



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Afdeling Strategie

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 19 mei 2016
contactpersoon Voorlichting
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer
ons kenmerk UIT 9629 STRA / BS
uw kenmerk 2016-0000121040
bijlage 1
onderwerp Conceptwetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk
verkeer

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 26 februari 2016, kenmerk 2016-0000121040 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (het 'Wetsvoorstel').

Het Wetsvoorstel

Op 1 juli 2004 werd, met de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, een nieuwe afdeling aan de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) toegevoegd; afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg. Doel van die wet was destijds het wegnemen van onzekerheid over de vraag in welke gevallen verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en het voorschrijven van waarborgen voor een goed verloop van dat verkeer. Voorliggend voorstel van wet beoogt afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht te moderniseren, door het algemeen kader aan te passen aan het toegenomen gebruik en nieuwe mogelijkheden van het verkeer via de elektronische weg en het bieden van nieuwe waarborgen daarvoor. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat elektronisch verkeer voor alle betrokken partijen bruikbaar moet zijn, voldoende betrouwbaar en beveiligd is en dat aan burgers geen onnodige eisen worden gesteld.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 2 van 7

Advies

De Raad is van oordeel dat de elektronische verzending van berichten zowel voor de burger als voor het bestuur grote voordelen kan hebben en deelt het uitgangspunt van het Wetsvoorstel. Desalniettemin wil de Raad enige algemene kanttekeningen bij het voorstel plaatsen.

Waarborgen elektronisch verkeer

De Raad heeft het Wetsvoorstel beoordeeld tegen de achtergrond dat verzending van stukken per gewone post niet langer de norm is en dat in de jurisprudentie intussen voor verzending van besluiten als uitgangspunt geldt dat het stuk aangetekend wordt verzonden. Gebeurt dat niet dan is het, bij de ontkenning van de ontvangst, in beginsel aan de verzendende partij om aannemelijk te maken dat het stuk verzonden is. Hoewel het verzenden van een bericht naar een e-mailadres als zodanig een lagere foutgevoeligheid heeft, is daarmee nog niet de betrouwbaarheid van de verzending in zijn geheel gegeven. Voor de ontvangst van het bericht zijn immers ook nog een goed werkende infrastructuur en apparatuur noodzakelijk. De Raad concludeert dat het elektronische verkeer een grotere inspanning verlangt van de burger voor het ontvangen van stukken dan bij de verzending per post.

De Raad tekent daarbij aan dat daar waar de gemiddelde burger niet zo heel veel post ontvangt, hij, bij actief gebruik van het elektronisch verkeer, dagelijks zeer veel elektronische berichten kan ontvangen. De attentiewaarde van de berichten van de overheid is in deze waterval van berichten vaak gering en ze kunnen ook nog eenvoudig voor spam worden aangezien.

De Raad is van oordeel dat bij dergelijke belangrijke vormen van communicatie de elektronische weg slechts dwingend kan worden voorgeschreven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de burger het bij de overheid bekende elektronische adres inderdaad (nog) gebruikt voor zijn communicatie met de overheid en hij ook (nog) over de technische infrastructuur en apparatuur beschikt om het bericht in zijn privésfeer te ontvangen. Voorts zou moeten worden voorgeschreven dat uit het onderwerp van het bericht voldoende duidelijk wordt dat het gaat om een bericht waarbij er wijziging gebracht wordt in de rechtspositie van de burger. De Raad geeft u in overweging om in de Awb dergelijke waarborgen te verbinden aan de uitoefening van de bevoegdheid als bedoeld in 2:14, eerste lid, onder a en, in mindere mate, ten aanzien van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 2:15, tweede lid.

