk een kwantitatieve inschatting te maken van de uitvoeringslasten die dit wetsvoorstel voor bestuursorganen met zich brengt. Daarbij is van belang dat, zoals gezegd, dit wetsvoorstel rechtens niet dwingt tot het gebruik van de elektronische weg: het wetsvoorstel heeft zijn plaats in het algemene stimuleringsbeleid dat door het kabinet wordt gevoerd terzake van het gebruik van informatie- en communicatie-technologie.

Het nieuwe artikel 4:3a bepaalt dat een bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag bevestigt. Met betrekking tot een schriftelijk ingediende aanvraag wordt deze eis niet gesteld. De ontvangstbevestiging van een elektronische aanvraag kan automatisch plaatsvinden. De bestuurslasten daarvan zijn dan ook nagenoeg nihil.

### *8.3 Bedrijfseffecten*

Waar in dit wetsvoorstel wordt gesproken over de «burger» kan daarvoor ook worden gelezen «bedrijf». Zoals in het kader van de Awb gebruikelijk, wordt de term «burger» gebruikt ter onderscheid van bestuursorganen en wordt ten aanzien van burgers niet nader gedifferentieerd in bedrijven en particulieren. Het wetsvoorstel heeft in principe ook betrekking op alle bedrijven die langs elektronische weg met de overheid willen communiceren. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting een verlichting van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich brengen voor zover het elektronisch verkeer een lastenverlichting teweeg brengt in vergelijking met schriftelijk verkeer. Het gebruik van de elektronische weg vergt minder fysieke inspanningen, bevordert een hogere snelheid van communicatie die tijd noch plaats gebonden is. De toegang tot de overheid langs elektronische weg vormt bovendien een prikkel voor de automatische verwerking van gegevens. Het is niet goed doenlijk de bedrijfseffecten voor het gehele bedrijfsleven te kwantificeren. Het aantal bedrijven dat langs elektronische weg met de overheid communiceert neemt zienderogen toe, aldus ook het rapport van het Centraal Bureau voor de Statistiek: *De digitale economie 2001*, p. 68. Verwacht mag zonder meer worden dat de effecten daarvan positief zullen zijn. Deze verwachting ligt ten grondslag aan het algehele kabinetsbeleid met de betrekking tot de stimulering van de deelname aan de informatiemaatschappij.

## **9. Notificatie**

Het voorstel van wet is op 7 januari 2002 voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan 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 (Pb EG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (Pb EG L 217). De Commissie heeft geen opmerkingen.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

*Artikel I, onderdeel A (nieuwe afdeling 2.3)*

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

Deze bepaling strekt ertoe de bepalingen van afdeling 2.3 van toepassing te doen zijn op verkeer langs elektronische weg. Elektronisch bestuurlijk verkeer is alleen geoorloofd indien aan de eisen van deze afdeling is voldaan.

Deze bepaling heeft betrekking op verzending in de ruimste zin van het woord. Het betreft het langs elektronische weg in kennis stellen, kennisgeven, ver-, toe-, door- en terugzenden, mededelen, bevestigen, aanzeggen, naar voren brengen, indienen, enzovoorts. Onder het verzenden langs elektronische weg wordt iedere vorm van elektronische gegevensuitwisseling met een ander verstaan. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om het langs elektronische weg indienen of overleggen van bepaalde stukken, zoals het indienen van een bezwaarschrift of het overleggen van een afschrift. Het betreft zowel de verzending aan bepaalde geadresseerden als de kennisgeving die niet tot een of meer geadresseerden is gericht. Onder verzenden langs elektronische weg is bijvoorbeeld zowel te begrijpen het versturen van een e-mailbericht als het plaatsen van een stuk op een website. Daarmee wordt in deze regeling het woord «verzenden» in een ietwat ruimere zin gebruikt dan in het alledaagse spraakgebruik gangbaar is. In de elektronische wereld bestaat er feitelijk geen verschil tussen terinzagelegging en kennisgeving door middel van publicatie. In deze afdeling wordt de term «verzending» gehanteerd, ongeacht of het nu gaat om verzending in de gebruikelijke zin van het woord, dan wel om publicatie, om terinzagelegging of om kennisgeving op een andere wijze.

