

Digitale communicatie door de gemeente Nuenen: wat moet?

Afstudeerscriptie Juridische Hogeschool
Eindhoven, mei 2009

Afstudeerdocent: Mr. R. Ritzen

J-L. Withaar
Klas 4D-Z
Avansnummer: 9962885

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie voor mijn studie aan de Juridische Hogeschool. De afstudeerscriptie moest een onderzoek voor de eigen werkgever bevatten. In mijn geval is dat de gemeente Nuenen. Daar werk ik al 11 jaar als communicatie-medewerker, de laatste jaren met een aantal uren bij het cluster Juridische Zaken, beide in de Strategische stafafdeling. Daarom ligt het onderwerp van de scriptie, digitale communicatie, ook op het snijvlak van deze twee onderwerpen: communicatie en recht. Daardoor was het boeiend om het onderzoek uit te voeren.

Het is mooi om te zien hoe het leven loopt. Wanneer ik deze scriptie af heb, en dus de opleiding afgerond is, verlaat ik ook de gemeente Nuenen.

Daarom wil ik als eerste mijn collega's bij de gemeente Nuenen bedanken voor hun steun bij de totstandkoming van deze scriptie. Voorop staat Jan Vellekoop, mijn afstudeerbegeleider, die me hielp om op het goede pad te blijven. Maar ook Ruud Maertens, Saskia Brouwer en Anne Lewis hielden mij met hun observaties, getoonde interesse en humor op de been. Geestelijke ondersteuning kreeg ik ook van Niels en Alike Wiedenhof. Zij stonden bij de hele studie klaar voor mij, en waren ook tijdens mijn werk aan deze scriptie er onverbiddelijk van overtuigd dat alles met succes zou verlopen. Dat heeft mij erg gesterkt. Tot slot wil ik Hans Wensing noemen. Niet alleen vanwege de mooie kift van dit rapport, maar vooral omdat de afleiding die hij bracht erg fijn was. Allemaal hartelijk dank, jullie waren mijn grote steun en toeverlaat in barre tijden.

Samenvatting

De gemeente Nuenen communiceert continue met anderen. Medewerkers en bestuurders hebben elke dag contact met inwoners, bedrijven en andere overheden. Ze bellen met elkaar, spreken elkaar, schrijven brieven en e-mails, publiceren informatie, houden informatieavonden etc. etc.

Een bijzonder onderdeel van communicatie, dat nu in volle ontwikkeling is, is "digitale communicatie". Communicatie via mail, website, sms etc. In alle communicatie tussen mensen wordt communicatie via deze nieuwe media steeds belangrijker. Dus het is logisch dat ook verwacht wordt dat op deze manier met de gemeente Nuenen gecommuniceerd kan worden.

Als gevolg daarvan worden ook steeds meer wettelijke eisen gesteld aan het gebruik van internet en e-mail door de gemeente. Op dit moment is binnen de gemeente Nuenen geen inzicht in alle wettelijk eisen op het gebied van digitale communicatie. Ook is dus niet duidelijk of aan alle huidige eisen wordt voldaan.

Daarom worden in deze scriptie de bestaande eisen op het gebied van het gebruik van digitale communicatiemiddelen (gericht op externe doelgroepen) en de eisen die mogelijk volgen uit wetsvoorstellen, in kaart gebracht.

Het onderwerp is door middel van een beschrijvend onderzoek bestudeerd. De nadruk lag daarbij op het doen van literatuurresearch naar onder andere wetten, inclusief ontstaansgeschiedenis, wetsvoorstellen, jurisprudentie en interne beleidsregels. Aanvullend is beperkt veldonderzoek gedaan. Om te bepalen of de gemeente Nuenen voldoet aan de eisen en, zo nee, op welke manier gerealiseerd kan worden dat wel voldaan wordt, is met een aantal direct betrokken medewerkers gesproken.

Digitale communicatie, of wel elektronisch verkeer, is onlosmakelijk verweven met digitale dienstverlening. Enerzijds omdat alle communicatie van een gemeente eigenlijk dienstverlening is. Alles wat de gemeente doet voor burgers en andere groepen, is dienstverlening en moet gecommuniceerd worden. En andersom gaan alle verbetering-acties op het gebied van gemeentelijke dienstverlening eigenlijk voornamelijk over communicatie. Daarom wordt in de scriptie uitgebreid stilgestaan bij de ontwikkelingen van e-dienstverlening.

