

# Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb. Rechtspraak en rechtspraak.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg\*

**Trefwoorden:** Elektronisch bestuur. Verkeer langs elektronische weg. Kenbaarheid. Elektronische handtekening. DigiD. Verzuimherstel. Verbod van elektronische bekendmaking. Wet elektronische bekendmaking. Faxverkeer. Ontvangstjournaal. E-mail. Website. Webformulier. Identiteitsfraude.

De invoering van een elektronisch bestuur dringt steeds verder door in het algemeen en bijzonder deel van het bestuursrecht, mede als uitvloeisel van Europeesrechtelijke verplichtingen. De aldus aangeduide modernisering van de overheidsadministratie via de invoering van nieuwe communicatievormen, procedures en werkwijzen raakt aan de grondslagen van het bestuursrecht, zowel in organisatierechtelijke zin als wat het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel betreft. Op basis van het beginsel van de wederkerige rechtsbetrekking moeten nieuwe evenwichten worden gevonden, met name waar het gaat om de bewijs- en risicoverdeling tussen burger en bestuursorgaan. Ook komen nieuwe rechtsvragen op door de noodzaak van “herijking” van bestaande regelingen. In deze bijdrage schets ik een overzicht van de rechtsontwikkeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer sinds de opnemng van de betreffende regeling in de Awb op 1 juli 2004. De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de toepassing van dit regime van elektronisch verkeer in de bestuurlijke uitvoeringspraktijk, de weerslag hiervan in de rechtspraak van de bestuursrechter en (beoogde) nieuwe voorzieningen in de (sector)wet- en regelgeving. Het veranderingsproces is een bron van dilemma’s, nieuwe rechtsvragen en knelpunten. Er zijn sterke aanwijzingen dat het in de Awb begrepen beginsel van nevenschikking van communicatievormen in de uitvoeringspraktijk door nieuwe wet- en regelgeving verdrongen gaat worden. Dat de regelgeving soms vooruit loopt op de realisering van de elektronische infrastructuur, blijkt uit de problemen met de elektronische handtekening. Het verbod op elektronische bekendmaking in art. 3:42, tweede lid, Awb is te beperkend gebleken. Een wijzigingsvoorstel is bij de Tweede Kamer aanhangig. Bij het elektronisch verkeer heeft de wetgever de kaders aangegeven. Het bestuur laat zich in sterke mate door doelmatigheidsoverwegingen leiden. Het is aan de (bestuurs)rechter om bij de inrichting van een elektronisch bestuur het evenwicht in bevoegdheden, aanspraken, rechten en verplichtingen van bestuur en burger actief te bewaken.

## 1. Inleiding

De transformatie naar een elektronische overheid is in volle gang. Deze ingrijpende wijziging van procedures, werkwijzen en inrichting van de overheidsadministratie, in samenhang met een herdefiniëring van de relatie overheid-bur-

ger, kent zowel een technische, een organisatorische als een juridische component. Binnen dit moderniseringsproces kunnen drie onderdelen worden onderscheiden. Als eerste de herstructurering van de gegevenshuishouding van de gehele overheid via de (her)inrichting van een tiental basisregistraties, waarvan een zevental

\* Margriet Overkleeft-Verburg is hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Vgl. de drie reeds bestaande basisregistraties: de GBA, het Handelsregister en het Kadaster.

nieuw.<sup>1</sup> Een tweede onderdeel betreft het elektronisch verkeer – elektronische communicatie en elektronische bekendmaking/publicatie – in de relatie van bestuursorgaan en burger(s) en tussen bestuursorganen onderling. De derde actielijn heeft betrekking op de inrichting van elektronische werkprocessen.

De huidige vernieuwingsslag is een product van technologische ontwikkelingen (informatiemaatschappij) en van besluitvorming op nationaal en op Europees niveau, toegespitst op dienstverlening, administratieve lastenverlichting<sup>2</sup>, optimalisering van doelmatigheid en effectiviteit van uitvoering, toezicht en handhaving en administratieve samenwerking in Europees verband. De Europese invloed op de inrichting van een elektronische overheid neemt sterk toe<sup>3</sup>, met name door de verplichtingen van elektronisch bestuur en administratieve samenwerking in de dienstenrichtlijn en de hiermee samenhangende standaardisatie van identificatie en authenticatie-voorzieningen en interoperabiliteit van systemen van gegevensverwerking.

Deze bijdrage heeft betrekking op de rechtsontwikkeling met betrekking tot het elektronisch bestuurlijk verkeer na de inwerkingtreding op 1 juli 2004 van afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg in de Awb (Webv).<sup>4</sup> Het plan van behandeling is aldus. Paragraaf 2 gaat over de context van het elektronisch verkeer: de ontwikkeling van een elektronisch

bestuur. In paragraaf 3 wordt de regeling van het elektronisch verkeer in wet- en regelgeving besproken, uitgesplitst naar een aantal relevante gezichtspunten. De uitvoeringspraktijk komt in paragraaf 4 aan de orde, in het bijzonder de kenbaarheidsvraag. Daarop volgt een bespreking van de jurisprudentie inzake elektronisch verkeer in paragraaf 5, terwijl paragraaf 6 in het teken staat van de elektronische handtekening. In paragraaf 7 wordt deze bijdrage afgesloten met enkele bevindingen en aanbevelingen.

## 2. Elektronisch verkeer als element van elektronisch bestuur

De regeling van het elektronisch verkeer in de Awb is thans tweeledig. Afdeling 2.3 regelt de geclausuleerde bevoegdheid tot elektronische communicatie en publicatie, met inbegrip van de elektronische handtekening en een specifieke termijnregeling voor elektronische verzending. Van deze bevoegdheid kan bij of krachtens wettelijk voorschrift worden afgeweken (art. 2:13, tweede lid, aanhef en sub a).<sup>5</sup> Een verplichting tot “verkeer langs elektronische weg” behoeft derhalve een specifieke grondslag in sectorwet- en regelgeving of in een Europese richtlijn dan wel verordening<sup>6</sup>. Hierin kan worden gedifferentieerd in elektronische verplichtingen van bestuursorganen en van burgers. Zo heeft de dienstenrichtlijn<sup>7</sup> tot gevolg dat na afloop van de implementatietermijn ultimo 2009 de in de Awb opgenomen autonomie van bestuursorganen wat het elektronisch verkeer

2 Zie de brief van de Staatssecretaris van EZ van 18 december 2007 over het kabinetsstantpunt inzake de invoering van een *lex silencio*, *Kamerstukken II* 2007/2008, 29515, nr. 224.

3 Vgl. de implementatie van de richtlijn elektronische handtekening (1999/93/EG) in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer.

4 Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, *Stb.* 2004, 214 en

het Besluit van inwerkingtreding, *Stb.* 2004, 260.

5 Zie art. 8 AWR jo. art. 20 Uitvoeringsregeling, de verplichting van een elektronische aangifte van administratieplichtigen.

6 Zie de sterke toeneming van elektronische verplichtingen in de Europese wet- en regelgeving.

7 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt van 12 december 2006.

met burgers betreft in belangrijke mate komt te vervallen.<sup>8</sup>

Of elektronische werkprocessen een bijzondere regeling in sectorwetgeving behoeven is afhankelijk van de vraag of de invoering ervan gebaseerd kan worden op wet- en regelgeving inzake basisregistraties en elektronisch verkeer in samenhang met de algemene organisatievrijheid van bestuursorganen, dan wel dat bijzondere wettelijke voorzieningen nodig zijn. Dat laatste is het geval bij de introductie van elektronische verplichtingen voor bestuursorganen en/of burgers, dwingende samenwerking van bestuursorganen (ketenbenadering) en de noodzaak van een specifieke wettelijke regeling voor de verwerking van persoonsgegevens, ter concretisering of in afwijking van de Wet bescherming persoonsgegevens en/of andere wettelijke informatieregelingen (grondrechtsbeperkingen). Een belangrijk voorbeeld van een dergelijke wet is de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen, die werkprocessen in de sociale zekerheidssector nader regelt.<sup>9</sup>

Een tussencategorie betreft de voorzieningen in wet- en regelgeving, die als zodanig de in de Awb vastgelegde keuzevrijheid van burgers met betrekking tot hun wijze van communicatie in stand laten, echter (sterke) prikkels bevatten om zich te voegen naar de elektronische werkprocessen van de overheid. Zie als voorbeeld de uitvoering van de toeslagregelingen door de

Belastingdienst. Een vergelijkbare verschuiving naar elektronisch verkeer als norm en schriftelijk verkeer als afwijking is het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Elektronische bekendmaking.<sup>10</sup> De beoogde wijziging van (onder meer) de Bekendmakingswet gaat uit van elektronische uitgifte en kosteloze beschikbaarheid van Staatsblad en Staatscourant. Een papieren afschrift is op verzoek beschikbaar, echter tegen kostenvergoeding. Het beginsel van nevenschikking blijft aldus overeind – zie ook art. 2:14, tweede lid, Awb – niettemin is sprake van een duidelijke accentverschuiving.