Nevenschikking

Aangezien een probleemloze communicatie tussen overheid en burger een kernwaarde is voor het goed functioneren van de rechtsstaat is de Raad van oordeel dat die communicatie van voldoende waarborgen moet worden voorzien zodat de burger niet in een slechtere positie wordt gebracht dan ten opzichte van de communicatie per post. Tegen deze achtergrond is de Raad van oordeel dat de mogelijkheid voor alle overheden met een wetgevende bevoegdheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een bericht exclusief langs de elektronische weg kan/moet worden verstuurd, op de nodige bezwaren stuit. Dat geldt met name in de situaties waarin de overheid de burger een belastend besluit, of een daaraan voorafgaande waarschuwing, doet toekomen. De Raad adviseert om in de MvT nader toe te lichten hoe zich dit verhoudt tot het beginsel van 'nevenschikking'.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 3 van 7

Kenbaarheid

De hoofdregel dat een bestuursorgaan een bericht via de elektronische weg kan verzenden als de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij op die wijze voldoende bereikbaar is, blijft gehandhaafd. De Raad merkt op dat hoewel de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) de hoofdregel van kenbare bereikbaarheid bespreekt, dit niet met zoveel woorden in het Wetsvoorstel is opgenomen. Het onderscheid tussen de kenbare bereikbaarheid onder 2:14 lid 1 sub a. en de bevoegdheid om de elektronische weg dwingend voor te schrijven onder sub b., veronderstelt dat de elektronische weg ook kan worden voorgeschreven zonder dat de kenbare bereikbaarheid is gegarandeerd.

Daarnaast geeft de MvT aan dat de kenbaarheid impliciet betekent dat een burger die zich met bijvoorbeeld een e-mail tot een bestuursorgaan wendt, daarmee voldoende kenbaar heeft gemaakt dat hij op deze wijze bereikbaar is. Het bestuursorgaan kan dan ook via e-mail een respons geven. Het bestuursorgaan zal zich echter wel van de juistheid van dat adres moeten vergewissen. Echter wordt er in het Wetsvoorstel niet ingegaan op de verificatie van het juiste e-mailadres van een burger ingeval er een geruime tijd niet via dit emailadres is gecommuniceerd. Het e-mailadres kan dan zijn vervallen of niet meer worden geraadpleegd, terwijl het verzendende bestuursorgaan geen bericht van niet geslaagde verzending ontvangt. De Raad adviseert om op te nemen of op bestuursorganen de plicht rust om zich te verifiëren van het nog in de lucht zijn van een emailadres als dit al geruime niet is gebruikt of anders gezegd: slapend is geweest.

Gemachtigden

Tevens wil de Raad wijzen op het wijzigen van een (wettelijk) gemachtigde en dus van verzending van berichten naar diens adres, terwijl hij niet meer de gemachtigde is. Een derde-gemachtigde zal in een bezwaarschrift zijn eigen emailadres als adres hebben kenbaar gemaakt langs welke hij voldoende bereikbaar is. In het wetsvoorstel wordt niet beschreven dat wanneer de machtiging vervalt en het bestuursorgaan dit weet, er ook niet meer naar dit emailadres mag worden gecommuniceerd of dat op die ex-gemachtigde de plicht rust een ander adres door te geven. De Raad vraagt om ook aandacht te schenken aan het feit dat bij kinderen die meerderjarig worden, de wettelijk vertegenwoordiger verdwijnt en dus een soortgelijke situatie zich voordoet.

Verhouding met Wetsvoorstellen KEI

Het valt de Raad op dat slechts eenmaal in het Wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de Wetsvoorstellen in het kader van vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht² en het daaruit voortvloeiende programma KEI. In deze wetsvoorstellen wordt onder andere de Awb aangepast ter modernisering van het elektronische verkeer met de bestuursrechter, waar vergelijkbare onderwerpen aan bod komen. Zijn de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen voldoende afgestemd met de bepalingen uit de KEI wetsvoorstellen? De Raad adviseert dit nader toe te lichten in de MvT.

² Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (KEI-I); Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (KEI-II); Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (KEI-III).



