

Tilburg University

## De elektronische overheid en het elektronisch overheidsbesluit

Groothuis, M.M.; Prins, J.E.J.

*Published in:*  
Computerrecht

*Publication date:*  
2002

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Groothuis, M. M., & Prins, J. E. J. (2002). De elektronische overheid en het elektronisch overheidsbesluit: een analyse in het licht van buitenlandse ontwikkelingen. *Computerrecht*, (2), 67-76.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## De elektronische overheid en het elektronisch overheidsbesluit: een analyse in het licht van buitenlandse ontwikkelingen

M. Groothuis, J.E.J. Prins

[verschenen in *Computerrecht* 2002, nr. 2]

### 1. Inleiding

Het jaar 2001 bracht veel nieuws voor de geïnteresseerde in ontwikkelingen rondom de elektronische overheid. Met name de plannen rondom het zogenaamde digitale kluisje<sup>1</sup> bleken over een hoge 'nieuws waarde' te beschikken.<sup>2</sup> Of alle activiteiten ook daadwerkelijk vruchtbare resultaten zullen opleveren, is overigens nog maar de vraag. Met name de diverse adviesrapporten kenmerken zich door een hoog retorisch gehalte en gaan de uitdaging uit de weg om de voorstellen tevens te voorzien van een concrete vertaling naar de alledaagse praktijk van de (elektronische) overheid.<sup>3</sup> In meerdere publicaties is inmiddels gewezen op de kloof tussen het denken op papier en het doen in de praktijk.<sup>4</sup> "In de publieke sector is op beleidsniveau een ware revolutie aan de gang in het denken over de rol en positie van de overheid in een elektronische omgeving. Op de praktijkvloer, daarentegen, worden slechts wat eerste aarzelende stappen gezet in wat niet meer is dan een evolutie naar de informatiemaatschappij."<sup>5</sup>

Temidden van de plannen voor een digitaal kluisje, informationele zelfbeschikking voor burgers, afschaffen van medebewind, de invoering van een proceswet interbestuurlijke samenwerking<sup>6</sup>, duizenden overheidsdocumenten op het Internet<sup>7</sup> en digitalisering van onze steden en dorpen<sup>8</sup>, verscheen ook het rapport van de Commissie Scheltema inzake de aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Commissie presenteerde een voorstel tot een zodanige wijziging van de Awb dat overheidsbesluiten ook in een elektronische variant rechtsgeldig afgegeven kunnen worden.<sup>9</sup> Dat een voorstel in de pen zat

---

<sup>1</sup> Commissie Modernisering GBA, *GBA in de toekomst. Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor de toekomstige identiteits-infrastructuur*, maart 2001, beschikbaar via: <<http://www.gba.nl/>>. Voor de reactie van het kabinet op het rapport: TK 2000-2001, 27859, nr. 1

<sup>2</sup> B.J. Koops, 'Een nieuwe GBA, digitale kluisjes en identificatiedrang', *NJB* 2001/L. Asscher, 'Digitaal kluisje kan nog maar beter even dicht blijven', *Het Parool* 31 maart 2001. C. Ploem, 'Digitale kluisjes. Een gevaarlijk "cadeautje" voor de burger', *informatie & informatiebeleid* 2001 nr. 3, p. 6-7.

<sup>3</sup> Zie met name het rapport van de Commissie Docters Van Leeuwen, *Burger en overheid in de informatiesamenleving; De noodzaak van institutionele innovatie*, gepubliceerd in augustus 2001.

Beschikbaar via: <[www.minbzk.nl/directto.asp?tekst=3087](http://www.minbzk.nl/directto.asp?tekst=3087)>

<sup>4</sup> J.E.J. Prins, 'E-overheid: Evolutie of revolutie?', *NJB* 2001, p. 515-520; V.J.J.M. Bekkers, 'De mythen van de elektronische overheid. Over rethoriek en realiteit', *Bestuurswetenschappen*, 2001/4, pp. 277-295; S. Huydecoper, G. Lekkerkerker, P. van Schelven, 'Van e-overheid en wijze mannen', *e-Government. Virtuele fictie of blijvend toekomstbeeld*, red. R. van den Hoven van Genderen (Preadvies Nederlandse Vereniging voor Informatietechnologie en Recht), Elsevier 2001, pp. 57-72.

<sup>5</sup> Prins, a.w.

<sup>6</sup> Beide voorstellen worden gedaan door de Commissie Docters Van Leeuwen.

<sup>7</sup> Commissie Wallage, *Toekomst Overheidscommunicatie, in dienst van de democratie*, augustus 2001. Beschikbaar via: <<http://www.toekomst-comm.nl/>>. In het rapport wordt aangedrongen op meer openheid vanuit de overheid inzake plannen en beleid. Duizenden overheidsdocumenten moeten op Internet worden gepubliceerd, ook plannen waarover nog geen besluit is genomen. De commissie wil dat alle documenten die nu onder de Wet openbaarheid van bestuur vallen, actief moeten worden gepubliceerd. Zie hierover: G.A.I. Schuijt, *NJB* afl. 2002/2, pp. 75-79.

<sup>8</sup> Rapport Commissie 'ICT en de Stad' onder leiding van G. Cerfontaine, TK 2001-2002, 26643, nr. 33.

<sup>9</sup> Zie: <[http://www.minjus.nl/a\\_beleid/thema/digiwet/introwet.htm](http://www.minjus.nl/a_beleid/thema/digiwet/introwet.htm)>

stond al vast sedert het verschijnen, voorjaar 1998, van de Nota Wetgeving voor de Elektronische Snelweg.<sup>10</sup> De voorgenomen aanpassing is dan ook geen verrassing. Zoals uit deze bijdrage zal blijken, stapt de Commissie met het voorstel slechts zeer schoorvoetend de digitale wereld binnen. Uit alles blijkt dat traditionele papieren communicatie toch nog vooral als betrouwbaarder dan elektronische communicatie wordt aangemerkt. In de gevallen dat zowel een elektronische als een papieren versie van een besluit in omloop zijn, moet de elektronische versie bijvoorbeeld wijken voor de papieren pendant indien blijkt dat beide versies van elkaar afwijken. Het voorstel zet overheidsinstellingen bovendien vooral niet onder druk om de stap naar de digitale revolutie te zetten. Overheidsdiensten worden niet verplicht om de procedure rondom het afgeven van een besluit elektronisch af te handelen. Ook wanneer een burger verzoekt om een elektronische afhandeling kan het overheidsorgaan aangeven gewoon de papieren weg te willen blijven bewandelen. Overigens zal ook de burger niet verplicht kunnen worden om uitsluitend op elektronische wijze met de overheid over de afhandeling van een besluit te communiceren. Van een verdringingsscenario is kortom geen sprake. Alvorens deze en andere aspecten van het Commissievoorstel nader te bespreken, zullen we in de navolgende paragrafen allereerst het bredere nationale en internationale kader van de ontwikkelingen op het terrein van het concept 'elektronische overheid' bespreken. Hieruit wordt duidelijk dat ons land zeker niet voorop loopt met de stap van de overheid en meer specifiek de Awb in het digitale tijdperk.

## **2. De ontwikkeling van 'e-government' in internationaal perspectief**

### *2.1 Europa*

In juni 2001 organiseerde het Zweedse voorzitterschap van de Europese Unie onder de vlag van het eEurope 2002 Actieplan een conferentie onder de titel "eGovernment in the service of European citizens and enterprises. What is required at the European level?" De belangrijkste doelstelling van de bijeenkomst was te komen tot een beter inzicht in de mogelijkheden van E-government diensten op Europees niveau. Zowel burgers als bedrijven zouden meer moeten kunnen profiteren van elektronische informatievoorziening door en communicatie met de Europese instellingen. De diverse vertegenwoordigers van de Lid-Staten stelden in Zweden vast dat hun nationale overheden weliswaar allemaal in meer of mindere mate vorm geven aan het concept elektronische overheid, maar dat deze dienstverlening vooralsnog beperkt blijft tot de eigen onderdanen. Ook blijken de ontplooiende activiteiten in sterke mate te worden beïnvloed door de nationale administratieve en culturele tradities, waardoor ieder land in feite een geheel eigen visie op de 'elektronische overheid' heeft. Echter, zo stelden de deelnemers vast, "Within the single market citizens and enterprises in other Member States are also potential customers of these e-government services. Examples include on-line public procurement, company registration, change of residence, etc. The challenge for Europe's public administrations, therefore, is to ensure that e-government services are open to other Member States' citizens and enterprises, to ensure the respect of single market principles".<sup>11</sup> In de slotverklaring werden de volgende punten geformuleerd:

- Er moet een gemeenschappelijke visie komen op de wijze waarop e-overheid diensten worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Hierbij dient het uitgangspunt te zijn dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie op decentraal niveau ligt, met wel een duidelijk beeld over de rol van de lidstaten, de Europese Commissie en andere betrokken instellingen;
- De te formuleren visie dient duidelijk te maken op welke wijze overheidsorganisaties zeker stellen dat burgers en bedrijven voldoende vertrouwen hebben in de elektronische vorm van communiceren met de overheid;

<sup>10</sup> TK 1997-1998, 25880, nrs. 1-2.