De juridische dimensie van deze moderniseringsprocessen is steeds sterker zichtbaar in de jurisprudentie van de bestuursrechter en de belastingrechter. Zoals hierna nog wordt uitgewerkt is het aantal uitspraken waarin rechtsvragen van elektronisch verkeer aan de orde komen echter nog beperkt gebleven. Dat geldt in het bijzonder voor de toelaatbaarheid van e-mailverkeer en elektronische publicaties. Bij het faxverkeer ligt dit anders. De risicoverdeling bij faxverkeer blijft echter voor problemen zorgen. Het aantal uitspraken over gebruik en misbruik van de elektronische handtekening (of inlogcode) neemt daarentegen toe. Elektronisch bestuurlijk verkeer zorgt bovendien voor nieuwe risico's, waarbij de rechter er soms aan te pas moet komen om te bepalen wat rechtens is.

8 Zie de brief van de Minister van EZ over de implementatie van de dienstenrichtlijn van 13 december 2007, *Kamerstukken II 2007/2008*, 21 501, nr. 30 en 31 200 XIII, nr. 172 waarin de implementatie via een zelfstandige Dienstenwet is aangekondigd. Deze wet zal in belangrijke mate gaan afwijken van het regime in de Awb.

9 Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet Suwi), de Wet werk en bijstand, de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband

met eenmalige gegevensuitvraag aan burgers, *Stb. 2007*, 555-556.

10 *Kamerstukken II 2006/2007*, 31 084, nrs. 1-2, Wet elektronische bekendmaking, Wijziging van de Bekendmakingswet en enkele andere wetten in verband met de elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling in geconsolideerde vorm van wetten, algemene maatregelen van bestuur, anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht.

### 3. Elektronisch verkeer in sectorwet- en regelgeving

Art. 2:13 Awb vestigt een voorwaardelijke bevoegdheid om berichten elektronisch te verzenden, tenzij hiervan bij of krachtens wettelijk voorschrift is afgeweken of een vormvoorschrift hieraan in de weg staat. De wederzijdse instemming van bestuursorgaan en burger met de elektronische verzending – het element kenbaarheid – is de belangrijkste voorwaarde. Anders dan de burger kan het bestuursorgaan hieraan bovendien nadere voorwaarden verbinden, met name aan de vorm en wijze van verzending.

Informatie over uitvoering en afwijking van dit regime in de Awb kan aan twee bronnen worden ontleend. Naast de gepubliceerde wet- en regelgeving, met name van de rijksoverheid, zijn dat vooral de websites van de betreffende bestuursorganen zelf, in het bijzonder van de gemeenten en van de zelfstandige bestuursorganen. Het beeld is zeer divers. Een analyse van de huidige regelingen levert de volgende, soms verrassende resultaten op.

#### 3.1 Elektronisch verkeer als verplichting

Allereerst de afwijkingen van de bevoegdheid berichten elektronisch te verzenden. Het belastingrecht kent de meest verreikende verplichtingen van elektronisch verkeer. Inmiddels geldt op grond van art. 8 AWR en art. 20 Uitvoeringsregeling een elektronische aangifteplicht: “het doen van aangifte uitsluitend langs elektronische weg”, voor een viertal belastingen (inkomstenbelasting voor administratieplichtigen, vennootschapsbelasting, omzetbelasting en loonbelasting)<sup>11</sup>,

terwijl het doen van elektronische aangifte inkomstenbelasting door particulieren sterk wordt bevorderd. Een andere elektronische inzendverplichting bij de Belastingdienst is de zogenaamde Eerstedagsmelding van werkgevers, voorafgaande aan de indiensttreding van een nieuw personeelslid.<sup>12</sup>

Pensioenfondsen en verzekeraars zijn in beginsel verplicht om hun informatieplicht jegens de De Nederlandsche Bank op grond van de Pensioenwet elektronisch na te komen.<sup>13</sup> Voor beleggingsondernemingen, kredietinstellingen en verzekeraars geldt op basis van de Wet op het financieel toezicht een vergelijkbaar elektronisch regime.<sup>14</sup> Ook deze voorzieningen zien primair op de efficiency van gegevensverwerking van ontvanger en verzender. Een overeenkomstige verplichting in een andere sector is opgenomen in art. 4b.2.2. Uitvoeringsbesluit WEB (educatie en beroepsonderwijs), op grond waarvan de IB-Groep de gegevens uit het basisregister onderwijs langs elektronische weg verstrekt.

De verplichting van burgemeester en wethouders ingevolge art. 15 Uitvoeringsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken om inschrijvingen in de gemeentelijke beperkingenregistratie “onverwijld langs elektronische weg” aan het Kadaster toe te zenden, kent een geheel andere achtergrond. De rechtszekerheid vergt, dat de gemeentelijke beperkingenregistratie en de landelijke voorziening bij het Kadaster dezelfde gegevens bevatten. Het voorschrift van elektronische communicatie wil daarom informatieverschillen wegens tijdsverloop door verschillende vormen van verzending uitsluiten.

11 Vgl. ook de jaarlijkse besluiten AWR, vaststelling modellen van uitnodigingen tot het doen van aangifte en andere formulieren.

12 Zie art. 66a Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 i.s.m. art. 28, aanhef en sub f, van de Wet op de

loonbelasting.

13 Zie art. 33, eerste lid, Besluit financieel toetsingskader pensioenfondsen alsmede p. 34 van de toelichting.

14 Zie art. 132 jo. de artt. 130 en 131 Besluit prudentiële regels Wft.

Een bijzondere voorziening is opgenomen in art. 34 Wet marktordening gezondheidszorg. Hierin is bepaald, dat de zorgautoriteit regels kan stellen over de “eenvormige invulling van procedures” van ziektekostenverzekeraars of zorgaanbieders met betrekking tot het verlenen van diensten of zorg. Daarbij kan worden voorgeschreven dat deze procedures uitsluitend langs elektronische weg worden toegepast. Aan deze bevoegdheid is nog geen uitvoering gegeven. Wel heeft het College voor zorgverzekeringen recent een regeling voor elektronisch gegevensverkeer vastgesteld.<sup>15</sup>

Het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht<sup>16</sup> kent in art. 2.8 de bevoegdheid om, in afwijking van de art. 2:14, eerste lid, en 2:15 Awb, bij Amvb te bepalen dat de aanvraag geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of in ontvangst wordt genomen. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar aangewezen categorieën van gevallen. Dit is de eerste belangrijke sectorwet op grond waarvan – op termijn – tot elektronisch verkeer van en met het bestuur verplicht zal worden. In de thans in voorbereiding zijnde Dienstenwet<sup>17</sup> ter uitvoering van de dienstenrichtlijn, zullen elektronische communicatieverplichtingen worden ingevoerd met betrekking tot het (rechts)ver-

keer van en met de overheid voor het onder de werkingssfeer van de richtlijn vallende deel van de dienstensector.

### 3.2 *Elektronisch verkeer als voorkeur en prikkel*

Naast de verplichtstelling van elektronisch verkeer komt ook voor dat in de regeling een (sterke) voorkeur voor elektronisch verkeer wordt uitgesproken. Het meest sprekende voorbeeld betreft de uitvoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) door de Belastingdienst/Toeslagen.<sup>18</sup> Art. 1b van het Uitvoeringsbesluit bepaalt dat verplichte gegevensverstrekking door derden zo mogelijk langs elektronische weg geschiedt. De website ([www.toeslagen.nl](http://www.toeslagen.nl)) is op zo'n manier ingericht, dat elektronische indiening van een aanvraag- c.q. wijzigingsformulier de norm is en gebruik van de papieren variant – opvraagbaar bij de BelastingTelefoon – de uitzondering.<sup>18</sup> Omdat een substantieel deel van de gerechtigden laag(niet)geletterd is, is een aanvullende voorziening getroffen in de vorm van ondersteuning van als zodanig aangemelde intermediairs. In dat geval doen zich echter weer nieuwe problemen voor.<sup>20</sup>

15 Regeling elektronisch gegevensverkeer Zorgverzekeringwet, *Stcrt.* 2008, 2.

16 *Kamerstukken I, 2007/2008, A* (Gewijzigd voorstel van wet).

17 Zie noot 8.

18 Belastingdienst/Toeslagen voert de volgende toeslagregelingen uit: huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindertoeslag. De eerste drie toeslagen moeten worden aangevraagd (art. 15 Awir), de kindertoeslag wordt automatisch toegekend en uitbetaald.

19 Vgl. de nadruk op het beginsel van nevenschikking van elektronisch en schriftelijk verkeer in de MvT bij het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer, *Kamerstukken II 2001/2002*, 28 483, nr. 3, p. 8-9.

20 Zie in de top 3 veelgestelde vragen de vraag of een intermediair via internet een aanvraag-wijzigingsformulier voor zijn klant kan bestellen. Het antwoord is: “Uw klant moet zelf het aanvraag- en wijzigingsprogramma downloaden, invullen en online indienen. U kunt dit niet doen voor uw klant. Uw klant moet de aanvraag of wijziging namelijk ondertekenen met zijn elektronische handtekening of DigiD-inlogcode.” Vgl. het antwoord van de Staatssecretaris van Financiën op kamervragen over het advies van de Belastingtelefoon om bij een elektronische aangifte inkomstenbelasting gebruik te maken van de DigD van een derde, *Aanhangsel Handelingen II, 2006/2007*, nr. 1321.