Met de woorden «in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen» wordt nog eens – men vergelijk de titel van hoofdstuk 2 – benadrukt dat deze regeling betrekking heeft op het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. Deze bepalingen zijn niet van toepassing op het verkeer met de rechter.

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

Deze bepaling strekt ertoe tot uitdrukking te brengen wanneer elektronisch verkeer niet is toegestaan. In de eerste plaats is dit het geval wanneer zulks bij of krachtens de wet is uitgesloten. In de bestuursrechtelijke wetgeving kan zijn voorgeschreven dat de elektronische weg niet is geoorloofd. Met het woordje «krachtens» in onderdeel a wordt tot uitdrukking gebracht dat een dergelijk verbod ook in een besluit kan zijn opgenomen, bijvoorbeeld in een vergunningvoorschrift.

Naast situaties waar wetgever of bestuur zich uitdrukkelijk hebben uitgelaten over de toelaatbaarheid van de elektronische weg, zijn er ook gevallen waarin zij dat niet hebben gedaan. Daarop heeft onderdeel b betrekking. Niet uitgesloten is dat de aard van de voorgeschreven verzending aan elektronisch verkeer in de weg staat. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet, is bepalend welke functie de vormvoorschriften vervullen en in hoeverre die functie ook langs elektronische weg kan worden gerealiseerd.

Vormvoorschriften staan dus niet zonder meer aan elektronisch verkeer in de weg. Indien in een wettelijk voorschrift wordt bepaald dat van een stuk mededeling wordt gedaan in een bepaald blad, bijvoorbeeld in de Staatscourant, heeft dat tot functie algemene bekendheid aan dat stuk te geven. Zulks kan in beginsel ook langs elektronische weg geschieden, mits de

juiste manier wordt gekozen; publicatie op een goed toegankelijke website is hiermee functioneel equivalent. (Terzijde zij opgemerkt dat ingevolge artikel 2:14, tweede lid, deze publicatie niet uitsluitend langs elektronische weg mag geschieden.) Indien bijvoorbeeld verzending «per brief» is voorgeschreven, hetgeen regelmatig voorkomt, kan dit in beginsel eveneens langs elektronische weg gebeuren, want er zijn vormen van elektronische verzending die dezelfde waarborgen bieden als een papieren brief. Wanneer echter een aanplakverplichting is voorgeschreven, ligt het eraan wat de functie van het aanplakken is. De ouderwetse verplichting tot aanplakken aan het gemeentehuis heeft slechts de functie van «het moet voor een ieder kenbaar zijn». In dat geval kan plaatsing op een website functioneel equivalent en dus toegestaan zijn. Maar indien is voorgeschreven dat een besluit moet worden aangeplakt aan het object waarop het betrekking heeft (het klassieke bordje «onbewoonbaar verklaard»), dan heeft de wetgever het kennelijk nodig geacht dat het besluit aan het object zelf zichtbaar was. Dit laatste is langs elektronische weg niet te bereiken, dus dan mag het niet elektronisch plaatsvinden. Niet uitgesloten is overigens dat «aanplakken aan het object» in de toekomst wel goed langs elektronische weg mogelijk is; dit is afhankelijk van de ontwikkelingen van de techniek.

Deze bepaling is derhalve in het bijzonder van belang met het oog op de verhouding tussen bijzondere bestuurswetgeving en de Awb. In bestuurswetgeving worden immers meer dan eens vormvoorschriften gesteld aan de wijze waarop het berichtenverkeer dient plaats te vinden. Voorts is deze bepaling van belang indien in beschikkingvoorschriften vormvereisten worden gesteld.