<sup>11</sup> See: <<http://europa.eu.int/ISPO/ida/>>.

- De visie moet eveneens aandacht schenken aan de maatregelen welke worden genomen om een grotere mate van transparantie in en betrokkenheid van burgers bij het regelgevend proces van de EU en de nationale overheden te bewerkstelligen;
- Overheidsinstellingen zijn niet alleen verantwoordelijk voor het vormgeven van een elektronische overheid. Ook de private sector moet hier nadrukkelijk bij worden betrokken;
- De introductie van een e-overheid is niet uitsluitend een zaak van technische oplossingen. De meerderheid van de maatregelen ligt op het terrein van de organisatorische processen;
- Er is geen uniek concept van een e-overheid. Het verdient aanbeveling dat de betrokken overheidsorganisaties voor de nieuwe diensten meerdere varianten en instrumenten ontwikkelen en inzetten (bijv. PCs, kiosks, digitale televisie, GSM, sms, WAP, etc.).

De in Zweden geformuleerde aanbevelingen vormen een verdere stap in de uitwerking van het *eEurope*-initiatief, dat in maart 2000 tijdens de zogenaamde ‘dot-com’ top in Lissabon door de regeringsleiders werd gepresenteerd.<sup>12</sup> De Europese Commissie zet hierin onder meer in op de vrije toegang van alle burgers in de Lid-Staten tot overheidsinformatie, de introductie van elektronische communicatie tussen overheden en burgers en de inrichting van een *e-Commissie*. Wat betreft de inrichting van een virtuele Europese Commissie betreft, beoogt men met behulp van ICT de transparantie van de besluitvormingsprocessen binnen de Unie te verbeteren. Inmiddels zijn hiervan de eerste concrete resultaten zichtbaar: de webpagina ‘Dialogue on Europe’ (<http://europa.eu.int/comm/igc2000/dialogue>), een elektronisch register van alle externe post van Commissievoorzitter Prodi ([http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/mail\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/prodi/mail_en.htm)) en een ingang naar webpagina’s van de overheden van de Lid-Staten ([http://europa.eu.int/abc/governments/index\\_en.html](http://europa.eu.int/abc/governments/index_en.html)).

Voor wat betreft de vrije toegang van burgers in de Lid-Staten tot overheidsinformatie werd in oktober 2001 een beetje voortgang gemaakt. Op dit inmiddels welhaast ‘bejaarde’ dossier publiceerde de Commissie een Mededeling waarin het krampachtig probeert om binnen de gegeven beleidsruimte te komen tot aanbevelingen voor een meer uniform beleid op het terrein van de beschikbaarheid en exploitatie van (elektronische) overheidsinformatie.<sup>13</sup>

## 2.2 De Verenigde Staten voorop

De Europese Unie is niet bepaald de eerste die het belang van ICT voor het functioneren van de (Europese) overheid erkent. Vele nationale overheden hebben al veel langer vastgesteld dat ICT hen niet alleen nieuwe faciliteiten en efficiencywinst biedt, maar ze daarmee ook fundamentele veranderingen kunnen doorvoeren in het dagelijks functioneren van publieke instellingen alsmede in de relatie van deze instellingen met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.<sup>14</sup> De Verenigde Staten namen, zoals bij veel ICT-gerelateerde ontwikkelingen, in 1993 het initiatief met de publicatie van een toekomstvisie op de uitdagingen die de informatiemaatschappij aan de overheid stelt.<sup>15</sup> Vervolgens presenteerden achtereenvolgens het Verenigd Koninkrijk (de Green Paper getiteld ‘*government.direct*’)<sup>16</sup>,

<sup>12</sup> Beschikbaar via: [http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope/](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/)

<sup>13</sup> Mededeling ‘eEUROPE 2002: De realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie’ van oktober 2001: <[ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/2001\\_607\\_nl.pdf](ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/2001_607_nl.pdf)>

<sup>14</sup> Zie voor een bespreking van de diverse internationale ontwikkelingen rondom e-overheid: *Designing E-Government. Technological Innovation and Institutional Change*, (ed. J.E.J. Prins), Kluwer Law International, 2001.

<sup>15</sup> National Performance Review, Washington 1993. Zie tevens: Office of the Vice President, *Re-engineering Government Through IT*, Accompanying Report to the National Performance Review, Government Printing Office, Washington DC, 1993 (<http://www.npr.gov/library/reports/it.html>).

<sup>16</sup> Office of Public Service, *Government.direct. A Green Paper on the Electronic Delivery of Government Services*, Cm 3438, HMSO, London, November 1996. Beschikbaar via: <<http://www.citu.gov.uk/greenpaper.htm>>. Zie voor een bespreking: Ch. Bellamy, J.A. Taylor, ‘Understanding government.direct’, *Information Infrastructure and Policy*, 1997-1, p. 1-16.

Australië (het beleidsdocument 'Clients First')<sup>17</sup> en Canada<sup>18</sup> hun plannen voor digitale overheidsdiensten. Ook enkele internationale organisaties, waaronder de G8<sup>19</sup> en, zoals hiervoor al besproken, de Europese Commissie, lieten zich daarna over het onderwerp uit. Een benchmark studie uitgevoerd binnen het Europese eEurope programma laat zien dat in de diverse lidstaten van de Europese Unie de nodige initiatieven in gang zijn gezet voor elektronische overheidsdiensten.<sup>20</sup>

Inmiddels presenteren de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk al weer vervolgplannen op de weg naar een volwaardige aanwezigheid van de overheid op het Internet. In het Verenigd Koninkrijk nam de regering Blair zich in 2000 voor om uiterlijk 2008 alle overheidsdiensten ook digitaal te kunnen verlenen. Op 24 juni 2000 presenteerde de Amerikaanse regering een pakket aan maatregelen en plannen om het volk te voorzien van – in de woorden van president Clinton - “the "Information Age" government they deserve”.<sup>21</sup> Inmiddels kunnen burgers en bedrijven in de VS niet alleen zoeken in alle elektronische bronnen van de federale overheid, maar ook diverse zaken met deze overheid afhandelen via de webpagina [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov) en de diverse daaronder liggende pagina's. Zo heeft het US Patent and Trade Mark Office voor alle procedures die deze organisatie afhandelt een elektronische variant beschikbaar. Daarbij maakt men gebruik van elektronische handtekeningen, waartoe in 1999 § 2.33 section d van de (37 CFR, part II) Trademark Law Treaty Implementation Act werd aangepast. Ook op het niveau van de individuele staten krijgt de elektronische overheid steeds verder vorm. Overigens valt bij een blik op de e-government initiatieven in de VS op dat ondanks de initiatieven die op Federaal niveau zijn genomen, de primaire aansturing zeker niet op centraal niveau ligt. Kenmerkend is dat alle staten en iedere specifieke organisatie zijn eigen individuele plannen treft en daartoe ook de benodigde wettelijke regels aanpast. Juist vanwege de versplinterde aanpak, werd in enkele recente rapporten geconcludeerd dat de VS zeker niet langer voorop lijken te lopen in de uitbouw van elektronische overheidsdiensten.

### 2.3 Van informatie naar communicatie

Uit de recente beleidsdocumenten en plannen blijkt duidelijk dat het concept e-government steeds verder uitgroeit tot een meer volwaardig alternatief voor de traditionele overheid zoals we die kennen. De elektronische overheid lijkt meer te kunnen zijn dan uitsluitend een portaal waar de burger digitale informatie kan verkrijgen. Inmiddels zijn concrete stappen gezet om elektronische *communicatie* tussen overheid enerzijds en burger c.q. bedrijven anderzijds te realiseren. Daartoe worden ook voorstellen gedaan tot aanpassing van administratieve procedures, zoals wettelijke vormvereisten (geschrift). Illustratief zijn de ontwikkelingen rondom het elektronisch overheidsbesluit. In Noorwegen werd eind augustus 2001 een wetsvoorstel bij het Parlement ingediend, als onderdeel van een omvattend pakket aan maatregelen om zowel het privaatrecht als het administratief recht aan te passen aan de ontwikkelingen van elektronische communicatie. Middels dit *E-Regelprosjektet* wordt de wet welke regels voor administratieve procedures stelt, geamendeerd.<sup>22</sup> In Duitsland is op 16 juli 2001 het *Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Aenderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften* gepresenteerd.<sup>23</sup> De voorgestelde aanpassing van de bestuursrechtelijke wetgeving - de *VwVfG* – erkent ook een elektronische afhandeling van een overheidsbesluit,

---

<sup>17</sup> *Clients First. The Challenge for Government Information Technology*, 1 March 1995. Beschikbaar via: <<http://www.nla.gov.au/gov/itreview/final/itrg-tc.html>>.