Uitgesproken voorkeuren voor elektronische indiening van aanvragen komen tevens voor in subsidieregelingen, met name in de Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen OCenW (art. 9o) en de Regeling LNV-subsidies (toelichting).

Een andere methode om elektronisch verkeer te stimuleren is de beschikbaarstelling van een ondersteunend systeem. Zo voorziet het nieuwe Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer<sup>21</sup>, zelf niet in een regeling van de wijze van melding van meldingsplichtige inrichtingen. In plaats daarvan zorgt de minister van VROM voor een applicatie op de gemeentelijke websites, bestaande uit een elektronische kennis- en een meldingenmodule.

### 3.3 Elektronische bekendmakingsverplichtingen

Onder elektronisch verkeer wordt niet alleen de in persoon geadresseerde verzending begrepen, maar ook elektronische publicaties op een website (internetsite). Het aantal specifieke elektronische publicatieverplichtingen blijkt sterk toe te nemen, niet alleen als aanvulling van art. 3:12 en in afwijking van het verbod op elektronische bekendmaking in art. 3:42, tweede lid, Awb, maar ook los daarvan. Zo voorziet de nieuwe, nog niet in werking getreden Wet ruimtelijke ordening<sup>22</sup> in art. 3.8, 3.11 en 3.31 in een bepaling, dat de kennisgevingen

ex art. 3:12 Awb tevens worden gedaan in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg.<sup>23</sup> Ook bevat deze nieuwe wet een aanvulling van de bekendmakingsverplichting in art. 3:42 Awb door in art. 3.1, 3.7 en 3.8 te bepalen, dat deze tevens in de vorm van een publicatie in de Staatscourant en voorts langs elektronische weg (website) dient te geschieden. Zie voorts nieuwe elektronische publicatieverplichtingen in art. 3.32, 4.1 en 4.3 en 10.8 van deze wet en in art. 6.13 van de eveneens nog in werking getreden Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie.<sup>24</sup> In aansluiting hierop bevat het Ontwerp-Besluit ruimtelijke ordening nog een vergaande elektronische publicatieverplichting met betrekking tot planologische visies, plannen besluiten en verordeningen.<sup>25</sup> Zie daarnaast de overeenkomstige vorm van bekendmaking van een aanhoudingsbesluit of melding op grond van de Wet geurhinder en veehouderij (art. 7 en 11) alsmede de publicatieverplichtingen op internet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren.

De beschikbaarheid van de mogelijkheid van elektronische publicatie via internet is voorts van invloed op de betekenis van de actieve openbaarmakingsplicht in art. 8 Wob.<sup>26</sup> Een voorbeeld is de actieve openbaarmaking op de website van het ministerie van LNV van de verleende subsidies in het kader van het

21 Het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (*Stb.* 2007, 415), is op 1 januari 2008 grotendeels in werking getreden (*Stb.* 2007, 472), evenals de Wet modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen (*Stb.* 2007, 606).

22 *Stb.* 2006, 566.

23 Vgl. de gedateerdheid van deze bepaling in verband met het wetsvoorstel Wet elektronische bekendmaking, dat via een wijziging van art. 1 van de Bekendmakingswet voorziet in de elektronische uitgifte van

zowel *Staatsblad* als *Staatscourant*. De betekenis van deze bepaling ligt in de inherente verplichting tot elektronische publicatie op de website van het bestuursorgaan.

24 *Stb.* 2007, 271.

25 *Stcrt.* 2007, 85.

26 Zie ook de belangrijke uitspraak van de ABRvS van 31 mei 2006, «JB» 2006/218 m.nt. dzz (Nijkerk) betreffende het besluitkarakter van een beslissing tot actieve openbaarmaking.

gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid<sup>27</sup>, op basis van een ministeriële regeling jo. art. 8 Wob, in het verlengde van het EG-Transparantie-initiatief.

Het bij de Tweede Kamer aanhangige Wetsvoorstel elektronische bekendmaking zal het aantal specifiek wettelijke elektronische bekendmakingsverplichtingen – indirect – sterk doen toenemen, met name door de elektronische uitgifte van de Staatscourant in samenhang met het grote aantal wettelijke publicatieverplichtingen in dit medium.<sup>28</sup> Wat de Awb betreft voorziet dit wetsvoorstel in herziening van art. 3:42, eerste en tweede lid. Het nieuwe eerste lid verplicht de tot de centrale overheid behorende bestuursorganen in beginsel tot publicatie van besluiten van algemene strekking in de elektronisch uitgegeven Staatscourant. Andere bestuursorganen krijgen de keuze, waaronder publicatie in een elektronisch, van overheidswege uitgegeven blad.

### 3.4 *Nadere eisen aan het gebruik van de elektronische weg*

Bestuursorganen kunnen ingevolge art. 2:15, eerste lid, Awb nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Dat blijkt in de praktijk vooral de verplichting te zijn om gebruik te maken van de specifieke aanvraag- en verzendfunctie op de website, in tegenstelling tot een vrij elektronisch berichtenverkeer. In het ontwerp van deze webformulieren (webapplicaties) zijn tevens de nadere eisen met betrekking tot de vorm van het bericht en de

wijze van verzending verwerkt. De introductie van een webformulier door het ontvangende bestuursorgaan gaat derhalve als regel gepaard met het stellen van nadere eisen en is derhalve zowel gebaseerd op art. 4:4 als op art. 2:15, eerste lid, Awb.

De Regeling subsidies en uitkeringen cultuuruitingen OCW kent een verplichting tot gebruik van het webformulier in art. 9o en het Besluit aanmelding CAO en AVV in art. 3.1, terwijl eenzelfde bedoeling uit de toelichting op de Klachtenregeling VROM IOD en de Regeling LNV-subsidies blijkt. In veel gevallen is het dwingende karakter van het webformulier echter niet formeel geregeld, maar kan dit uit de toelichting op de website<sup>29</sup> worden afgeleid. In andere gevallen is het ontwerp van de website zodanig, dat weliswaar geen gebruiksplicht bestaat, maar wel een sterke gebruiksprikkel, zodat een overeenkomstig resultaat wordt bereikt. Bepalingen betreffende nadere specificaties van elektronisch berichtenverkeer zijn opgenomen in art. 3 van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (verwijzing naar bijlage), art. 3 Uitvoeringsregeling Rijksoc-trooiwet 1995, het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, het Besluit aanbestedingen speciale sectoren en de Circulaire toepassing Herzieningswet Kadasterwet I.

Soms is sprake van een bijzondere regeling. De belangrijkste is de Vaststelling elektronische aanvraagprocedure voor subsidies via Senterloket<sup>30</sup>, die van toepassing is op het elektronisch indienen van een subsidieaanvraag via de

27 Beleidsregel openbaarmaking subsidiegegevens gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid, *Stcrt.* 2007, 82. De eerste elektronische publicatie dateert van 2005.

28 Zie ook de opnemings van de tot elektronische uitgifte van het Gemeenteblad, het Provinciaal blad, het Waterschapsblad en het Verordeningenblad, zowel in een bevoegdheids- als een verplichtingenvariant.

29 Zie over het probleem dat gemeentelijke websites soms tegengestelde informatie bevatten over de toelaatbaarheid van elektronisch verkeer mijn noot bij CRvB 7 februari 2007, «JB» 2007/78.

30 *Stcrt.* 2007, 128. Zie eerder reeds de Regeling elektronische aanvraag bepaalde subsidies van de Minister van EZ, *Stcrt.* 2002, 244.

website van dit agentschap van het ministerie van EZ. De subsidieregeling moet dan wel zijn opengesteld voor elektronisch indienen. Een overzicht daarvan is weer opgenomen op de website. In deze regeling is min of meer vastgelegd wat elders in een aanvraagapplicatie (technisch) is verwerkt. Datzelfde geldt voor de regeling Indienen elektronisch bezwaar- of verzoekschrift van het Kadaster.<sup>31</sup>

#### 4. Elektronisch verkeer in de uitvoeringspraktijk

##### 4.1 Kenbaarheid van openstelling van de elektronische weg

Het vereiste van kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid van het bestuursorgaan in art. 2:15, eerste lid, Awb verzekert rechtszekerheid voor de burger. Elektronische communicatie met een bestuursorgaan zonder dat deze is toegestaan of aan de gestelde voorwaarden voldoet kan consequenties hebben in de vorm van een niet in bezwaar en beroep aantastbare weigering, afwijzing van behandeling of niet-ontvankelijkheid.<sup>32</sup> Uit onderzoek blijkt, dat de kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid van bestuursorganen slechts zeer beperkt in wet- en regelgeving of beleidsregels is vastgelegd, daarentegen veelal moet worden afgeleid uit de informatie op de website of de beschikbaarstelling van elektronische faciliteiten.