#### Artikel 2:14, eerste lid (Verzending aan geadresseerde)

Deze bepaling strekt ertoe de nevenschikking ten aanzien van de verzending aan een of meer geadresseerden tot uitdrukking te brengen. Met de zinsnede «tot een of meer geadresseerden» wordt aangesloten bij de bewoordingen van artikel 3:41, eerste lid. Men zie het algemeen deel van deze toelichting voor de keuze voor de term «geadresseerde» in plaats van «belanghebbende».

Teneinde een bericht langs elektronische weg te mogen verzenden, is vereist dat de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg voldoende bereikbaar is. De wettekst stelt geen eisen aan de wijze van kenbaarmaking. De kenbaarmaking kan meer of minder uitdrukkelijk geschieden. De geadresseerde zal moeten aangeven op welk elektronisch postadres hij bereikbaar is. Vergeleken met een conventionele omgeving is het op de elektronische snelweg immers veel eenvoudiger om een postadres te wijzigen of om over meer postadressen te beschikken. Men zie meer uitvoerig het algemeen deel van deze toelichting.

#### Artikel 2:14, tweede lid (Openbare kennisgeving)

Deze bepaling strekt ertoe de nevenschikking ten aanzien van de openbare kennisgeving en de terinzagelegging tot uitdrukking te brengen. Met de zinsnede «niet tot een of meer geadresseerden» wordt aangesloten bij de bewoordingen van artikel 3:42, eerste lid. Men zie hierboven voor de keuze voor de term «geadresseerde» in plaats van «belanghebbende». Openbare kennisgeving vindt niet uitsluitend plaats langs elektronische weg. Dit houdt in dat, naast de openbare kennisgeving langs elektronische weg, de kennisgeving plaatsvindt in een van overheidswege uitgegeven informatieblad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze (men vergelijk artikel 3:12 en 3:42). In de elektronische wereld bestaat er feitelijk geen verschil tussen de terinzagelegging en de openbare kennisgeving. Onder de verzending van een bericht dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht, is derhalve ook de elektro-

nische terinzagelegging te begrijpen. Op grond van deze bepaling mag een stuk niet uitsluitend langs elektronische weg ter inzage worden gelegd. Dit betekent dat het tevens mogelijk moet zijn het stuk ter plaatse op conventionele wijze in te zien.

In die gevallen dat van de kring van betrokkenen in redelijkheid bekend is dat niemand behoefte heeft aan een schriftelijke openbare kennisgeving, kan bij wettelijk voorschrift een uitzondering op het uitgangspunt van de nevenschikking worden gemaakt. Te denken valt aan de openbaarmaking van besluiten die gericht zijn tot een op het terrein van de automatisering werkzame bedrijfstak.

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

Deze bepaling geeft aan dat wanneer een bestuursorgaan langs elektronische weg communiceert, dat op een betrouwbare en vertrouwelijke manier dient te gebeuren. Voor wat moet worden verstaan onder een «voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier» zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Van voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is sprake indien de veiligheid even groot is vergeleken met de situatie dat er van de conventionele weg zou worden gebruik gemaakt. Het risico van de verzending langs elektronische weg ligt bij de verzender, tenzij komt vast te staan dat het probleem is veroorzaakt door de ontvanger. Indien de betrouwbaarheid of de vertrouwelijkheid wordt betwijfeld, kan de geadresseerde om een schriftelijk afschrift verzoeken. Voor de vaststelling of het bericht op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier langs elektronische weg is verzonden, dient acht te worden geslagen op de aard, inhoud en doel van het bericht. Aan een eenvoudige mededeling worden minder hoge eisen gesteld dan aan een officieel document. Bij de aard en inhoud dient aan het soort document te worden gedacht. Bevat het bericht bijvoorbeeld privacy-gevoelige informatie? Bij het doel van de verzending dient ook acht te worden geslagen op de reikwijdte ervan. Is er bijvoorbeeld sprake van een openbare kennisgeving of van toezending aan een geadresseerde? Bij openbare kennisgeving speelt de vertrouwelijkheid uiteraard geen rol, maar de betrouwbaarheid wel.