<sup>18</sup> *Blueprint for Renewing Government Services Using Information Technology*. Beschikbaar via: <<http://www.ifla.org/documents/infopol/canada/tb-bp.txt>>

<sup>19</sup> Zie: <<http://www.open.gov.uk/govonline/golintro.htm>>

<sup>20</sup> *Web-based Survey on Electronic Public Services*, DG Information Society, Brussel 30 november 2001.

<sup>21</sup> Zie: <<http://www.whitehouse.gov/textonly/WH/EOP/nec/html/egov000624.html>>

<sup>22</sup> E-Regelprosjektet om tilrettelegging for elektronisk kommunikasjon i lovverket. Te vinden op: <<http://odin.dep.no/nhd/norsk/publ/rapporter/024011-220007/index-dok000-b-n-a.html>>

<sup>23</sup> Beschikbaar op: <<http://www.im.nrw.de>>

op voorwaarde dat de betreffende overheidsorganisatie heeft aangegeven dat deze weg openstaat.<sup>24</sup>

### 3. De ontwikkeling van 'e-government' in Nederland<sup>25</sup>

Ook in ons land zijn zoals hiervoor al aangegeven, inmiddels diverse beleidsdocumenten, plannen en ambities gepubliceerd om de overheid van een digitale identiteit te voorzien. Eind 1998 presenteerde minister van Boxtel het Actieprogramma 'Elektronische overheid'<sup>26</sup> en sinds die tijd heeft een groot aantal vervolgnota's en projecten het licht gezien.<sup>27</sup> In 2000 werden hier de notitie "De Digitale Delta: e-Europe voorbij"<sup>28</sup> en de voortgangsrapportage "De elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw" aan toegevoegd.<sup>29</sup> Vervolgens verschenen in 2001 de diverse reeds in de Inleiding genoemde rapporten alsmede een rapportage vanuit het kabinet over de voortgang van de in de Digitale Delta genoemde initiatieven.<sup>30</sup>

Als het aan onze overheid ligt krijgt e-democratie vorm via interactieve webgebaseerde inspraak en besluitvorming<sup>31</sup>, via digitale en met *virtual reality*-technieken ondersteunde referenda, middels virtuele gemeenschappen en op termijn elektronische verkiezingen<sup>32</sup>. E-bureaucratie biedt nieuwe alternatieven voor het elektronisch aanvragen en verkrijgen van een bouwvergunning, rijbewijs en uitkering. E-identiteit krijgt vorm via een 'digitaal kluisje' waarover alle burgers binnen enkele jaren de beschikking zouden moeten hebben.<sup>33</sup> Het betreft een beveiligde locatie op het Internet, waar burgers een diversiteit aan (persoons)gegevens kunnen opslaan die nodig zijn om te kunnen communiceren met een elektronische overheid: soft-, rijbewijs-, paspoort- en rekeningnummer, medische gegevens, belastinggegevens, etc. E-wetgeving wordt gerealiseerd via wetgevingsprojecten op websites<sup>34</sup>, de inzet van kennissystemen bij de voorbereiding van wettelijke regelingen<sup>35</sup> en

---

<sup>24</sup> Een uitgebreide bespreking en analyse van deze en andere ontwikkelingen in het buitenland is te vinden in de ITeR-studie: J.E.J. Prins, M. Eifert, C. Girot, M. Groothuis, W. Voermans, *Taking Administrative Law to the Digital Era Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States*, Kluwer Law International, 2002.

<sup>25</sup> Deze paragraaf vormt een bewerkt onderdeel uit het artikel: J.E.J. Prins, 'E-overheid: evolutie of revolutie?', NJB 2001, afl. 11, pp. 515-520.

<sup>26</sup> Actieprogramma Elektronische Overheid, *Kamerstukken II 98/99*, 26387. Beschikbaar via: <http://www.minbzk.nl/e-overheid>. Zie ook de eerste rapportage van 23 december 1999, TK 1999-2000, 26387, nr. 4.

<sup>27</sup> Zie hierover de diverse documenten onder Kamerstuknr. 26387.

<sup>28</sup> TK 2000-2001, 26643, nr. 14.

<sup>29</sup> TK 2000-2001, 26387, nr. 9.

<sup>30</sup> TK 2002-2002, 26643, nr. 32.

<sup>31</sup> Zo konden de bewoners van Almere eind 1999 via <http://www.almere.nl> meepraten over de herinrichting van een deel van hun stad. Begin 2001 kon men via de site van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een mening geven over de herindeling van de regio Eindhoven-Helmond.

<sup>32</sup> Zie het project 'Kiezen op Afstand', TK 1999-2000, 26800, VII, nr. 18; TK 2000-2001, 27400 VII, nr. 6.

<sup>33</sup> Adviescommissie Modernisering GBA, *GBA in de toekomst. Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens als spil voor toekomstige identiteits-infrastructuur*, Den Haag, maart 2001, p.47. Beschikbaar via: <<http://www.gba.nl>>. Of dit, overigens al eerder door Minister Van Boxtel, gelanceerde idee realistisch en wenselijk is, valt sterk te betwijfelen. Zie in deze zin ook het kabinetsstandpunt van 10 juli 2001 (TK 2000-2001, 27859, nr. 1) waarin een nadere verkenning naar de wenselijkheid wordt aangekondigd.

<sup>34</sup> Inmiddels kon via de site van Justitie worden meegepraat over nieuwe wetgeving op het terrein van het auteursrecht en de elektronische handel.

<sup>35</sup> Zo is de verwachting dat binnen de door het Ministerie van Justitie op te richten expertise centra voor wetgevingsvraagstukken veel aandacht zal zijn voor de inzet van kennissystemen. Vgl. hierover: W. Voermans, "Een lerende wetgever?", *Regelmaat*, 6 2000, pp. 249-263.

een virtueel juridisch kenniscentrum.<sup>36</sup> Een soort van e-burgerbond, tenslotte, krijgt vorm via het Platform burger@overheid. Eind 2001 lanceerde Minister van Boxtel het plan om middels dit platform een onafhankelijke organisatie op te zetten die de belangen behartigt van de burgers in relaties met elektronische overheidsdienstverlening.<sup>37</sup>

Alle genoemde en andere mogelijke toepassingen noodzaken overigens wel tot optimale zekerheid omtrent de identiteit van de elektronisch participerende en communicerende burger. Ook daar wordt echter aan gewerkt. Met behulp van een elektronische identiteitskaart (eNIK) voorzien van biometrie zullen burgers zich op afstand moeten kunnen identificeren. In verband met de introductie van het nieuwe paspoort, op 1 oktober 2001, maakte Minister van Boxtel bekend dat de volgende generatie paspoorten voorzien zal zijn van biometrische identificatie. Van Boxtel verwacht dat het al in 2003 mogelijk is om biometrische gegevens in het paspoort van EU-burgers vast te leggen en gaat daartoe in overleg met regeringsvertegenwoordigers van de andere lidstaten.<sup>38</sup>

Bij biometrie worden fysieke kenmerken of gedragskenmerken gebruikt teneinde de identiteit van een persoon te verifiëren.<sup>39</sup> Voorbeelden van biometrische technieken die gebruikmaken van fysieke kenmerken zijn de vingerafdruk-herkenning, de handgeometrie-herkenning, de iris-scan, de retina-scan en het warmtepatroon van het gelaat. Bij gedragskenmerken betreft het dynamische handtekeningen en stemherkenning. De techniek opent de mogelijkheid dat burgers zich met behulp van hun unieke lichaamskenmerken op afstand identificeren - via bijvoorbeeld in openbare gelegenheden geplaatste informatiezuilen of het Internet - en zo toegang hebben tot de voorzieningen van de elektronische overheid. Inmiddels wordt in diverse staten in de VS van biometrie gebruikgemaakt bij identificatieprocedures voor overheidsvoorzieningen (sociale uitkeringen en het aanvragen van een rijbewijs). In ons land loopt momenteel in Delft het project 'loketaanhuis.nl'. Werkzoekenden kunnen elektronisch bij de relevante sociale instellingen een werkbriefje inleveren en identificeren zich daarbij middels een biometrisch kenmerk in combinatie met een PIN. Cruciale vraag bij de toepassing van deze technologie is natuurlijk wel of met de hier in het geding zijnde privacybelangen op een voldoende zorgvuldige wijze zal worden omgegaan - niet alleen nu, maar ook in de toekomst, wanneer de toepassing tot een vanzelfsprekend onderdeel van ons maatschappelijk functioneren is gaan behoren. Eind 2001 wees het College Bescherming Persoonsgegevens (voorheen registratiekamer) in een rapport op de gevaren die de diverse nieuwe diensten van een elektronische overheid met zich meebrengen voor de bescherming van persoonsgegevens.<sup>40</sup>