Het belangrijkste programma van de laatste jaren op dit terrein is het Actieprogramma Betere Dienstverlening van juni 2008. Het doel hiervan was het bundelen van alle activiteiten van de rijksoverheid op het gebied van ICT-initiatieven. Naar aanleiding van het Actieprogramma Betere Dienstverlening is het Nationaal Uitvoerings-programma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) opgesteld. Het NUP is op 1 december 2008 ondertekend door het VNG, het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Waterschapshuis. Daarmee zijn afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om de potentie van de al bestaande infrastructuur van de e-overheid, gericht te benutten voor betere dienstverlening.

Met het NUP is vastgelegd dat voor eind 2010 gezamenlijk de noodzakelijke basisvoorzieningen voor de e-overheid gerealiseerd moeten zijn. De uitvoering van het NUP is opgenomen in het gemeentelijke I&A-beleidsplan 2008-2012.

In het onderzoek naar de wettelijke eisen op het gebied van digitale communicatie voor de gemeente is de volgende regelgeving bestudeerd:

- Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning
- Wet elektronische handtekeningen
- Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel
- Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer
- De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet Elektronische Bekendmaking
- Wet bescherming persoonsgegevens
- Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter
- Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht

Ook is de relevante, recente jurisprudentie bestudeerd.

Per wet is de regelgeving besproken, de eisen die eruit volgen en de vergelijking met de situatie in de gemeente Nuenen. Uit die vergelijking volgt een grote lijst met een diversiteit aan aandachtspunten voor de gemeente Nuenen. Sommige punten zijn al goed geïmplementeerd maar vele moeten nog opgestart worden. Behalve dat nog niet (goed) voldaan wordt aan de eisen, zijn de medewerkers ook nog onvoldoende geïnformeerd over de veranderingen van de eisen met betrekking tot hun werk. Het is aan te bevelen om daar aandacht aan te besteden bij het uitvoeren van de actiepunten.

Het is overigens wel de vraag of de gemeente Nuenen in staat is om alle actiepunten die volgen uit de wetten, jurisprudentie en het NUP uit te voeren en alle ontwikkelingen goed te volgen. Maar dit is een probleem dat veel gemeenten hebben. Daarom werkt Nuenen op dit gebied samen met buurgemeente Son en Breugel. Gelukkig probeert de VNG op te komen voor de gemeenten en in overleg met de Rijksoverheid afspraken te maken over de implementatie van de elektronische instrumenten, de tijdsplanning daarvan, de ondersteuning van het Rijk en de financiële aspecten ervan. Maar het is belangrijk dat de gemeente Nuenen realistisch is in het stellen van doelen en prioriteiten.

Inhoudsopgave

	pag.
Inleiding	1
Hoofdstuk 1: (digitale) communicatie gemeente Nuenen	2
1.1 communicatie	2
1.2 digitale communicatie	2
Hoofdstuk 2: ontwikkeling digitale communicatie	3
2.1 Elektronisch verkeer	3
2.1.1 Actieprogramma Betere dienstverlening	3
2.1.2 Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid	5
2.2 Herinrichting basisadministratie en inrichting elektronische werkprocessen	7
2.2.1 Herinrichting basisadministratie	7
2.2.2 Inrichting elektronische werkprocessen	8
2.3. Risico's	9
Hoofdstuk 3: bestaande wetten	10
3.1 Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning	10
3.2 Wet elektronische handtekeningen	10
3.3 Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel	11
3.4 Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer	12
3.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	14
3.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	16
3.7 Wet Elektronische Bekendmaking	18
3.8 Wet bescherming persoonsgegevens	19
Hoofdstuk 4: wetten die nog niet in werking zijn getreden	22
4.1 Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter	22
4.2 Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht	22
Hoofdstuk 5: jurisprudentie	23
Hoofdstuk 6: vergelijking met de gemeente Nuenen	29
6.1 Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning	29
6.2 Wet elektronische handtekeningen	29
6.3 Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel	29
6.4 Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer	29
6.5 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	30
6.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	31
6.7 Wet Elektronische Bekendmaking	31
6.8 Wet bescherming persoonsgegevens	32
6.9 Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter	32
6.10 Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht	33
6.11 Jurisprudentie	33
Hoofdstuk 7: maatregelen die de gemeente kan/moet nemen	34
Hoofdstuk 8: Conclusies en aanbevelingen	36
Literatuurlijst	38

Inleiding

De organisatie waarvoor dit onderzoek is gehouden, is de gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten. In het spraakgebruik “gemeente Nuenen”. Deze gemeente ligt tussen Eindhoven en Helmond en heeft 22.432 inwoners (peildatum 24/12/2008). De gemeente Nuenen heeft een dorps en groen karakter. Het is een gemeente met erg betrokken en kritische inwoners die de gemeentelijke organisatie scherp houden. De inwoners zijn goed opgeleid en gebruiken de computer veel. In de gemeente ligt een glasvezelnetwerk waardoor supersnel Internet mogelijk is, en waarmee ook televisiekijken en bellen mogelijk is. Aangezien het netwerk van een coöperatie is, hebben de inwoners (in elk geval de jure) direct invloed op het gebruik van het glasvezelnetwerk.