#### Artikel 2:15, eerste lid (Verzending aan bestuursorgaan)

Deze bepaling strekt ertoe te bepalen wanneer een bericht langs elektronische weg aan een bestuursorgaan kan worden toegezonden. Deze bepaling beoogt te voorkomen dat bestuursorganen langs elektronische weg worden benaderd terwijl zij nog niet in voldoende mate in staat zijn langs die weg verzonden berichten (of het nu gaat om een aanvraag tot het nemen van een beschikking, een klacht dan wel anderszins) op adequate wijze in behandeling te nemen. Het bestuursorgaan kan aan de openstelling van de elektronische weg nadere eisen stellen die noodzakelijk zijn voor de verwerking van het binnengekomen bericht. Dit soort eisen zijn over het algemeen technisch van aard. Zij hebben betrekking op de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht en maken een ordelijke en efficiënte behandeling van het bericht mogelijk. Het bestuursorgaan kan op deze grond verlangen dat bepaalde elektronische berichten naar een bepaald postadres worden verzonden.

Indien een bericht langs elektronische weg aan een bestuursorgaan wordt toegezonden, terwijl het bestuursorgaan niet heeft kenbaar gemaakt dat deze weg is geopend voor dit soort berichten en deze weg inderdaad ook niet is opengesteld, dan kan het bestuursorgaan op die grond weigeren het bericht te aanvaarden. Het staat het bestuursorgaan echter ook onder die omstandigheid vrij het bericht te accepteren. Indien het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg is geopend, ontbreekt uiteraard deze weigeringsgrond. Voor zover het bestuursorgaan

de elektronische weg niet heeft opengesteld, blijft voor verzending uiteraard de schriftelijke weg openstaan.

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

Deze bepaling strekt ertoe overbelasting van het bestuursorgaan met langs elektronische weg verzonden gegevens en bescheiden te voorkomen. Aan een elektronisch bericht kunnen eenvoudig andere stukken worden gehecht van aanzienlijke omvang. Het relatieve gemak waarmee stukken langs elektronische weg kunnen worden verzonden, maakt dat moet worden voorkomen dat bestuursorganen overbelast kunnen worden door talloze stukken, die waarschijnlijk ook nog moeten worden uitgeprint. Het uitprinten van deze stukken is over het algemeen duurder dan het kopiëren ervan.

Indien langs elektronische weg verzonden gegevens of bescheiden op grond van deze bepaling worden geweigerd, kunnen zij nog steeds langs conventionele weg worden verstuurd. De weigering de gegevens en bescheiden te aanvaarden is geen appellabel besluit. Zekerheidshalve wordt hiertoe een onderdeel aan artikel 8:4 toegevoegd.

Met de zinsnede «gegevens en bescheiden» is aansluiting gezocht bij elders in de Awb gehanteerde terminologie, zie bijvoorbeeld artikel 4:2, tweede lid, en artikel 5:17, eerste lid. Reeds in de toelichting op artikel 5:17 is aangegeven dat de term «gegevens» ook gegevens omvat die langs elektronische weg zijn vastgelegd (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 144). Deze woorden hebben een meer specifieke betekenis dan de term «bericht». Het woord «bescheiden» is naast «gegevens» gebruikt, omdat soms de overlegging van bepaalde documenten of bewijsstukken nodig is, zoals een diploma, een tekening of een foto. Veelal kan met een kopie of een gewaarmerkt afschrift worden volstaan (Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 89). In de digitale wereld is dat niet anders dan in de conventionele. Bij verschaft bescheiden en gegevens kan onder meer aan «attachments» e.d. bij e-mailberichten worden gedacht.

Om te bepalen of de aanlevering van gegevens of bescheiden langs elektronische weg onevenredig belastend is, dient een vergelijking te worden gemaakt met een toezending langs conventionele weg. Een belasting is onevenredig indien de afwikkeling van een verzending langs conventionele weg voor het bestuursorgaan – in termen van tijd en geld – beduidend minder inspanning vergt. Met de woorden «onevenredige belasting» is aansluiting gezocht bij artikel 2:7, tweede lid.