Ambitieuze zijn de plannen rondom onze nationale elektronische overheid zeker te noemen. Wat het uiteindelijk resultaat van de ontwikkelingen zal zijn is nog lang niet duidelijk. Voor Van Boxtel staat het in ieder geval bij lange na niet vast: "Het zou dommemanspraak zijn om nu al heel precies te willen aangeven hoe dit zich ontwikkelt", aldus de bewindsman in een interview begin december 2000 in een landelijk dagblad.<sup>41</sup> Van Boxtel erkent in dit interview ook dat Internet nog lang niet tot alle overheidsgeledingen is doorgedrongen en vele decentrale diensten niet warm lopen voor de elektronische ontwikkelingen: "(...) in honderden gemeenten is de temperatuur nog ver beneden Kelvin."<sup>42</sup> Illustratief is de situatie van enkele gemeenten die achter het Net visten bij het aanvragen van een - met hun gemeentenaam gelijklopende - domeinnaam.<sup>43</sup> Inmiddels heeft de minister een reeks

<sup>36</sup> Motie Wagenaar c.s. TK 1998-1999, 25880, nr. 4.

<sup>37</sup> <<http://www.ministervanboxtel.nl/asp/page.asp?id=i001045&alias=ministervanboxtel>>.

<sup>38</sup> ANP 8 oktober 2001. Zie ook: TK 2000-2001, 25764, nr. 17.

<sup>39</sup> Zie hierover in detail: R.W. van Kralingen, J.E.J. Prins, J.H.A.M. Grijpink, *Het lichaam als sleutel. Juridische beschouwingen over biometrie*, ITeR-reeks nr. 8, Alphen aan den Rijn 1997.

<sup>40</sup> J.A.G. Versmissen, A.C.M. de Heij, *Elektronische overheid en privacy*, Den Haag 2001.

Beschikbaar via: <<http://www.cbppweb.nl>>

<sup>41</sup> NRC Handelsblad, 2 december 2000, p. 35. Zie: [http://www.nrc.nl/Den\\_Haag/Actueel/Vanboxtel](http://www.nrc.nl/Den_Haag/Actueel/Vanboxtel).

<sup>42</sup> Overigens is een temperatuur ver beneden Kelvin fysiek onmogelijk.

<sup>43</sup> Zie hierover de kamervragen en antwoorden in: TK 1999-2000, 25880, nr. 11. Zie tevens: TK 2000-2001, 26643 en 26387, nr.15 en nr. 16.



projecten gelanceerd – waaronder de ‘digitale trapveldjes’<sup>44</sup> - waarmee hij de werkvloer hoopt mee te krijgen in de revolutie.

Eindelijk ook kon in 2001 het voor de praktijkvloer zo belangrijke Besluit goed geordende en toegankelijke archieven worden vastgesteld.<sup>45</sup> De nu vastgestelde regels voor de duurzame toegankelijkheid en authenticiteit van digitale en papieren archiefbescheiden komen geen minuut te laat nu inmiddels al veel elektronische overheidsdocumenten verloren zijn gegaan vanwege het ontbreken van een eenduidig kader voor het bewaren van elektronisch archiefmateriaal. Of de regels de uitvoeringspraktijk inderdaad een handzaam en werkbaar kader bieden valt overigens te betwijfelen nu een zeer ingewikkeld onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de bestanden (inactief, actief, nog te vormen) en de gevolgen van dat onderscheid voor de inwerkingtreding van de regeling.

Zoals we in paragraaf 2.3 opmerkten wordt in diverse landen recentelijk de stap gezet naar een tweede dimensie van het concept elektronische overheid, namelijk een overheid die ICT niet alleen inzet om de informatievoorziening aan burgers te optimaliseren, maar ook werk maakt van daadwerkelijke virtuele communicatie. Het elektronisch overheidsbesluit is een illustratief voorbeeld van deze ontwikkeling. In ons land werd vorig jaar met de publicatie van een voorontwerp voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer een aanvang gemaakt met de wettelijke basis voor deze dimensie.

#### **4. Het Nederlandse voorontwerp voor een wetsvoorstel**

In april 2001 heeft de Commissie ‘Wetgeving algemene regels voor bestuursrecht’ (Commissie Scheltema) aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken een voorontwerp aangeboden voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer.<sup>46</sup> Dit voorontwerp strekt er blijkens de toelichting toe “verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling mogelijk te maken.” De toelichting wijst erop dat onzekerheden over de aan het elektronisch verkeer te stellen eisen belemmerend kunnen werken bij de verdere uitbouw van elektronische communicatie in de sfeer van de publieke dienstverlening, zoals deze door het kabinet wordt nagestreefd. Gelet op die onzekerheden bevat het voorontwerp voorstellen om de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op een aantal plaatsen te wijzigen en aan te vullen.

In de eerste plaats wordt een wijziging voorgesteld van de definitie van ‘besluit’ in artikel 1:3 van de Awb. Die definitie komt te luiden: een schriftelijk of elektronisch vastgelegde beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Voorts is een aantal bepalingen in de Awb herzien die thans ‘schriftelijkheid’ als vormvereiste stellen, om aldus naast de schriftelijke vorm ook ‘de elektronische weg’ mogelijk te maken. Het betreft onder meer de bepalingen inzake het aanvragen van een beschikking, het naar voren brengen van zienswijzen, het indienen van klachten, en het instellen van bezwaar en administratief beroep. Het hart van het voorontwerp wordt gevormd door een geheel nieuwe afdeling 2.3. van de Awb, getiteld ‘Verkeer langs elektronische weg’. Deze afdeling strekt ertoe te bepalen wanneer en onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen mogelijk is. Wat betreft de uitleg van het begrip ‘schriftelijk’ in het voorontwerp kunnen we het volgende opmerken. Het voorontwerp maakt onderscheid tussen drie vormen van rechtsverkeer:

---

<sup>44</sup> Het betreft hier projecten om een laagdrempelige toegang tot het Internet te realiseren. Zo krijgen bijvoorbeeld gemeenten binnen dit project geld om pc’s met Internetaansluiting in buurthuizen van achterstandswijken te installeren.

<sup>45</sup> Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, , Stcrt. 2001, 180.

<sup>46</sup> Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, ‘Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met regels over verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen (Wet elektronisch bestuurlijk verkeer),’ voorontwerp van wet, Den Haag 18 april 2001: [http://www.minjust.nl/a\\_beleid/thema/digiwet/ebestuurlijk.pdf](http://www.minjust.nl/a_beleid/thema/digiwet/ebestuurlijk.pdf).



mondeling, schriftelijk en elektronisch. De term 'schriftelijk' wordt daarbij aangeduid in de "conventionele, beperkte zin", aldus de toelichting. De toelichting wijst er in dit kader op dat ook een andere benadering ten aanzien van schriftelijkheid mogelijk was geweest, waarbij 'schriftelijk' zou worden opgevat als 'weergave door middel van schrifttekens,' en geen betekenis zou worden toegekend aan de drager van die tekens. De opstellers van het voorontwerp hebben toch gekozen voor een onderscheid tussen enerzijds 'schriftelijk in enge, conventionele zin' (lees: op papier<sup>47</sup>) en anderzijds 'elektronisch', omdat "aldus tot uitdrukking kan worden gebracht dat aan elektronisch verkeer verschillende eisen worden gesteld en om eenvoudig tot uitdrukking te kunnen brengen onder welke omstandigheden voor de ene of de andere weg kan worden gekozen."

Opmerkelijk is de kwalificatie van de fax in de toelichting bij dit voorontwerp. Verzending per fax wordt daar niet aangemerkt als 'verzending langs elektronische weg', maar als schriftelijke verzending in conventionele zin. De Toelichting stelt hierover: "Strikt genomen zou men de verzending per fax onder de elektronische weg moeten begrijpen. Echter, in de praktijk wordt de fax reeds aangemerkt als een vorm van schriftelijke verzending. Dit wetsvoorstel beoogt niet daarin verandering te brengen. Dat is niet nodig, aangezien het faxverkeer minder gemakkelijk kan worden gemanipuleerd en minder problemen met betrekking tot de ondertekening kent, dan het gebruik van Internet e.d."<sup>48</sup> Uit de kwalificatie van faxverkeer als 'schriftelijk in de beperkte, conventionele zin' volgt dat de bepalingen van de nieuwe Afdeling 2.3 hierop niet van toepassing zullen zijn.