Wat de zelfstandige beleidsregels betreft is de meest vergaande voorziening de regeling Openstelling elektronisch bestuurlijk verkeer met de Belastingdienst.<sup>33</sup> Hierin is onder meer opgenomen, dat de elektronische weg niet beschikbaar is voor de indiening van bezwaarschriften ex art. 6:5 Awb. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van elektronisch verkeer. Zo is de fax niet opengesteld voor het zenden van formele/vertrouwelijke berichten. Zie in dit verband ook de regeling van de elektronische vooraanmelding aan de Plantenziektkundige dienst op basis van een door de minister van LNV beschikbaar gestelde webapplicatie.<sup>34</sup> Dit is een methode om elektronische bereikbaarheid kenbaar te maken, echter faxverkeer vanwege de slechte inpasbaarheid in het elektronische werkproces uit te sluiten.

Een derde voorbeeld van geformaliseerde kenbaarheid is de eerder genoemde regeling Vaststelling elektronische aanvraagprocedure voor subsidies via Senterloket<sup>35</sup>, 128), zij het dat deze voor de toelaatbaarheid in concreto verwijst naar informatie op de website. Deze regeling biedt dus minder houvast dan gesuggererd.

De geconstateerde verschuiving van (beleids) regelgeving naar (elektronische) voorlichting en instructies heeft als gevolg dat de bewijspositie van de burger verslechtert.<sup>36</sup> De informatievoorziening op de websites is dynamisch<sup>37</sup>,

31 *Stcrt.* 2006, 105.

32 Zie de art. 2:15, tweede t/m vierde lid, jo. 8:4, aanhef en sub k, alsmede art. 4:5, eerste lid, en 6:6, aanhef en sub b, Awb.

33 *Stcrt.* 2005, 87. Zie voor een toelichting op deze regeling de antwoorden op kamervragen van de Staatssecretaris van Financiën, Aanhangsel Handelingen II, 2004/2005, nr. 1140.

34 Wijziging Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten, *Stcrt.* 2003, 99.

35 *Stcrt.* 2007, 128.

36 Vgl. de bewijsproblematiek betreffende verzending en ontvangst van faxberichten, waarbij de bestuursrechter de bewijsrisico's grotendeels bij de burger legt.

37 Zie het vergelijkbare probleem van Wob-verzoeken betreffende een onderdeel van geautomatiseerde gegevensverwerking met een inhoud die regelmatig wordt gewijzigd. Vgl. de alsdan gestelde eisen in ABRvS 12 oktober 2005, «JB» 2005/326 m.nt. dzz (conserveringsplicht).



want wordt regelmatig aangepast, terwijl hiervan als regel geen archivering plaatsvindt.<sup>38</sup> De huidige uitvoeringspraktijk kent nog een ander probleem: de informatie op de websites is niet steeds consistent. Dat geldt vooral voor de vraag in welke gevallen elektronisch gecommuniceerd kan worden en of dat kan in de vorm van vrije berichten dan wel dat gebruik gemaakt moet worden van specifieke applicaties, de zgn. webformulieren.

De kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid van de burger in de zin van art. 2:14, eerste lid, Awb wordt met name afgeleid uit diens elektronische initiatief, in het bijzonder uit de feitelijke gebruikmaking van webfaciliteiten van het bestuursorgaan. Daarnaast zullen het de feiten en omstandigheden in concreto zijn die maken of het bestuursorgaan bij de burger kan uitgaan van een voldoende mate van elektronische bereikbaarheid. Hiervoor is het probleem van de (aanzienlijke) groep laag- of nietgeletterden al genoemd. Naarmate elektronisch bestuur dwingender wordt ingevoerd zullen zij in steeds sterkere mate aangewezen zijn op hulp en bijstand van derden. Dit betekent dat bestuursorganen elektronische bereikbaarheid van burgers niet als statisch gegeven kunnen beschouwen omdat deze voor grote groepen burgers mede afhankelijk is van de – wisselende – beschikbaarheid van deze intermediairs.

#### 4.2 *Consequenties van onjuiste verzen- dingen*

De realisering van elektronisch bestuur vindt sterk verkokerd plaats, waarbij de juridische

dimensie in de uitvoering vaak te weinig aandacht krijgt. Art. 4:3a Awb bepaalt, dat een bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag bevestigt. Ingevolge art. 2:15, tweede en derde lid, Awb kan een bestuursorgaan een elektronisch verzonden bericht weigeren, respectievelijk wegens onevenredige belasting of onvoldoende waarborging van vertrouwelijkheid of betrouwbaarheid. Een dergelijke weigeringsbesluit moet worden meegedeeld (art. 2:15, vierde lid); bezwaar en beroep tegen een dergelijk besluit is echter uitgesloten (art. 8:4, aanhef en sub k). Na gelegenheid tot verzuimherstel te hebben geboden, kan een geheel of gedeeltelijk geweigerde aanvraag buiten behandeling worden gelaten (art. 4:5, eerste lid) en een geweigerd bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijk worden verklaard (art. 6:6, aanhef en sub b). Tegen een dergelijk besluit staat wel bezwaar en beroep open.

Het is aan het bestuursorgaan om te bepalen wat het gevolg is van elektronisch communiceren door de burger wanneer deze vorm door het bestuursorgaan niet kenbaar is toegelaten. Ik heb twee regelingen gevonden met een beleidslijn, waarbij opmerkelijk is dat tegengestelde posities zijn ingenomen. De eerste is de reeds genoemde regeling Openstelling elektronisch bestuurlijk verkeer met de Belastingdienst. De hierin opgenomen beperkte openstelling van (e-mail- en) faxverkeer wordt gemotiveerd met een beroep op tekortschietende waarborgen van vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid.<sup>39</sup> Om die reden is bepaald dat faxberichten worden geweigerd en niet in behandeling genomen, terwijl geen mogelijkheid van verzuimherstel wordt geboden.<sup>40</sup> Het Besluit Beleidsregels

38 Vgl. de regeling van archivering van digitale archiefbescheiden in art. 21 van de Regeling archiefbeheer UWV, *Stcrt.* 2004, 179 en de regeling van archivering in het Besluit Beleidsregels SVB 2007, *Stcrt.* 2007, 103.

39 Deze motivering lijkt ingegeven door het systeem van de wet. De Belastingdienst gebruikt de fax wel voor

ondersteuning van facilitaire processen. Gaat het daarbij om formele of vertrouwelijke informatie, dan worden zgn. conventies gehanteerd.

40 Deze regeling is de facto sanctionerend en dat is natuurlijk ook de bedoeling.

SVB 2007<sup>41</sup> van de Sociale Verzekeringsbank betracht meer coulance, met name uit een oogpunt van verzuimherstel en termijnregeling. Hierin is bepaald dat wanneer de Sociale Verzekeringsbank een elektronische aanvraag ontvangt waarvoor de elektronische weg (nog) niet is opengesteld, de verzender binnen 5 dagen wordt verwezen naar de schriftelijke procedure.<sup>42</sup> Het elektronische bericht heeft echter wel rechtswerking. De Sociale Verzekeringsbank merkt in deze gevallen de datum van binnenkomst van het elektronisch bericht aan als datum van indiening van de aanvraag, mits het papieren aanvraagformulier binnen een termijn van twee weken na ontvangst van het elektronisch bericht wordt ontvangen. Dit beleid is niet alleen op de aanvraag van toepassing maar ook op alle mededelingen die van invloed zijn op het recht op of de hoogte van een uitkering. Deze SVB-regeling, met als juridische aanknopingspunten: (a) het element “kenbaarheid van openstelling” en (b) de verplichting om een weigering “zo spoedig mogelijk” mee te delen (art. 2:15, eerste en vierde lid), verdient verre de voorkeur<sup>43</sup>. Dergelijke beleidsregels compenseren voor de risico’s van burgers bij de huidige, verkokerde invoering van elektronische werkprocessen alsmede voor een zekere onevenwichtigheid in art. 2:15 Awb. Dat geldt in het bijzonder voor de hiervoor gesignaleerde tekorten in informatievoorziening en prikkels

van overheidswege om voor elektronische communicatie te kiezen.

## 5. Elektronisch verkeer in de bestuursrechtelijke jurisprudentie

Dat elektronisch verkeer van overheid en burger inmiddels volledig is ingeburgerd, blijkt ook uit de bestuursrechtelijke jurisprudentie.<sup>44</sup> Dat geldt vooral voor fax- en e-mailverkeer; sms-berichten spelen (nog) geen rol. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen fax- en e-mailverkeer als onderdeel van de feitenbeschrijving enerzijds en de functie hiervan in het formele bestuursrechtelijke rechtsverkeer (nakomen van informatieverplichtingen en wijze van inzending van aanvragen, zienswijzen, bezwaar- en beroepschriften, mededelingen en bekendmakingen) anderzijds. De omvang van de eerste categorie illustreert hoe gebruikelijk dit type communicatie inmiddels is geworden. De tweede categorie is juridisch relevant, met name als bron van nieuwe rechtsvragen. Bij het elektronisch berichtenverkeer via internet gaat het in de jurisprudentie met name om de groep van elektronische aangiften bij de Belastingdienst.<sup>45</sup> Blijkbaar levert deze variant daarbuiten (nog) geen problemen op.