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 4 van 7

AMvB in art 2:15b lid 4 (MvT p.19 onderaan)

In voorgestelde art. 2:15b lid 4 van het Wetsvoorstel wordt bepaald dat bij of krachtens AMvB nadere regels met betrekking tot verschoonbaarheid van termijnoverschrijding kunnen worden gesteld. Blijkens de MvT wordt hier bedoeld op een AMvB die uniforme oplossingen bij het verkeer met zowel het bestuur als bestuurlijke rechter kan bieden. Hoe verhoudt zich dit tot het Besluit digitalisering gerechtelijke procedure dat onder andere de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding enkel regelt voor het elektronische verkeer met de (bestuurs-)rechter? De Raad wijst er op dat over dit concept-Besluit reeds door de Raad van State advies is uitgebracht. De Raad adviseert hier meer aandacht aan te schenken in de MvT.

Integriteit

Alinea 2.4.4 MvT handelt over de integriteit van berichten. Het val de Raad op dat hiermee slechts wordt bedoeld op de bewijslast dat een bestuursorgaan het bericht niet onbevoegdlijk heeft gewijzigd. Een bericht kan echter ook op andere punten in het proces worden gewijzigd, zoals aan de zijde van de ontvanger of tijdens het transport. De Raad adviseert het begrip integriteit toe te passen op het bericht zelf en niet op het bestuursorgaan.

Betrouwbaarheid e-mail

In de MvT van het Wetsvoorstel wordt e-mail veelvuldig als voorbeeld gebruikt van elektronisch verkeer met bestuursorganen. De Raad merkt op dat e-mail weliswaar een veelgebruikt en ingeburgerd middel is, maar dat dit niet altijd voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid die voortvloeien uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Voornamelijk bij de verzending en ontvangst van berichten met bijzondere persoonsgegevens of andere gevoelige gegevens dient er sprake te zijn van sterkere waarborgen. De beveiligde webportalen zoals de *berichtenbox* kennen wel een hoog betrouwbaarheidsniveau en spelen daarom een belangrijke rol in het digitale verkeer met de overheid. De Raad vraagt u om in overweging te nemen de MvT hierop te verduidelijken.

Commerciële services

Aangezien het Wetsvoorstel beoogt om aan te sluiten bij de huidige en toekomstige ontwikkelingen in het digitale verkeer adviseert de Raad om in de MvT aandacht te besteden aan het toegenomen gebruik en bijbehorende risico's van commerciële services zoals *social media* en berichtenapplicaties (Facebook, Twitter, WhatsApp, etc.).

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2:14 Awb

- In de MvT is aangegeven dat het bestuursorgaan alles in het werk dient te stellen om er zorg voor te dragen dat een geadresseerde daadwerkelijk kennisneemt van een bericht. Naar mening van de Raad blijkt dit niet ondubbelzinnig uit de wettekst zelf. Zij adviseert om een dergelijke verplichting in de wettekst zelf op te nemen.
- Het wetsvoorstel biedt de ruimte om in geval van punitieve sancties het gebruik van de elektronische weg dwingend voor te schrijven. De Raad vraagt zich af hoe een dergelijk (voorgeschreven) gebruik van de elektronische weg, zonder instemming van de betrokkene, zich bij punitieve sancties verhoudt tot de in artikel 6, derde lid, onder a, van het EVRM



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 5 van 7

neergelegde informatieplicht. Kan, als iemand zelf niet heeft aangegeven dat hij voor het opgelegd krijgen van een boete, via de elektronische weg bereikbaar is, wel in alle gevallen worden aangenomen dat aan de eisen van artikel 6, derde lid, onder a, van het EVRM voldaan is? De Raad verzoekt om hieraan in de MvT aandacht te besteden.

a) *Artikel 2:15 Awb*

- Wat betreft de bepaling dat het bestuursorgaan nadere eisen kan stellen aan het gebruik van de elektronische weg wenst de Raad het volgende op te merken. Het is de Raad niet duidelijk wat wordt bedoeld met "eisen die de mogelijkheid van elektronische verzending onevenredig belemmeren". Het in de MvT genoemde uitgangspunt dat het bestuursorgaan bij het stellen van eisen voor ogen dient te houden of het voor de "gemiddelde verzender van het type bericht" mogelijk is om aan de gestelde eisen te voldoen, laat onverlet dat niet iedereen een "gemiddelde verzender" is. De vraag is of de toegang tot openbare diensten voor een ieder, zeker indien de papieren weg is afgesloten, hiermee niet te veel beperkt wordt.
- Het artikel geeft aan dat er een verplichte ontvangstbevestiging verzonden dient te worden. In dit artikel is echter niet bepaald dat deze per omgaande verzonden dient te worden. De Raad vraagt zich af wat de reden is om niet op te nemen dat de ontvangstbevestiging per omgaande wordt verzonden.