De opstellers van het voorontwerp hebben gekozen voor het principe van nevenschikking. Dit houdt in dat in het verkeer tussen overheid en burgers naast de elektronische weg ook de papieren weg blijft bestaan. De achterliggende gedachte is dat de 'elektronisering' van de samenleving niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer. Het principe van nevenschikking is vooral van belang voor de vraag wie bepaalt of de besluitvorming langs elektronische of conventionele weg plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de burger bepaalt in welke vorm de besluitvorming plaatsvindt indien het bestuursorgaan over beide mogelijkheden beschikt. Voor zover het bestuursorgaan bepaalde besluiten alleen maar op conventionele wijze (op papier) neemt, heeft de burger echter geen keus: hij kan elektronische besluitvorming niet afdwingen. Omgekeerd is het bestuursorgaan niet toegestaan berichten langs elektronische weg aan een burger te sturen, indien deze niet kenbaar heeft gemaakt dat hij langs die weg bereikbaar is. Deze uitgangspunten zijn neergelegd en nader uitgewerkt in de voorgestelde Afdeling 2.3. van het voorontwerp (zie de artikelen 2.3.1. en 2.3.2).

Naast het principe van nevenschikking spelen ook de eisen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid een belangrijke rol in het voorontwerp: ook deze eisen worden gesteld en uitgewerkt in de nieuwe Afdeling 2.3. Artikel 2.3.1 bepaalt dat, indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt, dit geschiedt op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Krachtens artikel 2.3.2, derde lid kan een bestuursorgaan weigeren een elektronisch aan hem verzonden bericht te aanvaarden, indien de betrouwbaarheid of vertrouwelijk van dat bericht, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt, onvoldoende zijn gewaarborgd. Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid zijn blijkens de toelichting bij het voorontwerp open normen die uitdrukking geven aan een gedifferentieerd stelsel van nadere beginselen. De toelichting wijst in dit verband op de door Franken geïntroduceerde beginselen van behoorlijk ICT-gebruik: authenticiteit, integriteit, onweerlegbaarheid, transparantie, beschikbaarheid, flexibiliteit en

---

<sup>47</sup> Bij een studie-bijeenkomst van de Vereniging van bestuursrecht VAR over dit voorontwerp op 27 juni j.l. bevestigde een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitiesdegevraagd dat onder 'schriftelijk in conventionele, enge zin' moet worden verstaan: 'vastlegging op papier.' Een verslag van deze bijeenkomst is opgenomen in *Nederlands Tijdschrift Bestuursrecht*, afl 7, september 2001, p. 192-194.

<sup>48</sup> Zie p. 3 van de Toelichting.

vertrouwelijkheid.<sup>49</sup> In het voorontwerp worden deze beginselen tezamen aangeduid als ‘betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid’.<sup>50</sup>

Voorts is in het voorontwerp een regeling gegeven voor de elektronische handtekening in het verkeer tussen bestuursorgaan en burger. Krachtens het voorgestelde artikel 2.3.3 is aan het vereiste van ondertekening voldaan door een elektronische handtekening, indien de methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het elektronisch bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. De artikelen 15a, tweede tot en met vijfde lid, en 15b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet. Bij wettelijk voorschrift kunnen aanvullende eisen worden gesteld. De genoemde artikelen in het Burgerlijk Wetboek vormen onderdeel van de Wet elektronische handtekening die wordt voorbereid ter uitvoering van richtlijn 1999/93/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999.<sup>51</sup> Aldus sluit het bestuursrecht aan bij de regeling die voor het burgerlijk recht in het leven is geroepen. Overigens is van het stellen van ‘aanvullende eisen’ voor het bestuursrecht vooralsnog geen sprake.

Wat betreft de reikwijdte van het voorontwerp merken wij op dat dit geen betrekking heeft op beroep op bestuursrechter. Het voorontwerp bepaalt in het nieuwe artikel 6:4, derde lid, zelfs expliciet dat het beroep (bij de bestuursrechter) niet elektronisch kan worden ingediend. De toelichting stelt in dit verband dat het elektronisch indienen van beroep bij de bestuursrechter dient te worden gezien in samenhang met het burgerlijk proces en het strafproces. Voor het bestuursrecht betekent deze pas op de plaats dat er voor het instellen van bezwaar en administratief beroep enerzijds en voor het instellen van beroep bij de bestuursrechter (gedeeltelijk) afzonderlijke regimes gaan gelden: voor het instellen van bezwaar en administratief beroep staat de elektronische weg open, voor het indienen van beroep bij de bestuursrechter niet.

De geschiedenis van dit voorontwerp gaat terug tot 1998, het jaar waarin de regeringsnota *Wetgeving voor de elektronische snelweg* verscheen.<sup>52</sup> In die nota, die als doelstelling had de gevolgen van ‘de elektronische snelweg’ voor de Nederlandse wetgeving in kaart te brengen, stelde het kabinet in de paragraaf over bestuursrecht dat wettelijke belemmeringen voor elektronische besluitvorming waar mogelijk moeten worden weggenomen, zonder afbreuk te doen aan essentiële waarborgen voor de rechtzekerheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming.<sup>53</sup> In eerste instantie werd daarbij gedacht aan een experimenteerbepaling, waarbij bestuursorganen onder nader te bepalen voorwaarden de bevoegdheid zouden krijgen om elektronische documenten gelijk te stellen aan schriftelijke documenten.<sup>54</sup> Een zodanige experimenteerbepaling werd ook aanbevolen in het MDW-rapport *Elektronisch verrichten van rechtshandelingen* van april 1998.<sup>55</sup> In 1999 heeft de Minister van Justitie evenwel in antwoord op kamervragen aangegeven niet meer te kiezen voor een experimenteerbepaling, maar direct een meer definitieve regeling tot stand te willen brengen.<sup>56</sup> Dit heeft geleid tot het voorontwerp voor de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Ten tijde van de afsluiting van deze publicatie (begin januari 2002) was het voorontwerp omgezet in een wetsvoorstel en voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Het wetsvoorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 2002 naar de Tweede Kamer worden gezonden. In deze publicatie is uitgegaan van de tekst van het voorontwerp. Ten opzichte van dit voorontwerp zijn, naar verluidt, in het

---

<sup>49</sup> H. Franken, ‘Kanttekeningen bij het automatiseren van beschikkingen’, in: *Beschikken en automatiseren*, VAR-reeks 110, Alphen aan den Rijn 1993.

<sup>50</sup> Zie pagina 6-8 van de Toelichting.

<sup>51</sup> PbEG L13.

<sup>52</sup> TK 1997-1998, 25880 nrs 1-2.

<sup>53</sup> TK 1997-1998, 25 880, nr 2, p. 73.

<sup>54</sup> TK 1997-1998, 25 880, nr 2, p. 75.

<sup>55</sup> Rapport uitgebracht in het kader van het programma Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, in opdracht van het ministerie van Justitie (rapport commissie Huls).

<sup>56</sup> TK 1999-2000, 26 800 VI, nr 7, p. 7.

wetsvoorstel zoals dat is verzonden naar de Raad van State weinig veranderingen aangebracht.

## 5. Enkele kritische kanttekeningen bij de Nederlandse positie

Met het voorontwerp wordt een aantal onzekerheden over van het elektronisch verrichten van bestuursrechtelijke rechtshandelingen weggenomen, in de eerste plaats de bij sommigen in de praktijk levende vraag of het elektronisch verrichten van rechtshandelingen in het bestuursrecht überhaupt kan. Aldus creëert het voorontwerp nieuwe kansen voor berichtenverkeer tussen overheid en burger met moderne communicatiemiddelen, hetgeen ons inziens een positieve bijdrage is.

Desalniettemin kan men toch enige kanttekeningen bij het voorontwerp plaatsen. De eerste kanttekening betreft de achterliggende keuze in het voorontwerp dat papieren communicatie de hoofdregel blijft en elektronische communicatie de uitzondering. De toelichting bij het voorontwerp spreekt weliswaar van het principe van nevenschikking – communicatie op papier en communicatie langs elektronische weg bestaan naast elkaar – maar wie het voorontwerp goed bekijkt ziet dat papieren communicatie toch de hoofdregel is en elektronische communicatie de (limitatief toegelaten) uitzondering. Deze achterliggende keuze komt in de eerste plaats tot uitdrukking in de benadering ten aanzien van schriftelijkheid: de term ‘schriftelijk’ wordt eng uitgelegd als ‘vastlegging op papier’, en communicatie langs elektronische weg wordt slechts toegestaan wanneer dit expliciet in de wettekst is aangegeven. Daarnaast komt deze achterliggende keuze onder meer tot uitdrukking in het voorgestelde artikel 2.3.2, dat overheidsorganen de vrijheid geeft om berichtenverkeer uitsluitend op ‘conventionele wijze’ (op papier) te voeren en elektronische berichten te weigeren, zelfs als de burger communicatie langs elektronische weg zou wensen. Onzekerheid ten aanzien van het onbekende lijkt ten grondslag te liggen aan deze voorzichtige opstelling van de opstellers van het voorontwerp. Die voorzichtigheid is, gelet op de belangen die zijn verbonden met een goede communicatie tussen overheidsorganen en burgers, begrijpelijk. Men zou evenwel kunnen verdedigen dat de nu gekozen benadering te voorzichtig is, gelet op de snelle opkomst van elektronisch verkeer in de maatschappij als geheel. De verwachting lijkt reëel dat het zakelijk berichtenverkeer op korte termijn voor een groot deel langs elektronische weg zal verlopen, en er is ons inziens geen reden te verwachten dat die tendens zich niet ook in het verkeer tussen overheid en burger zal doorzetten. Gelet op die toekomstverwachting zou een minder behoudende benadering in het voorontwerp ten aanzien van elektronische communicatie ons inziens op zijn plaats zijn. Door elektronische communicatie – mits deze voldoet aan nader te stellen eisen – daadwerkelijk gelijk te stellen aan communicatie op papier zou de Awb ons inziens beter zijn ingericht voor toepassing in de komende jaren.