De gemeente Nuenen heeft gezamenlijk met de gemeente Son en Breugel een afdeling Informatievoorziening en Automatisering (I&A). De redenen voor deze samenwerking zijn de toenemende druk van Informatie- en Communicatie Technologie (ICT), de gelijkvormige problemen van beide gemeenten en de beperkte financiële middelen die beide gemeente tot hun beschikking hebben.

Aangezien er steeds meer gecommuniceerd wordt met behulp van digitale communicatiemiddelen, beweegt de gemeente Nuenen zich ook op de elektronische snelweg. Aangezien niet helemaal helder was wat nu de wettelijke eisen zijn met betrekking tot digitale communicatie, is dit onderzoek gedaan. De centrale onderzoeksvraag is: *wat zijn de eisen die volgen uit wetten en wetsvoorstellen per 1 april 2009 aan het gebruik van de digitale communicatiemiddelen Internet en e-mail door de gemeente Nuenen bij de externe communicatie, voldoet de gemeente Nuenen daaraan en welke maatregelen kan de gemeente Nuenen nemen?*

Het onderwerp is door middel van een beschrijvend onderzoek bestudeerd. De nadruk lag daarbij op het analyseren van onder andere: wetten, inclusief ontstaansgeschiedenis, wetsvoorstellen, jurisprudentie, en interne beleidsregels. Aanvullend daaraan is beperkt veldonderzoek gedaan. Om te bepalen of de gemeente Nuenen voldoet aan de eisen en, zo nee, op welke manier gerealiseerd kan worden dat wel voldaan wordt, is met een aantal direct betrokken medewerkers gesproken.

Tijdens het onderzoek en het schrijven van de scriptie, bleven de ontwikkelingen doorgaan. Ik heb geprobeerd om zo actueel mogelijk te zijn. Voor de wettelijke verplichtingen is de peildatum van 1 april 2009 gekozen. En ook met betrekking tot de ontwikkelingen van dienstverlening is gekozen voor een beschrijving van de laatste ontwikkelingen in plaats van voor een uitgebreide geschiedschrijving.

Het gaat in dit onderzoek dus om wat “moet”, en soms ook om wat “mag”. De vraag die daarna gesteld zou kunnen worden, is wat “wil” de gemeente Nuenen. Het is namelijk te verwachten dat de gemeente Nuenen meer wil doen dan dat wat minimaal wettelijk verplicht is. Dat is een interessante en relevante vraag voor een vervolgonderzoek.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is eerst een verkenning gemaakt van de ontwikkeling van digitale communicatie. De beschrijving van de huidige stand van zaken met betrekking tot dit onderwerp staat in hoofdstuk 2. Daarna volgt de beschrijving van de diverse wetten die eisen stellen aan de digitale communicatie van gemeenten. In hoofdstuk 3 staan de eisen die volgen uit wetten die al ingevoerd zijn, hoofdstuk 4 gaat over wetten in voorbereiding. Ook uit jurisprudentie volgen richtlijnen over hoe om te gaan met digitale communicatie. Dit staat in hoofdstuk 5 beschreven. Daarna volgen de vergelijking van de eisen uit wetten en jurisprudentie en de situatie bij de gemeente Nuenen in hoofdstukken 6 en 7. En tot slot komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 1: communicatie gemeente Nuenen

1.1 Communicatie

De gemeente Nuenen communiceert continue met anderen. Medewerkers en bestuurders hebben elke dag contact met inwoners, bedrijven en andere overheden. Ze bellen met elkaar, spreken elkaar, schrijven brieven en e-mails, publiceren informatie, houden informatieavonden etc.

Onder “communicatie” wordt verstaan: een activiteit van een zender die de bedoeling heeft om naar een of meer ontvangers, al dan niet met behulp van een medium een boodschap over te dragen ten einde bij die ontvanger(s) iets te bewerkstelligen (J.N.A. Groenendijk, G.A.Th. Hazekamp & J. Mastenbroek, *Public Relations & Voorlichting*, Alphen aan de Rijn: Samsom 1987).