Het algemene beeld ziet er wat het faxverkeer betreft als volgt uit. In de jurisprudentie van de

41 *Stcr.* 2007, 103

42 In de beleidsregels van UWV en CWI komt een overeenkomstige voorziening niet voor.

43 Zie in dit verband ook de mededeling van niet-aanvaarding van een bericht in art. 3.5.8. Circulaire toepassing Herzieningswet Kadasterwet I, jo. art. 11 tweede lid, Kadasterwet.

44 In deze bijdrage wordt de belastingrechtspraak als onderdeel van de bestuursrechtelijke jurisprudentie begrepen.

45 Een bijzondere categorie van “elektronisch gegevensverkeer” is de verzending (per post) van gegevens op diskette. Soms is deze wettelijk voorgeschreven.

Deze variant kent bijzondere problemen. Zie CBB 21 februari 2006, «JB» 2006/102 m.nt. dzz (verzuimherstel omslagregeling WTZ). Zie ook het doen van belastingaangifte via inzending van een tot voor kort door de Belastingdienst ter beschikking gestelde aangiftediskette Vgl. voorts de jurisprudentie inzake Wob-verzoeken betreffende (schriftelijke) openbaarmaking van elektronische documenten: ABRvS 12 oktober 2005, «JB» 2005/326 m.nt. dzz (computerbestand), ABRvS 15 maart 2006, «JB» 2006/122 en AB 2006, 160 m.nt. Stolk (computerbestand) en ABRvS 16 augustus 2006, «JB» 2006/289 m.nt. dzz en AB 2006, 337 m.nt. Daalder (website).

Afdeling bestuursrechtspraak en van het College van Beroep voor het bedrijfsleven betreft het merendeel van de rechtspraak waarin de fax wordt genoemd, de wijze van insturen van een bezwaar- of beroepschrift of een verzoek om een voorlopige voorziening. Soms is sprake van een per fax gedane aanvraag en ook wel van een bekendmaking per fax. Echte rechtsvragen, zoals met betrekking tot de hieraan verbonden ontvangst- en termijnrisico's, komen bij deze bestuursrechters weinig voor. In de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is dit anders. Daarin gaat het vooral over de risico's van verzending, met name van bezwaarschriften en relevante mededelingen, toegespitst op de bewijs- en risicoverdeling bij het gebruik van de fax. De vreemdelingenrechtspraak toont een gevarieerd beeld, zij het ook hier met meer rechtsvragen en een accent bij de risico- en bewijsproblematiek. De relevante belastingrechtspraak gaat vooral over de vraag van toelaatbaarheid van faxgebruik en de juridische risico's van (elektronische) werkprocessen.

Ook wat e-mail betreft moet in de jurisprudentie de categorie worden uitgelicht van e-mailverkeer in het (formele) rechtsverkeer en als bron van nieuwe rechtsvragen. Het aantal relevante uitspraken is nog beperkt, het beeld is echter heel gevarieerd. De rechtsvragen betreffen met name de toelaatbaarheid van e-mailverkeer, de bekendmaking per e-mail, het gebruik van e-mails als bewijs, met name in samenhang met het vertrouwensbeginsel en het gebruik van de elektronische handtekening. De belastingrechtspraak bevat verschillende uitspraken over de elektronische aangifte, met

name over de rechtmatigheid van deze elektronische verplichting, het ontheffingenbeleid en de hiermee samenhangende risico's.

Bij de analyse van de rechtspraak moet in het oog worden gehouden dat bij de inwerkingtreding van de Webv op 1 juli 2004 de jurisprudentie betreffende faxgebruik min of meer was uitgekristalliseerd en de toelaatbaarheid van e-mailverkeer hierin reeds was geaccepteerd. In beginsel werd niet onderscheiden tussen elektronisch verkeer met het bestuur en met de bestuursrechter en ook niet tussen elektronisch verkeer naar de overheid en naar de burger. De opnemings van Afdeling 2.3 in de Awb, een regeling die op onderdelen afwijkt van de toenmalige rechtspraak, roept daarom de volgende vragen op. Allereerst hoe de omslag van jurisprudentiële naar wettelijke normering verloopt. En als tweede de vraag of de bestuursrechter – anticiperend – de bestaande jurisprudentie inzake elektronisch verkeer met de rechter heeft aangepast, dan wel wacht op de aangekondigde wetgeving met een overeenkomstig regime<sup>46</sup>. Hoewel het nog (te) vroeg is voor een goed overzicht, denk aan de doorlooptijden, is daar al wel iets over te zeggen. Eerst zal de rechtspraak echter geordend worden naar de verschillende elementen in de Webv.

### 5.1 *De toelaatbaarheid van elektronisch verkeer*

Elektronische verzending aan een burger of aan een bestuursorgaan is op grond van art. 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, Awb toegestaan voor zover de geadresseerde (vooraf) kenbaar

46 Zie het voorontwerp Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter van 4 december 2007. De voorgestelde regeling voorziet in de invoeging in de Awb van een nieuw art. 8:40a. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat afdeling 2.3 van overeenkomstige toepassing is op het verkeer met de bestuursrechter. Ingevolge het tweede en derde lid kunnen bij Amvb

nadere regels worden gesteld over: (a) het verkeer met de bestuursrechter en (b) de toepassing van videoconferentie. Zie de website van het Ministerie van Justitie, dossier Awb. Vgl. het Wetsvoorstel afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer, Kamerstukken I, 2006/2007, A (Gewijzigd voorstel van wet).

heeft gemaakt aldus voldoende bereikbaar te zijn. De vraag of hiervan sprake is, is in de rechtspraak van na de inwerkingtreding van de Webv nog nauwelijks aan de orde gekomen.<sup>47</sup> Een zuiver voorbeeld van toepassing van art. 2:15, eerste lid, biedt een uitspraak van de Rechtbank Groningen van 16 mei 2007.<sup>48</sup> De bestuursrechter billijkte hierin het standpunt van het bestuursorgaan dat hij geen elektronisch ingediende bezwaarschriften accepteerde en daartoe ook niet verplicht was. In de overwegingen wordt opgemerkt dat aan betrokkene per kerende e-mail is bericht, dat zij haar bezwaar schriftelijk kenbaar diende te maken. In andere gevallen is de kenbaarheid van elektronische bereikbaarheid niet zo duidelijk aangegeven, zodat regelmatig misverstanden dreigen.<sup>49</sup> Soms wordt de vraag van kenbare elektronische bereikbaarheid wel door de bestuursrechter gesteld, maar hoeft deze niet beantwoord te worden.<sup>50</sup> In enkele gevallen is de toelaatbaarheid van het indienen van een bezwaarschrift per e-mail ten onrechte gekoppeld aan de vraag of een elektronische handtekening is gebruikt.<sup>51</sup> De verplichting tot elektronische aangifte in art. 8 AWR is conflictgevoelig gebleken. De Rechtbank Arnhem<sup>52</sup> werd met de vraag geconfronteerd of invoering hiervan in strijd was met art. 2:15, eerste lid, Awb, in het bijzonder met het be-

ginsel van nevenschikking van elektronische en schriftelijke communicatie. Het op de generalis/specialis-interpretatieregel gebaseerde antwoord was ontkennend. Wel constateerde deze belastingrechter dat de betreffende wetswijziging qua argumentatie rammelde, want ten onrechte op art. 2:14, eerste lid, was gebaseerd. Elektronische bereikbaarheid aan de zijde van de burger in de zin van art. 2:14, eerste lid, Awb is tot op heden in de jurisprudentie niet geproblematiseerd.

Enkele uitspraken handelen over de effecten van een wijziging in het toelatingsregime. In een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 29 maart 2006<sup>53</sup> bepaalt het college, dat de gevolgen van een elektronische indiening van een subsidieaanvraag terwijl voor het betreffende jaar, in tegenstelling tot het voorafgaande, een schriftelijke indiening is voorgeschreven, voor rekening en risico van de aanvrager komen. Hof Leeuwarden spreekt zich in zijn arrest van 29 juni 2007<sup>54</sup> als belastingrechter uit over de consequenties van een verkeerd opgegeven faxnummer bij de Belastingdienst, waardoor betrokkene zijn bezwaarschrift niet tijdig bleek te kunnen faxen, terwijl een tijdige ter post bezorging niet aannemelijk was. De Belastingdienst verwees naar het besluit van 27 april 2005 – terugwerkend tot 1 juli 2004

47 Zie op de Webv anticiperende uitspraken: Hof Leeuwarden van 9 juli 2003, «JB» 2003/277 (niet-ontvankelijkheid hoger beroep Wahv, nu niet is gebleken dat de officier van justitie langs elektronische weg voldoende bereikbaar was) ABRvS 10 september 2003, «JB» 2003/295 (niet-ontvankelijkheid per e-mail ingestuurde bedenkingen tegen ontwerp-milieuevergunning, betekenis zorgvuldigheidsbeginsel), ABRvS 17 december 2003, «JB» 2004/81 m.nt. dzz. (acceptatie bezwaarschrift per e-mail IB-Groep) en CRvB 23 maart 2005, AB 2005, 193 m.nt. R. Ortlep (UWV heeft indiening bezwaarschrift bij elektronische post aanvaard). Vgl. betreffende de zelfstandige acceptatie van inzending van een beroepschrift per e-mail:

CRvB 8 april 2004, L/JN AO9413.