Met die stelling rijst de vraag onder welke voorwaarden men in het publiekrecht elektronische communicatie gelijk zou kunnen stellen aan communicatie op papier. In het publiekrecht staat de bescherming van de burger ten opzichte van de overheid centraal. De schriftelijkheidseis draagt ons inziens bij aan de bescherming van de volgende belangen:<sup>57</sup>

1. *Openbaarheid van bestuur*. Een kenmerk van publiekrecht is dat de overheid eenzijdig rechten en plichten aan de burger kan opleggen. Daar staat tegenover dat de burger kan participeren in het totstandkomingsproces van overheidsbesluiten (kiesrecht; recht van inspraak). Deze democratische rechten hebben slechts betekenis wanneer sprake is van openbaarheid van bestuur: de burger moet zich te allen tijde op de hoogte kunnen stellen van wet- en regelgeving, bestuursbesluiten en rechterlijke uitspraken. Bekendmaking daarvan vindt plaats door middel van geschriften (bijvoorbeeld: publicatie van wet- en

---

<sup>57</sup> Zie indezelfde zin: M.M.Groothuis en J.E.J. Prins, ‘Het elektronisch overheidsbesluit’, in: *Recht en Informatie-technologie, Handboek voor rechtspraktijk en beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, hoofdstuk 6G, p. 4-5 .

regelgeving in Staatsblad of Staatscourant; publicatie van besluiten van het gemeentebestuur in de gemeentelijke huis- aan huiskrant; publicatie van rechterlijke uitspraken in juridische vakbladen).

2. *Kenbaarheid van gronden voor overheidsbesluiten.* Indien een burger direct belanghebbende is bij een overheidsbesluit, kan hij in veel gevallen bezwaar en beroep aantekenen tegen dat besluit. Daarvoor zal hij kennis moeten kunnen nemen van de wettelijke basis van en de gronden waarop het besluit is genomen. Deze gronden zijn voor hem kenbaar uit het schriftelijke stuk waarin het besluit is vastgelegd.
3. *Informatiehuishouding.* Doordat overheidsbesluiten- en handelingen op schrift worden vastgelegd, ontstaat binnen overheidsorganen een geordende informatiehuishouding. Deze vormt de basis voor een consistent en rechtszeker beleid voor de burgers.
4. *Archivering.* Het geheel van op papier vastgelegde besluiten- en handelingen vormt een archief waarin de geschiedenis van het overheidshandelen is vastgelegd. Op basis van dit archief kan achteraf controle van overheidshandelen plaatsvinden. Dit kan controle zijn in het kader van een rechterlijke procedure, maar ook controle in het kader van bestuurlijk toezicht of een parlementaire enquête.

Schriftelijkheid vervult aldus drie functies bij de bescherming van deze belangen:

- *fixatie:* door vastlegging op papier worden overheidsbesluiten gefixeerd: de inhoud van het besluit staat vanaf nu vast (eis van integriteit van het document);
- *authenticiteit:* door vastlegging van het besluit op papier, in combinatie met een briefhoofd of handtekening, wordt de echtheid van het besluit gegarandeerd: vast staat dat het besluit echt afkomstig is van degene die als afzender van het besluit is vermeld;
- *toegankelijkheid:* door vastlegging op papier wordt het besluit toegankelijk, voor het bestuur zelf, voor instanties die het bestuur controleren, en voor de burger. Mits zorgvuldig opgeslagen kan papier langdurig bewaard blijven. Daarmee is de toegankelijkheid van besluiten ook op de lange termijn gegarandeerd.

Op voorwaarde dat de toepassing van ICT deze functies kan vervullen, kan elektronische communicatie in het bestuursrecht ons inziens gelijk worden gesteld aan papieren communicatie. Vanuit dat perspectief gezien had men in het voorontwerp ook voor de benadering van het functioneel equivalent ten aanzien van schriftelijkheid in het voorontwerp kunnen kiezen.<sup>58</sup> Deze benadering heeft onder andere de wetgever in Noorwegen gekozen in zijn wetsvoorstel tot aanpassing van de Noorse Algemene wet bestuursrecht in verband met elektronische besluitvorming. Dat wetsvoorstel voegt een nieuwe definitie toe aan artikel 2 van de Noorse Algemene wet bestuursrecht (lijst van definities): “In writing: also constitutes an electronic message if the information contained in the data message is accessible so as to be usable for subsequent reference.”<sup>59</sup>

Ook als men uitgaat van de door de opstellers van het Nederlandse voorontwerp gekozen – voorzichtige - benadering ten aanzien van de eis van schriftelijkheid, zijn bij dat voorontwerp nog enkele kanttekeningen te maken. Dit betreft in de eerste plaats de formulering in de toelichting dat dit wetsvoorstel beoogt elektronische communicatie in het bestuursrecht ‘mogelijk te maken’.<sup>60</sup> Ons inziens zou het beter te zijn niet te spreken van ‘mogelijk maken’: dat suggereert dat elektronisch verkeer onder de nu geldende tekst van de Awb niet mogelijk, althans niet toegestaan is. Hoewel er voor zover ons bekend nog geen jurisprudentie is over elektronische communicatie in het bestuursrecht, weten wij op basis van interviews met vertegenwoordigers van overheidsorganen en advocaten dat dit in de praktijk al plaatsvindt.

---

<sup>58</sup> Naar het voorbeeld van de UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce with Guide to Enactment: <http://www.uncitral.org/english/tetxts/electcom/mlecomm.htm>

<sup>59</sup> E-Regelprosjektet om tilrettelegging for elektronisk kommunikasjon i lovverket. Te vinden op: <http://odin.dep.no/nhd/norsk/publ/rapporter/024011-220007/index-dok000-b-n-a.html>.

<sup>60</sup> Zie p. 1 van de Toelichting.

De vergelijking met de fax-praktijk – procesvertegenwoordigers maken gebruik van nieuwe communicatiemiddelen zodra deze beschikbaar zijn – dringt zich op. Zolang er geen knellende vragen zijn met betrekking tot de integriteit, authenticiteit en toegankelijkheid van het elektronische bericht, en zolang de betrokkene burger instemt met communicatie langs elektronische weg, zien wij geen reden om het gebruik van nieuwe communicatiemiddelen bij voorbaat te verbieden. Procespartijen die daartegen bezwaar hebben (te denken valt aan derden-belanghebbenden) kunnen zich desgewenst wenden tot de rechter. Een te starre benadering ten aanzien van nieuwe communicatiemiddelen zou bovendien in de weg staan aan de ambities van Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid, die juist een uitbouw van de elektronische overheid, ook in de komende twee jaar, voor ogen staat. Beter lijkt het ons in de toelichting bij het wetsontwerp te spreken over de ‘wenselijkheid van het wegnemen van rechtsonzekerheid’. Aldus wordt voorkomen dat het voorontwerp in de weg zou staan aan elektronisch verkeer tussen overheid en burger in de periode tot aan het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt.