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

Deze bepaling strekt ertoe tot uitdrukking te brengen dat wanneer een bericht aan een bestuursorgaan langs elektronische weg wordt toegezonden, dat op een betrouwbare en vertrouwelijke manier dient te gebeuren. Voor zover hieraan niet is voldaan, kan het bestuursorgaan het bericht weigeren te aanvaarden. Het bericht kan geheel of gedeeltelijk worden geweigerd. Van een gedeeltelijke weigering is bijvoorbeeld sprake indien uitsluitend bepaalde bijlagen niet worden aanvaard. Het risico van de verzending langs elektronische weg ligt bij de verzender, tenzij komt vast te staan dat het probleem is veroorzaakt door de ontvanger. Indien een langs elektronische weg verzonden bericht op grond van deze bepaling wordt geweigerd, kan het nog steeds langs conventionele weg worden verstuurd. De weigering het bericht op deze grond te aanvaarden is geen appellabel besluit.

Deze bepaling vormt de evenknie van artikel 2:14, derde lid. Voor wat moet worden verstaan onder «voldoende betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid» zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Van voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is sprake



indien de veiligheid even groot is vergeleken met de situatie dat er van conventioneel verkeer zou worden gebruik gemaakt.

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

Deze bepaling strekt ertoe te bewerkstelligen dat indien een bestuursorgaan een langs elektronische weg ontvangen bericht niet aanvaardt, omdat het bericht niet voldoet aan de vereisten van dit artikel, het bestuursorgaan hiervan zo spoedig mogelijk mededeling aan de afzender doet. Het bericht van technische weigering kan langs elektronische weg worden verzonden, mits aan de eisen van artikel 2:14 wordt voldaan.

#### Artikel 2:16 (Elektronische ondertekening)

Deze bepaling strekt ertoe 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. Onder een elektronische handtekening wordt verstaan een handtekening die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie.

Dit artikel bepaalt dat een elektronische handtekening met een conventionele handtekening mag worden gelijkgesteld indien de methode voor authenticatie voldoende betrouwbaar is. Met de norm van voldoende betrouwbaarheid wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 3:15a, eerste lid, BW. Met de term «authenticatie» wordt uitdrukking gegeven aan het beginsel van de authenticiteit. De term «authenticatie» wordt gebezigd in de richtlijn inzake elektronische handtekeningen en is ook overgenomen in het BW. Voor de verschillende methoden voor authenticatie zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting. Om te beoordelen of in een bepaald geval een elektronische handtekening voldoende betrouwbaar is, dient te worden gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Met deze bewoordingen wordt aangesloten bij het bepaalde in artikel 2:14, derde lid.

Artikel 3:15a, tweede tot en met zesde lid, en artikel 3:15b BW zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet. Artikel 3:15a, tweede lid, bepaalt wanneer een elektronische handtekening vermoed wordt voldoende betrouwbaar te zijn. Dit is het geval indien gebruik is gemaakt van een geavanceerde elektronische handtekening die gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel dd, Telecommunicatiewet en gegeneerd is door een veilig middel voor het aanmaken van handtekeningen als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel gg, Telecommunicatiewet.

Artikel 3:15a, derde lid, bepaalt op welke grond een elektronische handtekening niet zonder meer als onvoldoende betrouwbaar wordt aangemerkt. Een elektronische handtekening kan niet als onvoldoende betrouwbaar worden aangemerkt op de enkele grond dat deze niet is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat, niet is gebaseerd op een door een geaccrediteerde certificatie dienstverlener afgegeven certificaat, of niet met een veilig middel voor het aanmaken van handtekeningen is aangemaakt.

Artikel 3:15a, vierde lid, bevat de definitie van een elektronische handtekening. Artikel 3:15a, vijfde lid, bevat de definitie van een ondertekenaar.