b) *Artikel 6.6 Awb*

- In de MvT wordt aangegeven dat de niet tot de opsomming behorende tekst aan het slot wordt verplaatst naar de aanhef en dat met deze verplaatsing geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Echter zijn de woorden "of beroep" weggevalen in de aanhef van de nieuwe tekst, waardoor het artikel wel degelijk een andere inhoud heeft gekregen.

c) *Artikel II (= artikel 3a Alg. wet inzake rijksbelastingen), artikel III (= artikel 13 Awir) en artikel VI (= artikel 7c Invorderingswet 1990)*

- Deze artikelen bepalen dat berichten in het kader van de uitvoering van deze bijzondere wetten alleen elektronisch worden verzonden. Dit kan problematisch zijn voor mensen die digitaal niet goed vaardig zijn of die om andere redenen geen toegang hebben tot deze systemen. De Raad vraagt zich af hoe de positie van deze groep mensen geborgd kan worden. Alhoewel het lastig is een inschatting te maken van het aantal mensen waar het om gaat, ligt het voor de hand om aan te nemen dat het hier om een aanzienlijke groep zal gaan. In het licht van deze opmerking wil de Raad wijzen op het recente onderzoek van de Nationale Ombudsman naar de digitalisering van het berichtenverkeer met de Belastingdienst.³ Daarnaast merkt de Raad nogmaals op dat deze bepaling haaks lijkt te staan op het eerder genoemde beginsel van nevenschikking van de papieren en van de elektronische weg.

Werklast

De Raad verwacht een beperkte toename van het aantal zaken. Hierbij dient te worden aangetekend dat de eerste periode na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel meer procedures gevoerd zullen worden,

³ Rapport Nationale Ombudsman 2016/030, 5 april 2016.



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 6 van 7

maar dat de toename van het aantal zaken op de lange termijn bescheiden zal zijn. Het gaat in deze dan om procedures die zien op de volgende aspecten

- Niet-ontvankelijkheidsverklaringen;
- Het niet in behandeling nemen van een aanvraag;
- Datum van verzending en datum van ontvangst waarbij bewijskwesaties een rol zullen spelen.

Bij gebrek aan kwantificering in de MvT en aantallen verwachte besluiten (en daaropvolgende bezwaren) is het voor de Raad niet mogelijk om een berekening te maken bij voorliggend Wetsvoorstel.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken/aan te passen.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Voorzitter Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

datum 19 mei 2016
kenmerk UIT 9629 STRA / BS
pagina 7 van 7

BIJLAGE 1: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

- De nummering van de leden waarnaar de bepaling van het zesde lid van artikel 2:15 verwijst is verwarrend. Deze bepaling lijkt te verwijzen naar het huidige derde en vierde lid van artikel 2:15. Uit het eerste lid van artikel 1, D van het wetsvoorstel volgt echter dat dit het vijfde en zesde lid van artikel 2:15 worden. De nummering zal hieraan aangepast moeten worden. Het derde lid van artikel 1, D van het wetsvoorstel heeft betrekking op een geheel nieuw zesde lid. Dit zal m.i. niet het zesde, maar het zevende lid moeten worden. Anders is er een zesde lid gebaseerd op artikel 1, D, eerste lid, van het wetsvoorstel en een zesde lid gebaseerd op artikel 1, D, derde lid, van het wetsvoorstel.
- In artikel 2:15d, lid 2, wordt maar liefst vier keer het woord “niet” gebruikt (twee dubbele ontkenningen) in één zin. De Raad verzoekt om dit artikellid beter leesbaar te maken.