48 L/JN BA6378.

49 Zie over de onduidelijke voorlichting op gemeentelijke websites mijn noot bij CRvB 7 februari 2007, «JB» 2007/78.

50 Vgl. Rb. Den Haag 23 januari 2006, L/JN AV0491 (Daargelaten de vraag of...).

51 Zie Rb. Maastricht 27 maart 2006, «JB» 2006/162 m.nt. dzz. en Rb. Zwolle 17 januari 2007, L/JN AZ7162.

52 Rb. Arhem 25 april 2007, L/JN BA4054.

53 CBB 29 maart 2006, L/JN AW1988.

54 Hof Leeuwarden 29 juni 2007, L/JN BA8641.

– waarbij faxverkeer is uitgesloten.<sup>55</sup> Het Hof negeert de terugwerkende kracht, uitgaande van de vaststellingsdatum van het besluit. Nu dit besluit op 2 februari 2005, de laatste dag van de bezwaartermijn, nog niet was genomen was indiening van het bezwaarschrift per fax op die dag toegestaan, zodat sprake was van verzuim en verschoonbare termijnoverschrijding.

Het lijkt er op dat wat de regeling van de elektronische bereikbaarheid in de Webv betreft, de eerdere jurisprudentie wordt gecontinueerd en niet herijkt in het licht van de nieuwe wetgeving.<sup>56</sup> Nakoming van het nieuwe wettelijke vereiste van kenbaarheid wordt niet ambtshalve door de bestuursrechter getoetst. Dit element komt eerst aan de orde indien het ontbreken van kenbare elektronische bereikbaarheid door een procespartij als beroepsgrond wordt aangevoerd. Uit de weinige jurisprudentie blijkt, dat de kenbaarheid niet in een regeling geformaliseerd behoeft te zijn. Voorlichting, de beschikbaarheid van webapplicaties of een ongeschreven acceptatiebeleid volstaat, evenals feitelijke in ontvangstneming.

## 5.2 *Elektronisch verkeer met de bestuursrechter*

De continuering van de jurisprudentie inzake de elektronische communicatie met de gerechten kan worden afgeleid uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 februari 2007 en van het Hof Den Bosch van 3 juli 2007, beide betreffende de verzending van een beroepschrift per fax.<sup>57</sup> Het is aannemelijk

dat deze lijn in de rechtspraak in beginsel ook voor het e-mailverkeer wordt aangehouden, hoewel daar nog geen voorbeelden van zijn. De Webv zal in de Awb van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het verkeer met de bestuursrechter, zodat anticipatie op enige termijn aannemelijk is.<sup>58</sup>

Wat het faxverkeer van de rechtbank met de burger betreft heeft de Hoge Raad als belastingrechter echter in zijn uitspraak van 7 december 2007<sup>59</sup> een andere lijn uitgezet, toegespitst op art. 8:37 Awb. De casus was als volgt. De griffier van de rechtbank heeft per fax aan gemachtigde een bericht verzonden met de mededeling van ontbreken van gronden in het bij brief ontvangen beroepschrift, terwijl van de geboden gelegenheid tot verzuimherstel niet tijdig gebruik gemaakt is. Het hierbij gebruikte faxnummer werd ontleend aan het briefhoofd van deze gemachtigde. Op deze fax werd niet gereageerd en daarom verklaarde de rechtbank het beroep niet ontvankelijk. In haar uitspraak op het verzet stelde de rechtbank op grond van het faxjournaal van de griffie vast, dat de beweerde verzending inderdaad had plaatsgevonden en dat het per fax verzenden van processtukken een geschikt communicatiemiddel is in het verkeer met procespartijen. Anders echter de Hoge Raad.<sup>60</sup> Uitgangspunt is dat indien een gerecht gebruik maakt van faxverkeer het er rekening mee dient te houden dat gebruikmaking van deze communicatievorm vereist, dat bijzondere maatregelen worden genomen om veilig te stellen dat een aldus toegezonden bericht dezelfde aandacht van de geadresseerde krijgt

55 *Stcr.* 2004, 87.

56 Zie CRvB 7 februari 2007, «JB» 2007/78 m.nt. dzz.

57 ABRvS 9 februari 2007, AB 2007, 90 m.nt. Sewandono en Hof Den Bosch 3 juli 2007, LJN BA8995.

58 Zie mijn noot bij CRvB 1 september 2006, «JB» 2006/310. Zie ook de Procesregeling digitaal beroep, *Stcr.* 2006, 164 en de Pilot digitaal dossier bij de Rechtbank Rotterdam, die medio 2007 van start is

gegaan ([www.rechtspraak.nl/Actualiteiten](http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten)).

59 HR 7 december 2007, LJN BB9537.

60 Vgl. Rb. Den Haag 3 september 2003, LJN AN 1243, waarin de vreemdelingenrechter oordeelt dat de risico's die verbonden zijn aan het per fax verzenden van processtukken voor rekening van de verzender zijn. Ook in dit geval ging het om het stellen van een termijn voor verzuimherstel.

als een brief, in het bijzonder een brief van een gerechtelijke instantie. Nu de rechtbank haar beslissing om berichten per fax te verzenden niet in een algemeen bekend gemaakte procesregeling had vastgelegd dan wel anderszins aan (de gemachtigde van) belanghebbende bekend had gemaakt, slaagt de klacht en wordt het verzet gegrond verklaard.

Op het eerste gezicht lijkt het er op dat de Hoge Raad in deze uitspraak een andere inhoud aan het begrip kenbaarheid geeft dan in art. 2:14, eerste lid, Awb is bedoeld, immers de toelaatbaarheid van faxgebruik koppelt aan de feitelijke verzekering van bereikbaarheid van de geadresseerde. In genoemde wetsbepaling ligt het initiatief van elektronische bereikbaarheid voor het bestuur (in de toekomst ook voor de bestuursrechter) echter bij de burger. In deze casus is de vermelding van het faxadres op het briefpapier van de gemachtigde niet als bekendmaking van elektronische bereikbaarheid aangemerkt. Mocht dit wel zo zijn, dan lijkt dit voor de Hoge Raad niet voldoende, maar worden ook dan aan het gerecht als verzender aanvullende zorgvuldigheidseisen gesteld. Hoewel de Hoge Raad deze relatie niet legt, kunnen deze verplichtingen als uitvloeisel worden gezien van het vereiste van een betrouwbare en vertrouwelijke verzending in art. 2:14, tweede lid. Voorts is in dit arrest relevant, dat het verzendjournaal van de rechtbank als voldoende bewijs van verzending per fax geldt, in tegenstelling tot de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep waarin een OK-sigitaal in een

verzendjournaal niet meer dan een begin van bewijs van verzending is.

### 5.3 *Elektronische bekendmaking*

Elektronisch bestuurlijk verkeer omvat zowel de verzending van geadresseerde als van niet-geadresseerde berichten (publicaties).<sup>61</sup> Sinds de invoering van de Webv luidt art. 3:42, tweede lid als volgt: Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, geschiedt de bekendmaking niet elektronisch. Bekendmaking per e-mail is dus geen “andere wijze van bekendmaking” in de zin van het eerste lid van dit artikel. Deze bepaling speelde een belangrijke rol bij de vaststelling van het tijdstip van bekendmaking van het subsidieplafond in het kader van de Subsidieregeling ESF-3 op basis van het Europees Sociaal Fonds in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 3 januari 2007.<sup>62</sup> Ingevolge art. 4:27, eerste lid, Awb wordt een subsidieplafond bekendgemaakt voor de aanvang van het tijdvak waarvoor het is vastgesteld. Voor de voordien ingediende aanvragen blijft een dergelijke bekendmaking zonder consequenties. In dit geval was het besluit op 27 oktober 2005 genomen en op 1 november in de Staatscourant gepubliceerd. De staatssecretaris ging uit van het bereiken van het subsidieplafond op 28 oktober 9.00 uur, uitgaande van het tijdstip van elektronische bekendmaking aan potentiële aanvragers per e-mail en via publicatie op de websites van het agentschap en het ministerie van SZW.<sup>63</sup> De inwerkingtreding van het subsidieplafond stuitte

61 Zie eerder over de bekendmaking van een subsidie-regeling op de website van LNV als onderdeel van de ‘bekenmakingsmix’: CBB 16 november 2004, LJN: AR 6037.

62 ABRvS 3 januari 2007, «JB» 2007/31 m.nt. AJB en AB 2007, 224 m.nt. W. den Ouden. Zie ook Rb. Amsterdam 7 juli 2006, LJN AY3921. Zie naar aanleiding van de rechtbankuitspraak: K. Lagrouw, W. den Ouden

en M. Groothuis, ‘Weer een strop? Vraagstukken rond de bekendmaking van het ESF-subsidieplafond’, *NTB* 2006, nr. 9, p. 303 e.v.