Artikel 3:15a, zesde lid, brengt tot uitdrukking dat het tweede en derde lid regels van regeland recht inhouden. Artikel 3:15b heeft betrekking op de geldigheid van een gekwalificeerd certificaat indien dat is uitgegeven door een certificatie dienstverlener die is gevestigd in een derde land.

Bij wettelijk voorschrift kunnen aanvullende eisen worden gesteld. Op

deze grond kunnen verder gaande eisen worden gesteld dan uit de aansluiting bij de norm van het BW volgt. Artikel 3, zevende lid, van de genoemde richtlijn inzake elektronische handtekeningen luidt: «De lidstaten kunnen voor het gebruik van elektronische handtekeningen in de openbare sector eventuele aanvullende eisen stellen. Deze eisen moeten objectief, transparant, evenredig en niet-discriminerend zijn en mogen slechts op de specifieke kenmerken van de betrokken toepassing betrekking hebben. Zij mogen geen belemmering vormen voor grensoverschrijdende diensten.» Bij het vaststellen van een wettelijke voorschrift dat het stellen van aanvullende eisen door een bestuursorgaan in een bepaald geval mogelijk maakt, zullen deze voorwaarden in acht moeten worden genomen. Voor zover bij wettelijk voorschrift aanvullende eisen zijn gesteld, kan daarvan niet worden afgeweken.

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

Deze bepaling strekt ertoe het tijdstip van verzending van een door een bestuursorgaan langs elektronische weg verzonden bericht vast te stellen. Dit is in het bijzonder van belang als vanaf dat tijdstip bepaalde termijnen gaan lopen, zoals bij de verzending van besluiten en ontwerp-besluiten of voor de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een besluit. Bijvoorbeeld voor de vaststelling of een zienswijze tijdig naar voren is gebracht, is het (ingevolge artikel 3:16, tweede lid) van belang te weten op welke dag het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd. Bijvoorbeeld voor de vaststelling of een bezwaarschrift tegen een besluit tijdig is ingediend, is het van belang te weten wanneer het besluit precies is verzonden. Meer precies: het bezwaarschrift is tijdig ontvangen indien het voor het einde van de termijn is ontvangen (artikel 6:9, eerste lid). De termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is bekendgemaakt (art. 6:8, eerste lid). De bekendmaking geschiedt door toezending (art. 3:41). Art. 2:17, eerste lid, bepaalt dat het bericht langs elektronische weg is verzonden op het tijdstip dat het bericht een systeem heeft bereikt waarover het bestuursorgaan geen controle heeft.

Onder een systeem voor gegevensverwerking is te verstaan een systeem voor het genereren, verzenden, ontvangen, opslaan of op andere wijze verwerken van gegevens. Het is niet relevant waar de computer staat opgesteld, aangezien een computer vanaf verschillende locaties kan worden bediend. Een systeem voor gegevensverwerking waarover de verzender geen controle heeft, kan het systeem van de ontvanger zijn. In veel gevallen zal het echter het systeem van een tussenpersoon zijn, zoals een internet-serviceprovider. Wanneer een bestuursorgaan en een burger een abonnement hebben bij dezelfde internet-serviceprovider, maken zij nog geen gebruik van het hetzelfde systeem voor gegevensverwerking. De voorgestelde bepaling brengt met zich dat een bericht ook verzonden is wanneer het niet bij de geadresseerde aankomt; voldoende is dat het bericht zich buiten het bereik van het bestuursorgaan bevindt. Dit is bij verzending langs conventionele weg niet anders. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of aldus het risico niet bij de ontvanger wordt gelegd. Het risico van het gebruik van de elektronische weg ligt echter, zoals in het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, in beginsel bij de verzender. De wijze van vaststelling van het tijdstip van verzending laat het risico voor het niet aankomen van berichten onverlet. Dat een bericht op een bepaald tijdstip is verzonden, zegt immers nog niet dat het de geadresseerde ook (ongeschonden) heeft bereikt.