Een belangrijk onderdeel van communicatie is de intentionaliteit: de zender moet wel de bedoeling hebben om iets te communiceren (J.G. Stappers, *Massacommunicatie: een inleiding*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers 1983).

Gedeeltelijk is de communicatie van de gemeente Nuenen direct gebaseerd op wettelijke voorschriften. Voorbeelden zijn de artikelen in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) over bekendmaking en mededeling (artikel 3:40 en verder), de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (artikel 3:10 tot en met 3:18) of de bepalingen met betrekking tot verkeer tussen burgers en bestuursorganen (artikel 2:1 en verder).

Maar behalve een wettelijke basis voor communicatie, wil de gemeente Nuenen ook transparant zijn. Dit is een van de vier kernwaarden van de gemeente: transparant, professioneel, betrouwbaar en zakelijk. En ‘transparant’ wil in ieder geval zeggen dat er tijdig, inhoudelijk correct en eerlijk gecommuniceerd moet worden waarbij ruimte is voor het geven van feedback.

1.2 digitale communicatie

Een bijzonder onderdeel van communicatie, dat nu in volle ontwikkeling is, is “digitale communicatie”, communicatie via e-mail, website, sms, fax. In alle communicatie tussen mensen wordt communicatie via deze nieuwe media steeds belangrijker. Dus het is logisch dat ook verwacht wordt dat op deze manier met de gemeente Nuenen gecommuniceerd kan worden.

Een andere parallelle ontwikkeling, waardoor digitale communicatie een extra impuls krijgt in de gemeente Nuenen, is de (her)invoering van kwaliteitszorg met het INK-model. In alle organisatie- en resultaatgebieden in dit model komt communicatie expliciet terug (B. van Pampus, *Kwaliteitsmanagement: een praktische handleiding voor de invoering van kwaliteitszorg*, Amsterdam: Boom Onderwijs 2007). En in deze tijd is dat al snel digitale communicatie.

In de gemeente Nuenen wordt de ontwikkeling van digitale communicatie vooral gestuurd vanuit de ontwikkelingen van ICT. Zo gaat het gemeentelijke I&A-beleidsplan 2008-2012 grotendeel over digitale communicatie en dienstverlening (*I&A Beleidsplan 2008-2012: opstap naar de e-gemeente*, Nuenen, november 2008). En ook in het dienstverleningsconcept van de gemeente Nuenen is het een belangrijk onderdeel (*Dienstverleningsconcept Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten: De klant centraal*, Nuenen, 7 augustus 2008).

Hoofdstuk 2: ontwikkeling digitale communicatie

De transformatie naar een elektronische overheid is in volle gang. Deze overgang kent een technische, een organisatorische en 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 basisregistraties. 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. In deze scriptie gaat het over het tweede onderdeel: het elektronisch verkeer.

2.1 Elektronisch verkeer

De huidige digitale vernieuwingsslag is een product van technologische ontwikkelingen (informatiemaatschappij) en van de besluitvorming op Europees en nationaal niveau, toegespitst op dienstverlening, administratieve lastenverlichting, optimalisering van doelmatigheid en effectiviteit van uitvoering, toezicht en handhaving en administratieve samenwerking in Europees verband (G. Overkleef-Verburg, 'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb: rechtspraktijk en rechtspraak', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2008, p 20 ev).

Digitale communicatie, of wel elektronisch verkeer, is onlosmakelijk verweven met digitale dienstverlening. Enerzijds omdat alle communicatie van een gemeente eigenlijk dienstverlening is. Alles wat de gemeente doet voor burgers en andere groepen, is dienstverlening en moet gecommuniceerd worden. En andersom gaan alle verbetering-acties op het gebied van gemeentelijke dienstverlening eigenlijk voornamelijk over communicatie. Daarom ook dat in dit hoofdstuk, dat "Ontwikkeling digitale communicatie" heet, uitgebreid stil wordt gestaan bij de ontwikkelingen van e-dienstverlening.