63 Vgl. voor een eerder door de bestuursrechter toegestaan gebruik van de fax om redenen van spoedeisendheid (opleggen last onder dwangsom tot staking werkzaamheden aanleg parkeerterrein) ABRvS 9 juni 2004, LJN AP1123.

naar het oordeel van de Afdeling echter af op het verbod van elektronische bekendmaking in art. 3:42, tweede lid, Awb.<sup>64</sup> De publicatie in de Staatscourant op 1 november gold derhalve als wettige bekendmaking en voorwaarde van inwerkingtreding van het subsidieplafond, zodat voordien ingediende subsidieaanvragen alsnog in behandeling genomen moesten worden.

Zoals hiervoor aangegeven is een wetswijziging van art. 3:42, eerste en tweede lid, Awb op handen<sup>65</sup> en wordt het huidige verbod op elektronisch publiceren van besluiten van algemene strekking van tot de centrale overheid behorende bestuursorganen vervangen door in het eerste lid voor deze categorie kennisgeving in de elektronisch uitgegeven Staatscourant voor te schrijven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voor de ESF-casus zou dat geen verschil gemaakt hebben. De minister dacht de tijdswinst met betrekking tot het tijdstip van inwerkingtreding van het subsidieplafond te vinden in de elektronische bekendmaking van het besluit per e-mail (geadresseerd) en op de websites onder eigen beheer (niet-geadresseerd). In de nieuwe situatie, met verplichte publicatie van dit besluit in de elektronische Staatscourant, zou die tijdswinst waarschijnlijk evenmin als thans geboekt kunnen worden. Anders dan bij het gebruik van e-mail en website in eigen beheer is met de tussenkomst van de redactie van een extern medium als de Staatscourant immers als regel extra tijd gemoeid. Het nieuw voorgestelde tweede lid van art. 3:42, dat geldt voor niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen, komt overeen met het huidige eerste lid. De mogelijkheid van elektronische bekendmaking is in deze bepaling begrepen in het alternatief van publicatie in de – op termijn

– verplichte elektronische uitgifte van de van overheidswege uitgegeven bladen.

Dit verbod op elektronische bekendmaking leeft bij de Belastingdienst minder. Zie de uitspraak van Hof Amsterdam van 12 september 2007<sup>66</sup> met betrekking tot de bekendmaking van een uitspraak op bezwaar per fax en enkele uitspraken betreffende de bekendmaking van WOZ-beschikkingen in elektronische vorm.<sup>67</sup>

#### 5.4 *Risico- en bewijsverdeling van elektronische verzending*

Het is vaste rechtspraak dat de aan een verzending verbonden risico's op niet- of gebrekkige ontvangst naar de ontvanger verschuiven indien de verzender een poststuk aangetekend (met bericht van ontvangst) verzendt. Andere vormen van verzending zijn toegelaten. De hieraan verbonden risico's komen echter voor rekening van de verzender. Gaat het om verzending door de burger, dan wordt de risicoverdeling mede bepaald door de onderzoeksplicht van het geadresseerde bestuursorgaan. Voor het faxverkeer is dit uitgangspunt met name uitgewerkt in de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, toegespitst op het verzenden van faxberichten door burgers. Uitgangspunt in deze rechtspraak is, dat een OK-sigitaal (verzendingbericht) in het verzendjournaal van de verzendende burger als begin van bewijs wordt aangemerkt (indicatie), dus geen sluitend bewijs van ontvangst door het bestuursorgaan vormt. Mocht ontvangst op grond van zorgvuldig onderzoek door het geadresseerde bestuursorgaan niet bevestigd kunnen worden, dan is het aan de verzender om het versturen

64 Zie voor een andersluidend oordeel: Rb. Maastricht 1 februari 2006, L/JN AV1123.

65 Wetsvoorstel elektronische bekendmaking, *Kamerstukken II* 2006/2007, 31084, nr. 1, art. VI.

66 Hof Amsterdam 12 september 2007, L/JN BB8531.

67 Zie Hof Den Haag 29 december 2006, L/JN BA9323 en BA9731 en 9 januari 2007, L/JN BA9037 en BA8834.

van een faxbericht alsnog aannemelijk te maken.<sup>68</sup> Dit ligt slechts anders indien duidelijk is dat het bestuursorgaan zijn administratie niet op orde heeft.<sup>69</sup> Het zwakke punt in deze jurisprudentie is de onderzoeksplicht van het geadresseerde bestuursorgaan. In de jurisprudentie van de Centrale Raad zijn bestuursorganen niet verplicht om ontvangstjournaals te bewaren. De Afdelingsjurisprudentie is niet eenduidig op dit punt. In enkele gevallen zijn aan het ontbreken van ontvangstjournaals consequenties verbonden.<sup>70</sup> Ook impliceren enkele uitspraken van rechtbanken dergelijke bewaarverplichtingen.<sup>71</sup> Zie in dit verband tevens de bijzondere categorie van uitspraken van de vreemdelingenrechter, die van het bestuursorgaan overlegging van ontvangstjournaals verlangt om per fax verzonden piketmeldingen aannemelijk te kunnen maken in verband met art. 18 Grondwet, het grondrecht op rechtsbijstand.<sup>72</sup>

Mijns inziens is de rechtspraak inzake de aan het faxverkeer verbonden risico's in verband met de Webv aan herijking toe, toegespitst op een evenwichtiger verdeling van de risico's van faxverkeer. Dat geldt vooral voor het nu nog ontbreken van een bewaarverplichting van bestuursorganen van ontvangstjournaals. De Webv gaat uitdrukkelijk uit van nevenschikking van de verschillende verzendvormen en

keuzevrijheid van de burger. Dan kan het niet zo zijn dat de bewijspositie van de burger in belangrijke mate afhankelijk wordt gemaakt van de vraag of het bestuursorgaan intern zijn zaken op orde heeft. Dit klemt te meer, omdat de feitelijke druk om elektronisch met bestuursorganen te communiceren in het kader van de realisering van een elektronische overheid sterk is toegenomen. Het archiveren van ontvangst- en verzendjournaals is daarom een eis van zorgvuldigheid en van behoorlijkheid die zeker ook aan een bestuursorgaan als het UWV gesteld mag worden.<sup>73</sup>

## 6. De elektronische handtekening

Het nakomen van het vereiste van een handtekening in art. 4:2 en 6:5 Awb is bij gebruikmaking van elektronische verzending nog steeds problematisch. Art. 2:16 regelt de bewijskracht van de elektronische handtekening, maar is – anders dan in de wetsgeschiedenis mogelijk aangenomen – niet van toepassing op de handtekening in het faxverkeer.<sup>74</sup> Gefaxte handtekeningen zijn zeer fraudegevoelig. Bij het (vrije) e-mailverkeer doen zich problemen voor omdat de realisering van de voor een elektronische handtekening vereiste infrastructuur nog steeds achterloopt bij het snel toenemend gebruik van de elektronische communicatievormen. Dat is anders bij het

68 Zie de uitgebreide beschrijving van de jurisprudentie in mijn noten bij CRvB 1 september 2006, «JB» 2006/310 en CRvB 7 februari 2007, «JB» 2007/78.

69 Zie CRvB 7 februari 2007, «JB» 2007/78 m.nt. dzz.

70 Zie ABRvS 14 juli 2004, *LJN* AQ5787 en ABRvS 16 juni 2004, 282.

71 Zie Rb. Maastricht 6 maart 2006, *LJN* AV3460 en Rb. Arnhem 30 november 2000, *LJN* AA9543.

72 Zie Rb. Den Haag, 9 oktober 2006, *LJN* AZ1682 en Rb. Den Haag 7 februari 2002, *LJN* AE0818.

73 Mij wordt ongetwijfeld het streven naar vermindering van administratieve (bestuurs)lasten als geprioriteerd beleidsdoel tegengeworpen. Dat kan echter geen

argument zijn om bewijsrisico's van nieuwe communicatievormen eenzijdig bij de burger te leggen, temeer niet omdat het gebruik hiervan om efficiencyredenen van overheidswege sterk wordt bevorderd.