Indien het bestuursorgaan en de geadresseerde gebruik maken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking, werkt het bepaalde niet, omdat in dat geval het bericht niet een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarover het bestuursorgaan geen controle heeft. Daarom is een bijzondere voorziening opgenomen voor het geval dat het bestuursorgaan en de geadresseerde gebruik maken van hetzelfde systeem voor

gegevensverwerking: in dat geval geldt een bericht als verzonden indien het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde. Wanneer de burgemeester en de gemeenteraad gebruik maken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking en de burgemeester verstuurt een bericht aan de gemeenteraad, dan is dit bericht verzonden op het tijdstip dat het toegankelijk wordt voor de gemeenteraad.

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

Deze bepaling strekt ertoe het tijdstip van ontvangst door een bestuursorgaan van een langs elektronische weg verzonden bericht vast te stellen. Dit is in het bijzonder van belang om te kunnen constateren of het bericht tijdig is ontvangen (bijvoorbeeld de tijdige ontvangst van een zienswijze, bezwaar- of beroepschrift). Verder is het van belang het tijdstip van ontvangst te kunnen vaststellen indien vanaf dat tijdstip bepaalde termijnen gaan lopen (bijvoorbeeld de beslistermijn na ontvangst van een aanvraag, bezwaar- of beroepschrift, of de termijn voor afhandeling van een klaagschrift).

Voor de uitdrukking «systeem voor gegevensverwerking» zij verwezen naar de toelichting bij de vorige bepaling. Voor de vaststelling van het tijdstip van ontvangst is geen behoefte aan een bijzondere voorziening voor het geval dat verzender en bestuursorgaan van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking gebruik maken, zoals wel in het eerste lid is opgenomen. Ook indien verzender en bestuursorgaan van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking gebruik maken, bereikt het bericht immers het systeem voor gegevensverwerking van het bestuursorgaan. Er zij op gewezen dat de ontvangst niet eerst plaatsvindt als het bericht daadwerkelijk is geopend. Of en wanneer het bericht wordt geopend, behoort tot de verantwoordelijkheid van de ontvanger. Ten aanzien van een conventionele brief ligt dit niet anders; daar staat de ontvangst ook los van het feit of er daadwerkelijk van het bericht kennis wordt genomen. Ingeval een bericht een systeem voor gegevensverwerking van een bestuursorgaan bereikt waarvoor het niet is bestemd, dient het bericht te worden doorgezonden naar het bestuursorgaan dat kennelijk bevoegd is, of, indien dat niet mogelijk is, te worden teruggezonden. Artikel 2:3 voorziet hierin.

#### Artikel 1, onderdeel B (wijziging artikel 3:42)

Deze bepaling strekt ertoe tot uitdrukking te brengen dat de bekendmaking van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, niet langs elektronische weg geschiedt. Indien van een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, op verschillende manieren is kennisgegeven, bijvoorbeeld door plaatsing op een website en door publicatie in een van overheidswege uitgegeven blad, dan kan de publicatie in het blad gelden als bekendmaking, maar niet die op een website. Dit punt kan van belang zijn voor de inwerkingtreding van het besluit of voor de ingang van de beroepstermijn.

Deze regeling vloeit voort uit het uitgangspunt dat de elektronische weg wel nevensgeschikt is aan de schriftelijke vorm van verspreiding, maar dat – behoudens andersluidend wettelijk voorschrift – de elektronische weg niet als enige gebruikt kan worden voor berichten die niet tot een bepaalde geadresseerde zijn gericht (art. 2:14, tweede lid). Dat brengt met zich dat bij de bekendmaking van een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, altijd mede van de schriftelijke vorm gebruik moet worden gemaakt. Omdat het bij de bekendmaking van belang is dat de datum ervan zoveel mogelijk eenduidig vaststaat, is bepaald dat de schriftelijke vorm als bekendmaking geldt: de datum daarvan is doorslaggevend, ook al is daarnaast op een ander tijdstip langs elektronische weg kennis gegeven van het besluit.

Artikel 2:14, tweede lid, biedt de mogelijkheid bij wettelijk voorschrift te bepalen dat de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, uitsluitend langs elektronische weg plaatsvindt. In aansluiting daarop wordt diezelfde mogelijkheid geboden voor het geval het om de bekendmaking gaat.