Een tweede kanttekening betreft de keuze van de opstellers van het voorontwerp geen ruimte te bieden voor het elektronisch instellen van beroep bij de bestuursrechter. Zoals wij in paragraaf 4 uiteenzetten, geeft het voorontwerp ruimte voor het elektronisch instellen van bezwaar of administratief beroep, maar bepaalt het daarnaast expliciet dat het elektronisch instellen van beroep bij de bestuursrechter niet mogelijk is (zie de voorgestelde artikelen 6:4, derde lid, en 6:21, eerste lid). De opstellers van het voorontwerp zijn blijkens de toelichting van mening dat de kwestie van het elektronisch instellen van beroep bij de bestuursrechter in samenhang moet worden gezien met het burgerlijk proces en het strafproces. Deze visie is vanuit organisatorisch oogpunt te verdedigen. Wij zien evenwel geen principiële reden om niet reeds met het elektronisch instellen van beroep bij de bestuursrechter te beginnen, wanneer het elektronisch instellen van beroep bij de strafrechter en de burgerlijk rechter nog niet is geregeld. Wij menen dat het bestuursrecht op dit punt zelfs een voortrekkersrol zou kunnen spelen ten opzichte van de andere rechtsgebieden. De beroepsfase bij de bestuursrechter kan ons inziens niet los worden gezien van de daaraan voorgaande fasen van primaire besluitvorming en bezwaar of administratief beroep. Wanneer de communicatie in de fase van primaire besluitvorming en in de fase van bezwaar of administratief beroep langs elektronische weg kan plaatsvinden, ligt het voor de hand de communicatie ook in de daaropvolgende fase van beroep bij de bestuursrechter langs elektronische weg te laten verlopen. Wij zijn er voorstander van om, al dan niet in het kader van een wettelijke experimenteerbepaling, praktijk-experimenten op te zetten voor het indienen van beroepschriften bij de bestuursrechter. Aldus kan op een gecontroleerde wijze ervaring worden opgedaan met deze wijze van indiening van beroep alvorens wordt besloten om wel of niet tot wettelijke regeling ervan over te gaan.

Een derde kanttekening betreft de uitvoerbaarheid van het voorontwerp voor de praktijk van het openbaar bestuur. De norm, dat het berichtenverkeer ‘geschiedt op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier’, zoals neergelegd in de voorgestelde Afdeling 2.3, geeft ons inziens op zichzelf weinig richting voor degenen die deze norm in de praktijk moeten toepassen. Wij achten het wenselijk dat naast het voorontwerp nadere richtlijnen worden vastgesteld (al dan niet met een bindend karakter) die praktische invulling geven aan deze abstracte norm. De toelichting bij het voorontwerp wijst zelf op de mogelijkheid deze norm nader uit te werken in ‘bijzondere regelgeving, gedragscodes of protocollen’.<sup>61</sup> Vooralsnog zijn voor zover ons bekend echter nog geen stappen ondernomen voor de vaststelling daarvan. Ons omringende landen, waaronder Duitsland en Noorwegen, zijn op dit punt verder. In paragraaf 6 zullen we nader ingaan op de noodzaak van nadere richtlijnen.

Tenslotte wijzen wij op het belang van de ontwikkeling van een publieke infrastructuur voor elektronische communicatie. Een voor iedere burger toegankelijke, en zoveel mogelijk gestandaardiseerde infrastructuur voor elektronische communicatie is ons

---

<sup>61</sup> Zie pagina 8 van de Toelichting.

inziens onmisbaar voor de ontwikkeling van de elektronische overheid in het algemeen, en voor elektronische besluitvorming in het bijzonder. Met de benoeming van een taskforce voor de ontwikkeling van de Public Key Infrastructure (PKI) heeft de regering in 1999 een eerste stap in die richting gezet.<sup>62</sup> Tot op heden is het echter nog onduidelijk of, op welke termijn en op welke wijze de ontwikkeling van de PKI daadwerkelijk gestalte krijgt.

## **6. Implementatie in de praktijk van alle dag: de noodzaak van nadere uitvoeringsregelingen**

Met een aanpassing van de Awb is echter pas deels de stap gezet naar een betrouwbare elektronische variant van het overheidsbesluit. Voor een belangrijk deel ligt de realisatie van het elektronisch overheidsbesluit niet op wetgevingsniveau, maar veeleer op uitvoeringsniveau. Hier moeten “handen en voeten geven” worden gegeven aan de concrete implementatie, operationalisatie en uitvoering van de nieuwe wettelijke kaders. Welke nadere eisen moeten bijvoorbeeld worden gesteld aan de elektronische afhandeling van overheidsbesluiten om deze nieuwe vorm van communicatie voldoende betrouwbaar te maken? Integriteit en authenticiteit van de communicatie dienen immers zeker gesteld te worden. Tevens moet de burger voldoende vertrouwen in de elektronische communicatie worden gegeven en ligt de vraag voor welke nadere randvoorwaarden daartoe gesteld dienen te worden. Voor het antwoord op deze vragen is het interessant een blik te werpen op de wetgevingsinitiatieven in enkele andere landen.

Zoals al eerder in dit artikel werd aangegeven, werken Duitsland en Noorwegen inmiddels ook aan een wettelijke basis voor elektronische overheidsbesluiten. Behalve de hiertoe noodzakelijke amendementen op de administratief procedurele regels, circuleren ook voorstellen tot de introductie van aanvullende eisen om de betrouwbaarheid van en het vertrouwen in het elektronisch besluit te optimaliseren. Het betreft dan niet alleen regels inzake het gebruik van een elektronische handtekening, maar ook bepalingen rondom zaken als een ontvangstbevestiging en het doorsturen van niet aan de ambtenaar geadresseerde e-mail, etc. De randvoorwaarden worden in zowel Noorwegen als Duitsland neergelegd in interne richtlijnen die overigens wel een bindende status hebben. We zullen aan deze en enkele andere randvoorwaarden in de navolgende paragrafen aandacht besteden.

### *6.1 Elektronische handtekening*

De Europese Richtlijn elektronische handtekeningen biedt in artikel 3, onderdeel 7, de mogelijkheid aan lidstaten om nadere voorwaarden aan elektronische handtekeningen te stellen bij gebruik van deze handtekeningen in de openbare sector.<sup>63</sup> Een blik op de voorstellen in Duitsland en Noorwegen leert dat Duitsland wel van plan is gebruik te maken van de optie, terwijl Noorwegen dit vooralsnog niet doet.

De Noorse wetgever wil allereerst de ontwikkelingen in de praktijk afwachten en pas bij eventuele problemen de optie om zwaardere eisen aan elektronische handtekeningen te stellen inzetten. Wel zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- aan alle burgers en overheidsambtenaren moeten elektronische handtekeningen worden verstrekt voor hun onderlinge communicatie;
- de uitgifte van elektronische handtekeningen en de daarbij behorende voorzieningen moet aan de markt worden overgelaten;
- er komt een permanent comité voor de evaluatie van e-government systemen alsmede de coördinatie van de inzet van elektronische handtekeningen;

---

<sup>62</sup> TK 1999-2000, 26 837, nr 5, p. 1-3.

<sup>63</sup> Op 18 mei 2001 is het Nederlandse implementatievoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. TK 2000-2001, 27743, nrs. 1-3.

In Duitsland wordt het vereiste van een ‘duurzame verifieerbare’ handtekening gesteld (dan wel een handtekening waaraan andere specifieke technische of organisatorische voorwaarden zijn gesteld) in de gevallen dat de wet momenteel het vormvereiste van een schriftelijk document stelt. Dit vereiste is nader gedefinieerd en uitgewerkt in de nieuwe Duitse wetgeving inzake elektronische handtekeningen, welke op 21 mei 2001 van kracht werd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is bevoegd op een later tijdstip eventueel nadere voorwaarden te stellen met betrekking tot het vereiste van een ‘duurzame verifieerbare’ handtekening dan wel de vereiste andere technische of organisatorische maatregelen. De voorwaarden die worden gesteld aan het gebruik van een elektronische handtekening gelden uitsluitend voor de afhandeling van besluiten waar momenteel een vormvereiste voor geldt (schriftelijke vorm). Voor die besluiten waarvoor dit vereiste niet geldt, stelt de Duitse wetgever slechts de in de navolgende paragraaf te bespreken randvoorwaarden.

### 6.2 Overige voorwaarden

Een blik op de voorwaarden die in de voorgestelde Noorse regeling zijn te vinden laat allereerst zien dat deze nogal technologie-afhankelijk zijn geformuleerd. Zo wordt volgens de regeling een burger via een elektronisch bericht op de hoogte gesteld van het feit dat het elektronisch besluit op een bepaalde locatie is op te halen en op welke wijze toegang kan worden verkregen tot dit elektronisch depot. In het geval de burger binnen 7 dagen het betreffende document niet elektronisch heeft opgehaald, dient het besluit alsnog schriftelijk aan de burger te worden toegezonden. Dit veronderstelt in ieder geval dat de betreffende administratieve organisatie een technische faciliteit heeft geïnstalleerd waarmee kan worden vastgesteld dat de burger het document ook daadwerkelijk uit het elektronisch depot heeft opgehaald. Opvallend is ook dat het voorstel aangeeft dat een elektronisch bericht wordt verondersteld een partij te hebben bereikt op het moment dat dit bericht is geopend. Ook hier zal middels additionele technische voorzieningen voldoende zekerheid verkregen moeten worden op welk moment precies een bericht wordt geopend.