2.1.1. Actieprogramma Betere dienstverlening

Het huidige kabinet heeft als doelstelling dat 65% van de overheidsdiensten elektronisch wordt aangeboden. In juni 2008 is het Actieprogramma Betere Dienstverlening door het kabinet voorgesteld aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel van dit programma is het bundelen van alle activiteiten van de rijksoverheid op het gebied van ICT-initiatieven. Een goede ICT is namelijk nodig om te komen tot een efficiënte dienstverlening die goed toegankelijk is voor burger en bedrijven. Daarom waren de laatste jaren diverse ICT-projecten opgestart. Maar door een gebrek aan prioriteit en samenhang tussen de projecten was de e-overheid de afgelopen jaren voor gemeenten niet te begrijpen, laat staan te implementeren. Het actieprogramma herstelt dit (VNG-persbericht "VNG steunt kabinetsvoorstel voor prioriteiten in e-overheid", VNG 2 juni 2008).

Het Actieprogramma Betere Dienstverlening is opgesteld naar aanleiding van het onderzoek van de commissie-Postma/Wallage. Uit dit onderzoek bleek namelijk dat de ontwikkeling van de e-overheid stagneert omdat bij zowel rijk als gemeenten het gevoel van urgentie ontbreekt om de dienstverlening aan burgers en bedrijven daadwerkelijk te verbeteren. Twee belangrijke aanbevelingen van de commissie waren: het bundelen van de noodzakelijke basis-ICT en het versterken van de regie op de e-overheid.

Het actieprogramma beschrijft de ambities en activiteiten van het kabinet om de dienstverlening door de overheid te verbeteren. De beschrijving van het actieprogramma bestaat uit drie delen:

1. visie op dienstverlening: de brede visie op overheidsdienstverlening die onder alle inspanningen ligt om de dienstverlening te verbeteren. Deze visie betreft dus alle dienstverlening, niet alleen elektronische dienstverlening;
2. verbeteringen van de dienstverlening van de overheid waarvoor de inzet van e-overheid niet nodig is;
3. kabinetsreactie op het onderzoek van de commissie-Postma/Wallage;

In de bijlage van het programma staat de kabinetsreactie op de rapporten uit de vorige kabinetsperiode van de OESO "Country Review E-government The Netherlands 2007" en Het Expertise Centrum (*Visie Betere dienstverlening overheid en Actieprogramma dienstverlening en e-overheid*, 2 juni 2008). Om het actieprogramma uit te kunnen werken, is een akkoord gesloten tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

Ad 1: visie op dienstverlening

De missie van de overheid en dienstbare publieke sector is:

"Een dienstbare overheid stelt burgers centraal en is een organisatie waarin burgers zich herkennen. De dienstbare overheid werkt op basis van vertrouwen in burgers en professionals en verdient vertrouwen door haar respectvolle werkwijze en goede dienstverlening. Kortom: de dienstbare overheid functioneert als bondgenoot van de samenleving".

De meeste mensen zijn niet ontevreden over specifieke diensten die zij van de overheid ontvangen, maar ze vinden wél dat het beter kan wanneer zij afhankelijk zijn van meer overheidsorganisaties tegelijk. Ook de Ombudsman constateerde in zijn jaarverslag 2007 dat de complexiteit van klachten over de overheid toeneemt, wat onder andere blijkt uit een toename van klachten over overheidstaken die verdeeld zijn over meer diensten. Mensen hebben verschillende wensen en behoeften als het gaat om overheidsdienstverlening. Maar mensen verwachten in ieder geval kwaliteit.

De kwaliteit van overheidsdienstverlening bestaat uit verschillende elementen. Algemene eis aan overheidsdienstverlening is dat ze rechtmatig en doelmatig is. In de laatste jaren zijn daar nog een aantal aanvullende eisen bij gekomen. Het gaat enerzijds om de kwaliteit van de diensten en producten zelf. De diensten en producten moeten modern zijn, professioneel maar ook persoonsgericht. Anderzijds gaat kwaliteit van overheidsdienstverlening ook over de wijze waarop de diensten worden verleend. Dat betekent dat mensen niet van het kastje naar de muur willen worden gestuurd. Verschillende diensten moeten worden geïntegreerd of in ieder geval samenhangend worden gepresenteerd. Daarnaast moet iedereen toegang hebben of kunnen krijgen tot overheidsdiensten. Die toegang geldt ook voor mensen met een beperking. Tot slot verwachten mensen dat zij correct bejegend worden en dat hun privacy zal worden gerespecteerd.