Door de Raad voor het openbaar bestuur is gevraagd op welk niveau van regelgeving de uitzondering van art. 3:42, tweede lid, kan worden gemaakt. Met de woorden «bij wettelijk voorschrift» worden niet alleen wetten in formele zin bedoeld, maar ook regels gesteld door organen die aan Grondwet of wet regelgevende bevoegdheid kunnen ontleen. Derhalve kan ook bij gemeentelijke of provinciale verordeningen van de hoofdregel worden afgeweken (vgl. Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 17). Voorts kan aan delegatie naar algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen worden gedacht, althans voor zover de wet in formele zin daarvoor voldoende basis biedt.

#### *Artikel I, onderdeel C (invoeging artikel 4:3a)*

De ontvangstbevestiging vergroot de betrouwbaarheid van het elektronisch berichtenverkeer, de aanvrager kan dan immers weten dat de aanvraag is gearriveerd. Vergeleken met de conventionele weg is de extra inspanning van het bevestigen buitengewoon gering: de ontvangstbevestiging kan volledig geautomatiseerd plaatsvinden. De bestuurslasten zijn dan ook zo goed als nihil. De ontvangstbevestiging betekent niet meer dan de enkele bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. Zij houdt geen beoordeling in of de aanvraag volledig en juist is ingediend.

#### *Artikel I, onderdeel D en E (wijziging artikel 4:5, eerste lid, en 6:6)*

De wijziging van artikel 4:5 strekt ertoe te voorkomen dat een aanvraag die niet voldoet aan de vereisten van artikel 2:15, zonder meer wordt geweigerd. Indien langs elektronische weg een aanvraag wordt ingediend die niet voldoet aan de vereisten van artikel 2:15, dan kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Indien het bestuursorgaan de elektronische weg heeft opengesteld, is het aan de indiener of hij de aanvulling verzendt langs elektronische weg of alsnog kiest voor schriftelijke indiening. Met betrekking tot het bezwaar- en beroepschrift is artikel 6:6 in dezelfde zin gewijzigd.

#### *Artikel I, onderdeel F (wijziging artikel 8:4)*

Een bestuursorgaan kan een langs elektronische weg verzonden bericht op grond van artikel 2:15 weigeren te aanvaarden indien de elektronische weg voor dit soort berichten niet is geopend, voor zover de gegevens en bescheiden een onaanvaardbare belasting vormen, dan wel voor zover het bericht onvoldoende betrouwbaar of vertrouwelijk is. Tegen deze weigering kan geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. Denkbaar is dat de weigering als een voorbereidingsbeslissing kan worden gekwalificeerd. In die gevallen is zij reeds ingevolge artikel 6:3 in beginsel niet vatbaar voor bezwaar of beroep bij de bestuursrechter. Voor die gevallen waarin de weigering als besluit moet worden aangemerkt, en artikel 6:3 niet van toepassing is of niet aan bezwaar of beroep in de weg staat, sluit artikel 8:4, onderdeel I, beroep bij de bestuursrechter uit. De aanduiding van dit onderdeel met de letter «I» houdt rekening met de omstandigheid dat het wetsvoorstel inzake rechtstreeks beroep eveneens beoogt een nieuw onderdeel toe te voegen (Kamerstukken II 2000/01, 27 563, nrs. 1–2).

De weigering een bericht te aanvaarden omdat een onvoldoende

betrouwbare elektronische handtekening is gebruikt, is evenmin appellabel. Deze weigering wordt gebaseerd op artikel 2:15, derde lid. Artikel 2:16 behelst immers een methode om (deels) aan de betrouwbaarheidseis van artikel 2:15, derde lid, te kunnen voldoen.

### **ARTIKEL III**

Omdat naar deze wijzigingswet naar verwachting veelvuldig zal worden verwezen, is een citeertitel opgenomen.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,  
R. H. L. M. van Boxtel