Behalve deze nogal opvallende voorwaarden, kunnen voor Noorwegen de volgende overige randvoorwaarden worden genoemd:

- er worden geen nadere voorwaarden voor beveiliging gesteld. De mate van noodzakelijke beveiliging van de elektronische communicatie wordt aan het oordeel van de betreffende overheidsdienst overgelaten, waarbij mede gelet moet worden op de aard en de inhoud van de communicatie;
- indien de gebruiker bij de elektronische communicatie niet aan de gestelde beveiligingsvereisten voldoet, kan de betreffende overheidsdienst deze communicatie weigeren;
- de overheidsdienst dient zorg te dragen voor encryptie-faciliteiten dan wel andere adequate faciliteiten om de privacy en vertrouwelijkheid rondom de elektronische communicatie te waarborgen. De overheidsdienst moet de betreffende partij waarmee het elektronisch communiceert hiervan op de hoogte stellen;
- indien een binnenkomend geëncrypt bericht niet kan worden ontsleuteld, dient dit bericht te worden afgewezen;
- de elektronische communicatie dient, voorzien van een elektronische handtekening dan wel een ander authenticatiemiddel, te worden gearhiveerd in combinatie met eventuele aanvullende informatie welke nodig is om de betrouwbaarheid van het bericht gedurende een bepaalde periode te garanderen.

Zoals gezegd kent men ook in Duitsland aanvullende voorwaarden. Opvallend daarbij is opnieuw dat deze - in zogenaamde *Dienstanweisungen* of *Verwaltungsvorschriften* opgenomen – vereisten nogal technologie afhankelijk zijn geformuleerd omdat ze specifiek op e-mail zijn toegespitst. Het is de verwachting dat de *Dienstanweisungen* of *Verwaltungsvorschriften* in de nabije toekomst aangepast worden in het licht van de wetswijzigingen van de VwVfG. Momenteel zijn in de *Dienstanweisungen* of *Verwaltungsvorschriften* de volgende aanvullende eisen te vinden:



- iedere overheidsinstantie dient te beschikken over een e-mail-faciliteit alsmede een individueel e-mail-adres voor iedere ambtenaar;
- de e-mail-box moet iedere dag worden geleege;
- als algemene regel waarop een elektronisch bericht geacht wordt te zijn ontvangen, is het moment zodra het daadwerkelijk ontvangen dan wel opvraagbaar is. Voor wat betreft een overheidsbesluit geldt een andere regel: deze wordt geacht te zijn ontvangen de dag nadat het elektronisch besluit door de overheidsinstantie is verzonden (“Ein Verwaltungsakt, der elektronisch uebermittelt wird, gilt am Tage nach der Uebermittlung als bekannt gegeben”);
- ten aanzien van binnenkomende communicatie geldt dat het moment van ontvangst moet worden geregistreerd;
- een overheidsorgaan heeft de plicht om e-mails en communicatie die niet bij de juiste ambtenaar binnenkomt naar de juiste ambtenaar door te sturen;
- e-mails dienen zo spoedig mogelijk te worden vernietigd, met uitzondering van de e-mail welke dient te worden bewaard op grond van de archiefwet dan wel andere doeleinden waarvoor een meer permanente bewaring noodzakelijk is;
- elektronische communicatie welke gegevens bevat die onder het wettelijk regime inzake de bescherming van persoonsgegevens vallen, dient te worden geëncrypteerd;
- de afzender van een elektronisch bericht dient van de ontvangst daarvan door de overheidsorganisatie op de hoogte te worden gesteld;

Hoe kunnen we de resultaten van deze rechtsvergelijkende verkenning plaatsen in de Nederlandse context? Zoals bekend ligt aan het wettelijk verankerde schriftelijkheidsvereiste een diversiteit aan beweegreden ten grondslag. Dit geldt zowel voor het privaatrecht als voor het bestuursrecht. De discussies binnen het privaatrecht rondom de vraag onder welke voorwaarden een elektronische handtekening het functioneel equivalent is van een conventionele handtekening (op papier), hebben duidelijk gemaakt dat niet zonder meer kan worden overgegaan tot het vervangen van papieren gegevensverzamelingen (documenten, stukken, etc.) door elektronische equivalenten. Deze conclusie geldt ook voor het bestuursrecht. Zo staat bijvoorbeeld een ter inzage legging conform de Awb op papier niet in een één op één verhouding met een ter inzage leggen op elektronische wijze. Ten behoeve van belangen als bewijswaardering en de rechtsbescherming van de burger zullen bij de overstap van berichtenverkeer op papier naar elektronische berichtenverkeer extra technische en organisatorische waarborgen moeten worden ingebouwd. Men kan daarbij denken aan de inzet van een elektronische handtekening, biometrie en encryptie-technieken. Daarnaast is het van belang ook via andere randvoorwaarden, zoals ontvangstbevestiging, het regelmatig legen van een e-mailbox, etc. het vertrouwen van burgers in de elektronische pendant van het bekende op schrift gestelde besluit te optimaliseren. Aldus stellen we vast dat behalve een wettelijke erkenning van het elektronisch overheidsbesluit, het tevens wenselijk is additionele maatregelen te introduceren voor een betrouwbare operationalisatie en uitvoering van de nieuwe wettelijke kaders. In Duitsland en Noorwegen zijn op uitvoeringsniveau al enkele voorbeelden te vinden van richtlijnen waarin deze nadere maatregelen expliciet zijn neergelegd. Vooralnog heeft de Nederlandse wetgever geen concrete voorstellen op tafel gelegd voor dergelijke maatregelen.

## 7. Conclusie

De afgelopen vier jaar is een groot aantal beleidsnota's gepubliceerd over de ontwikkeling van de elektronische overheid, zowel in Nederland als op Europees niveau. In de praktijk komt die ontwikkeling in Nederland vooralnog traag op gang. Gelet op de ambitieuze plannen voor de verdere uitbouw van de elektronische overheid is de vraag actueel in hoeverre het bestuursrechtelijk kader moet worden aangepast om het elektronisch verrichten van rechtshandelingen mogelijk te maken. Met de vaststelling van het voorontwerp voor de

Wet elektronisch bestuurlijk verkeer van de Commissie Scheltema is een eerste, belangrijke stap gezet in de richting van regulering van elektronisch verkeer tussen overheidsorganen en burgers.

Het voorontwerp kiest blijkens de toelichting voor het principe van nevenshikking van papieren en elektronische communicatie. Wie een nadere blik werpt op het wetsvoorstel ziet evenwel dat papieren communicatie het uitgangspunt blijft, en daarnaast – onder voorwaarden – elektronische communicatie is toegestaan in een aantal specifiek bepaalde gevallen. Deze benadering is ons inziens begrijpelijk, doch behoudend. Het beeld komt op van een wetgever die met één been in het digitale tijdperk stapt, terwijl het andere been blijft steken in het papieren tijdperk. Gelet op de turbulente opkomst van elektronische communicatiemiddelen (zoals e-mail) in de samenleving als geheel, lijkt ons de verwachting gerechtvaardigd dat in de praktijk elektronische communicatie ook in de relatie overheid-burger op korte termijn papieren communicatie grotendeels zal vervangen. De kans bestaat dan ook dat over enkele jaren de Algemene wet bestuursrecht opnieuw zal moeten worden herzien om deze te laten aansluiten bij de snelle maatschappelijke ontwikkelingen. Dat is ons inziens op zich geen slechte zaak. Tegelijkertijd zouden wij het een gemiste kans vinden wanneer thans een al te terughoudende benadering ten aanzien van elektronische communicatie wordt gekozen. In het bovenstaande hebben wij enkele voorstellen gedaan om ten aanzien van onderdelen van het bestuursprocesrecht nu reeds meer ruimte te bieden voor elektronische communicatie.

Belangrijk is ons inziens vooral dat het wetsvoorstel bestaande onzekerheden voor de praktijk zal wegnemen en daadwerkelijk normgevend zal zijn. Open normen zoals voorgesteld in de nieuwe afdeling 2.3 zullen naar onze verwachting in abstracto weinig houvast bieden voor de praktijk van het openbaar bestuur. Naast dit abstracte wettelijk kader is het dan ook gewenst dat nadere richtlijnen worden opgesteld die meer houvast bieden voor de praktijk. Zulke richtlijnen zijn er in Nederland nog niet. Ons omringende landen zoals Noorwegen en Duitsland zijn op dit punt verder.

Tenslotte hebben wij gewezen op het belang van de ontwikkeling van een voor iedere burger toegankelijke publieke infrastructuur voor elektronische communicatie. Een zodanige infrastructuur, en de daarmee samenhangende standaardisatie van berichtenverkeer, is ons inziens een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van de elektronische overheid in het algemeen, en voor de ontwikkeling van elektronische besluitvormingsprocessen in het bijzonder.