Om deze kwaliteiten te bereiken moet de overheid zoveel mogelijk vraaggestuurd en persoonsgericht opereren: ze moet handelen vanuit het perspectief van de burgers. Overheidsdienstverlening moet eenduidig en betrouwbaar zijn. Mensen moeten dezelfde kwaliteit diensten en/of informatie ontvangen, ongeacht het communicatiekanaal dat ze kiezen. De overheid moet diensten en informatie tijdig verstrekken en transparant zijn in het proces, zodat mensen weten waar ze aan toe zijn. De overheid moet haar diensten samenhangend aanbieden zodat overlap en tegenstrijdigheid kunnen worden voorkomen, dit is het principe van "eenmalige gegevensverstrekking" (*Visie Betere dienstverlening overheid en Actieprogramma dienstverlening en e-overheid*, 2 juni 2008).

De vereisten met betrekking tot de toegang van overheidswebsites voor gehandicapten, staan in de Webrichtlijnen. In de Webrichtlijnen staan 125 eisen aan websites om de

toegankelijkheid, duurzaamheid, uitwisselbaarheid en vindbaarheid van inhoud van websites te vergroten. Websites van de gemeenten moeten uiterlijk eind 31 december 2010 voldoen aan de webrichtlijnen op basis van het Besluit Kwaliteit Rijksoverheidswebsites <www.webrichtlijnen.nl>. Op dit moment voldoet de website van de gemeente Nuenen niet aan de richtlijnen.

Ad 3.

Verbetering van de dienstverlening van de overheid kan echter niet zonder de gerichte inzet van de e-overheid. Over de gewenste richting van die inzet heeft de commissie Postma-Wallage een advies uitgebracht aan de regiegroep Dienstverlening en e-overheid. De commissie constateert dat de (deels) gerealiseerde en deels in aanbouw zijnde infrastructuur van de e-overheid belangrijke potentie heeft om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en voor burgers en bedrijven zichtbare resultaten te boeken, zeker als deze infrastructuur echt als een gezamenlijke overheidsbrede infrastructuur wordt benut. De commissie constateert echter dat het gebruik van deze infrastructuur door overheidsorganisaties om een aantal redenen onvoldoende op gang komt. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat:

- Het voor de andere overheden moeilijk is zelf prioriteiten te stellen in de veelheid van initiatieven, met gevolgen voor de eigen informatiehuishouding, die vanuit de rijksoverheid op de andere overheden afkomen.
- Er onzekerheid en onbekendheid bestaan over het moment waarop de infrastructuur daadwerkelijk beschikbaar komt en tegen welke (financiële) condities;
- onduidelijkheid bestaat over de potenties van de infrastructuur van de e-overheid voor betere dienstverlening en vermindering van administratieve lasten.
- Er onvoldoende samenhang is, zowel tussen de departementale projecten als tussen de nationale en de lokale inspanningen. Basisregistraties worden verticaal, per vakdepartement en top-down ontwikkeld en niet onderling afgestemd. Gemeenten kunnen de dienstverlening aan de burger echter alleen goed organiseren als zij de gegevens uit de basisregistraties horizontaal integreren en benutten.
- Er grote verschillen zijn in snelheid. Een landelijk project als de Digitale identificatie (DigiD) ontwikkelt zich goed en snel, maar de modernisering van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens blijft achter. Hetzelfde geldt voor gemeenten: veel gemeenten maken grote vorderingen op onderdelen als digitale loketten en e-formulieren, maar bij andere gemeenten ligt het tempo aanzienlijk lager.

Om gezamenlijke meer zicht op de benutting van de e-overheid te krijgen en daarmee sneller een verbetering van de dienstverlening te realiseren, adviseert de commissie op korte termijn te komen tot een gezamenlijk programma van Rijk, andere overheden en uitvoeringsorganisaties waarin met een beperkt aantal voorbeeldprojecten zichtbaar wordt gemaakt hoe met de infrastructuur van de e-overheid, verbetering in de dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt gerealiseerd. Ook wordt geadviseerd om over een deel van de infrastructuur afspraken te maken over verplicht gebruik (*Visie Betere dienstverlening overheid en Actieprogramma dienstverlening en e-overheid*, 2 juni 2008).

2.1.2 Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid

Het kabinet onderschrijft het belang van de inzet van de e-overheid om de dienstverlening te verbeteren. Het neemt de aanbeveling van de commissie Postma/Wallage over om met het Actieprogramma Betere Dienstverlening een expliciete verbinding te maken naar vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. De aanbevelingen van de commissie worden door het kabinet grotendeels overgenomen. Het kabinet heeft daarom een actieprogramma betere dienstverlening opgezet.