74 Vgl. de (technische) definitie van de elektronische handtekening in art. 3:15a, vierde lid, BW en in art. 2, aanhef en sub 1, van richtlijn 1999/93/EG betreffende het gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen met de op scanning berustende specificaties van het faxverkeer. Of de elektronische termijnregeling in art. 2:17 BW op het faxverkeer van toepassing is, is evenzeer twijfelachtig.



gestructureerde elektronische verkeer via webformulieren. Op 1 januari 2005 is DigiD beschikbaar gekomen, een persoonlijke activeringscode (inlogcode), gebaseerd op sofi/bsn-nummer, geboortedatum, postcode en huisnummer, die op aanvraag via een link op de website van aangesloten overheidsinstellingen bij de DigiD-uitvoeringsorganisatie kan worden aangevraagd.<sup>75</sup> DigiD ligt in het verlengde van de pincode van de Belastingdienst. De “uitrol” hiervan is werk in uitvoering. DigiD kent twee zekerheidsniveaus: het basisniveau en het middenniveau (sms-authenticatie per transactie). DigiD op basisniveau, het gebruikelijke zekerheidsniveau, biedt slechts beperkte zekerheid als authenticatiemiddel.<sup>76</sup> Door de toenemende risico's van identiteitsfraude is betwisting van de echtheid van de elektronische handtekening derhalve een reële optie, waarop bestuur en bestuursrechter dan ook bedacht moeten zijn.<sup>77</sup> Ook de wetgever neemt maatregelen. Vanwege dit frauderisico is in art. 21, tweede lid, van de nieuwe, nog niet in werking getreden Handelsregisterwet<sup>78</sup> bepaald, dat een handtekening niet in elektronische vorm kan worden ingezien. Daarbij gaat het met name om handtekeningen op elektronisch ingescande documenten, overeenkomend met het karakter van gefaxte handtekeningen. Een hoog zekerheidsniveau, zoals dan van de in art. 2:16

Awb genoemde geavanceerde elektronische handtekening is nog niet algemeen beschikbaar. Dat niveau is pas bereikbaar bij ontwikkeling en invoering van de eNIK, de beoogde elektronische identiteitskaart en dat duurt nog even.<sup>79</sup> Deze gekwalificeerde handtekening is echter al wel op enkele deelterreinen ingevoerd. Het belangrijkste voorbeeld is de regeling van de geavanceerde elektronische handtekening van notarissen in de Kadasterwet en uitvoeringsregelingen.<sup>80</sup>

De elektronische handtekening heeft nog weinig jurisprudentie opgeleverd. De stand van zaken is als volgt. Uit een uitspraak van de Afdeling van ABRvS 17 december 2003<sup>81</sup> leid ik af, dat de Afdeling niet geneigd is om ambtshalve te toetsen of bij het insturen van een bezwaarschrift per e-mail, dat door het bestuursorgaan is geaccepteerd, wel gebruik is gemaakt van een elektronische handtekening. Anders echter de Rechtbank Maastricht, die in een uitspraak van 27 maart 2006<sup>82</sup> in het kader van zijn ontvankelijkheidsoordeel wel ambtshalve op gebruik van een elektronische handtekening toetste, echter met voorbij gaan aan het feitelijke gegeven dat de IB-Groep op dat moment weliswaar elektronische communicatie stimuleerde, maar nog niet over infrastructuur voor de elektronische handtekening

75 Zie het Tijdelijk besluit nummergebruik overheids-toegangsvoorziening, *Stb.* 2004, 584 en het Besluit beheer DigiD van 18 augustus 2006, *Stcrt.* 2006, 160.

76 Zie als voorbeeld van identiteitsfraude: Hof Amsterdam 18 december 2001, *LJN* AD8302. Vgl. ook mijn noot bij ABRvS 7 december 2005, «JB» 2006/50 (identiteitsfraude kentekenregister). Zie m.b.t. het veiligheidsniveau van DigiD het antwoord van de Minister van EZ op kamervragen Aanhangel Handelingen II 2005/2006 nr. 1477.

77 Zie met betrekking tot de veiligheid van DigiD de discussie in de Tweede Kamer over de nieuwe Handelsregisterwet, toegespitst op de invoering van elektronische inschrijving. Met een beroep op de

frauderisico's van DigiD is opnemings daarvan door de staatssecretaris geweigerd. Zie *Handelingen II* 2007/2008, nr. 40, p. 2411 t/m 2413.

78 *Stb.* 2007, 153.

79 Zie voor problemen met betrekking tot een aanbesteding: Rb. Den Haag 18 september 2007, *LJN* BB5302.

80 Zie de wijziging en aanvulling van de Kadasterwet met ingang van 1 september 2005 via de Herzieningswet Kadasterwet I, *Stb.* 2005, 107 en 416, in het bijzonder de nieuwe art. 7c e.v., nader uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994.

81 ABRvS 17 december 2003, «JB» 2004/81 m.nt. dzz.

82 Rb. Maastricht 27 maart 2006, «JB» 2006/162 m.nt. dzz.

beschikte. De bestuursrechter miskende hierin de betekenis van art. 2:16 als primair bewijsbepaling. De mogelijkheid van verzuimherstel op grond van art. 6:6 Awb bleef dan ook ten onrechte buiten beeld. Een latere uitspraak van de Rechtbank Zwolle van 17 januari 2007<sup>83</sup> geeft de juiste richting aan, toegespitst op de art. 2:13, 2:15, eerste lid, 2:16, 6:5 en 6:6 Awb. Wanneer een bestuursorgaan de elektronische weg heeft geopend en een aldus ingezonden bezwaarschrift niet is voorzien van een elektronische handtekening, dient het betrokkene gelegenheid te bieden tot verzuimherstel in de vorm van het alsnog elektronisch ondertekenen of (vervangende) indiening van een schriftelijke versie van het bezwaarschrift. Zie in dit verband ook een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 8 april 2004<sup>84</sup> waarin de Raad een nalaten van ondertekening van een per e-mail ingediend beroepschrift tijdens de verzuimtermijn onvoldoende zwaarwegend vond voor een niet-ontvankelijkverklaring, nu de identiteit van degene die beroep had ingesteld op basis van stukken in het procesdossier vast stond en aannemelijk was dat deze het beroepschrift voor zijn rekening wilde nemen.<sup>85</sup> Deze uitspraak doet recht aan de casuïstiek van ondertekening van processtukken en andere formele documenten en blijft derhalve van betekenis. Is sprake van een – toegelaten – elektronisch ingediende aanvraag zonder (deugdelijke) elektronische handtekening, dan is art. 4:5, aanhef en eerste lid (in het bijzonder sub a), jo. rt.en 4:2, eerste lid, en 2:16 van toepassing. Ook in dat geval kan het ontbreken van een elektronische handtekening slechts worden gesanctioneerd nadat het bestuursorgaan de burger gelegenheid tot verzuimherstel geboden heeft. Gaat het om elektronische berichten waaromtrent wet- en regelgeving niet voorzien in de verplichting

van een elektronische handtekening, dan is het acceptatiebeleid primair een zaak van het bestuursorgaan, zij het genormeerd door zorgvuldigheids- en behoorlijkheidseisen.

## 7. Enkele bevindingen

Hiervoor is een overzicht geschetst van de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en rechtspraak na de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer op 1 juli 2004.

Het beeld is wisselend. Uit de beschreven wet- en regelgeving blijkt, dat elektronisch verkeer, met name via e-mail en webformulieren, sterk via dwang en drang wordt bevorderd, ook voor de omvangrijke categorieën van digibeten en laag(niet)geletterden. Dat hierdoor nieuwe risico's worden gecreëerd omdat betrokkenen bij de effectuering van hun aanspraken zijn aangewezen op hulp van derden, krijgt onvoldoende aandacht. De beschikbaarstelling van faciliteiten voor de elektronische handtekening loopt achter bij het beleid om elektronische communicatie te bevorderen. Bovendien is het basiszekerheidsniveau van DigiD te laag om risico's van misbruik en identiteitsfraude voldoende uit te sluiten. Dit beeld wijkt sterk af van de uitgangspunten van de Webv, te weten: keuzevrijheid van de burger met betrekking tot de wijze van communicatie met de overheid, autonomie van bestuursorganen bij de inrichting van een elektronisch bestuur en het beginsel van nevenschikking van de elektronische en de (traditionele) papieren weg.<sup>86</sup> De met de Webv gecreëerde verwachtingen staan derhalve ten dele haaks op de realiteit van een snelle invoering van een elektronisch bestuur. Voorts is gesignaleerd dat het steeds meer voorkomt dat regelgeving wordt verdrongen door

83 Rb. Zwolle 17 januari 2007, *LJN* AZ7162.

84 CRvB 8 april 2004, *LJN* AO9413.

85 Zie ook Rb. Amsterdam 24 mei 2007, *LJN* BA9630.

86 Zie G. Overkleef-Verburg, 'Het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer: een valse start?', *NTB* 2001/10, p. 297 e.v.

---

voorlichting op de websites of gestructureerde software-applicaties (webformulieren). Aan het probleem van de archivering van dynamische websites uit een oogpunt van bewijslevering is nog niet gedacht. In de jurisprudentie is de geschetste hectiek van de modernisering van de overheidsadministratie nog weinig doorgedrongen, met uitzondering van de jurisprudentie van de belastingrechter. De continuïteit van traditionele werkprocessen is nog bepalend voor het beeld. Op onderdelen is herijking van de bestaande jurisprudentie geboden. Dat geldt

in het bijzonder voor de feitelijk via de risico- en bewijslastverdeling door de bestuursrechter geëffectueerde voorkeurspositie van de aange- tekende postverzending. Ook dient de bestuurs- rechter bedacht te zijn op nieuwe risico's, met name de toeneming van identiteitsfraude. In de ontwikkeling van een elektronisch be- stuur is het efficiëncystreven van de overheid dominant. Het is aan de bestuursrechter om op dit punt een evenwicht te vinden in relatie tot de belangen en aanspraken van de burger.