De uitwerking van dit actieprogramma is vastgelegd in het Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP). Op 1 december 2008 is het NUP ondertekend door het VNG, het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het

Waterschapshuis. Daarmee zijn afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen om de potentie van de al bestaande infrastructuur van de e-overheid gericht te benutten voor betere dienstverlening. Het NUP is een dynamisch programma. De basisvoorzieningen die klaar en in gebruik zijn, worden eruit gehaald en nieuwe projecten kunnen worden toegevoegd (*Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid: "Burger en bedrijf centraal"*, Ministerie van Binnenlandse zaken, 25 september 2008). In het NUP worden afspraken gemaakt over:

- De uitwerking van de visie op dienstverlening voor de verschillende overheidslagen.
- De definitie van een e-overheid basisinfrastructuur waarop iedere overheid zich nog deze kabinetsperiode aansluit. Die basisinfrastructuur bestaat uit de 19 belangrijkste "e-bouwstenen". Deze bouwstenen staan op vijf gebieden, namelijk elektronische toegang tot de overheid, e-authenticatie, informatienummers, basisregistraties en elektronische informatie-uitwisseling.
- De realisatie van 6 voorbeeldprojecten die voortkomen uit bestaande beleidsprioriteiten, waarin de infrastructuur merkbaar voor betere dienstverlening wordt ingezet, namelijk:
 - o Omgevingsvergunning,
 - o Digitaal klant dossier,
 - o Landelijk digitaal loket schoolverlaten,
 - o WMO/regelhulp,
 - o Verwijsindex Risicjongeren,
 - o Dienstenrichtlijn Eén-loket.
- Versterking van de regie (inclusief verbetering monitoring en communicatie).
- De regeling van financiën voor gebruik en beheer van de e-overheid basis infrastructuur extra investeringen en regeling van financiering van gebruik en beheer.
- Extra ondersteuning bij de invoering.
- Toekomstig beheer en keuzebepaling van nieuwe e-overheidsprogramma's.

Van de 6 voorbeeldprojecten vraagt één hier om nadere aandacht: de Dienstenrichtlijn Eén-loket. De Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad (Dienstenrichtlijn) is op 28 december 2006 in werking getreden. Met deze richtlijn wordt beoogd om het functioneren van de vrije markt voor diensten te bevorderen. In het kader van dit onderzoek is het Eén-loket het belangrijkste onderdeel van de Dienstenrichtlijn. Bij dat ene elektronisch loket moeten dienstverleners terecht kunnen voor het krijgen van informatie en het afwikkelen van formaliteiten voor het vestigen van verrichten van een dienst. Op 10 maart 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Dienstenwet waarmee de belangrijkste verplichtingen uit de Dienstenrichtlijn ingepast in bestaande Nederlandse wetgeving. Het is de bedoeling dat het Diensten Eén-loket eind 2009 gerealiseerd is bij alle gemeenten.

Het NUP is nu leidend bij de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. Vanuit EGEM-i teams¹ wordt ondersteuning geboden aan gemeentes om het NUP uit te werken. Een van de uitingen daarvan is het EGEM-i rapport "Wat levert het NUP gemeenten op? De baten van de e-overheid op een rijtje" van 7 april 2009. Daarin worden de baten van het NUP voor gemeenten beschreven. Er zijn zowel 'harde baten', de directe gevolgen van ICT-inzet, bijvoorbeeld:

- gegevens en dossiers zijn beter toegankelijk,
- lagere kosten voor fysiek archiefbeheer,
- minder vragen van burgers of instellingen,
- betere behandeling van vragen,

¹ EGEM-i is een samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG. Het programma EGEM-i ondersteunt op verzoek van gemeenten bij de invoering van de basisvoorzieningen en het elektronisch maken van hun dienstverlening. Met de aanvaardingspropositie d.d. april 2007 heeft de gemeente Nuenen zich gecommitteerd aan een plan van aanpak voor de invoering.

- beter kunnen inplannen van werk,
- minder stappen in werkprocessen,
- minder handmatige registratie in backofficesystemen,
- minder baliecontacten.

Maar er zijn ook meer 'zachte' baten: zoals de verbetering dienstverlening door:

- betere bereikbaarheid,
- keuzevrijheid communicatiekanaal,
- zelfredzaamheid van burgers neemt toe,
- goede begeleiding van de burger bij vragen,
- klantgerichte organisatie wordt bevorderd.

Een andere "zachte" positieve opbrengst is de vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven door:

- eenmalige identificatie,
- minder bezwaarschriften door een hogere kwaliteit van de gegevens,
- eenmalige gegevensverstrekking.

Met het NUP is vastgelegd dat eind 2010 gezamenlijk de noodzakelijke basisvoorzieningen voor de e-overheid gerealiseerd moeten zijn. Op basis van het NUP hoeven door de gemeente Nuenen geen nieuwe ICT-projecten geïnitieerd te worden. De uitvoering van het NUP is volledig opgenomen in het gemeentelijke I&A-beleidsplan 2008-2012. Maar de tijdspaden en prioriteiten zijn wel scherper geformuleerd. Ook de financiële verantwoordelijkheden zijn duidelijker vastgelegd. Dit geeft dus extra urgentie voor de gemeente Nuenen om te komen tot het realiseren van de afspraken uit het NUP.

2.2 Herinrichting basisregistraties en inrichting elektronische werkprocessen

De overgang naar een elektronische overheid is in volle gang. Hierbij worden drie onderdelen onderscheiden, namelijk: de herstructurering van de gegevenshuishouding via de (her)inrichting van basisregistraties, het elektronisch verkeer in de relatie van bestuursorgaan en burger(s) en tussen bestuursorganen onderling, en de inrichting van elektronische werkprocessen. Deze scriptie gaat verder over het tweede onderdeel. Maar de herinrichting basisregistraties en de inrichting elektronische werkprocessen zijn wel van invloed op de ICT-ontwikkelingen binnen de gemeente Nuenen.

2.2.1 Herinrichting basisadministratie

Het stroomlijnen van basisgegevens binnen de overheid is een voorwaarde om te komen tot een efficiënte overheid. Wanneer er actuele, complete en betrouwbare basisgegevens zijn, is het pas mogelijk om te streven naar een moderne dienstverlening en administratieve lastenverlichting. Gewijzigde persoonsgegevens zijn direct bij iedere balie van de overheid beschikbaar voor gebruik. Zo kunnen overheidsorganisaties efficiënter werken en gemeenten kunnen hun taken eenvoudiger in samenwerkingsverbanden uitvoeren. (VNG visiedocument '*Globale schets van het stelsel van basisadministraties*', januari 2009). In de periode van 1 april 2007 tot 1 januari 2010 moet de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) de centrale basisregistratie van persoonsgegevens worden voor dé overheid (VNG-ledenbrief, '*Invoering Basisadministratie Personen*', 15 december 2008). In het NUP staat de Basisregistratie Personen genoemd als project waar gemeenten prioriteit aan moeten geven. Er geldt dan een "gebruiksplicht": de gemeente moet persoonsgegevens die ze nodig heeft voor haar publiekrechtelijke taken uit het GBA halen. Op 5 maart 2009 hebben de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) besloten om een nieuw programma te starten: Modernisering GBA. Dit programma kent twee sporen:

- De voorziening voor het berichtenverkeer tussen gemeenten en geautoriseerde afnemers (GBA-V) wordt verder ontwikkeld waardoor de mutaties van gemeenten

meteen verwerkt worden in een centrale database, waarna de mutaties gebundeld naar geautoriseerde afnemers gaan.

- Er wordt een nieuw Logisch Ontwerp gemaakt op basis waarvan nieuwe burgerzakensystemen voor gemeenten worden gebouwd. Deze systemen moeten het verzamelen en beheren van persoonsgegevens makkelijker maken en moeten ook als verbindende schakel fungeren tussen de centrale database en de diverse gemeentelijke werkprocessen.

(VNG-persbericht, *'Modernisering GBA maakt vliegende start met nieuw programma'*, 5 maart 2009).

Behalve de basisadministratie met betrekking tot persoonsgegevens is er ook een basisadministratie van onroerende zaken. De eerste wet hierover, de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpd), is op 1 juli 2007 in werking getreden. Daarna zijn er enkele wijzigingen doorgevoerd. De laatste nieuwe versie van de Wkpd is op 1 januari 2009 in werking getreden. In de wet worden eisen gesteld aan het opslaan van gegeven over publiekrechtelijke beperkingen over onroerende zaken. Dit zijn bijvoorbeeld beperkingen die voortvloeien uit een bestemmingsplan, toegekende monumentenstatus, bodemsaneringplicht. Op dit moment is het voor een eigenaar of koper moeilijk om een goed overzicht te krijgen van alle beperkingen omdat de registratie van de informatie verspreid is. Uitgangspunt in de wet is dat de registratie zo dicht mogelijk bij de bron gebeurt en dat de registraties van gemeente en kadaster met elkaar in verbinding staan (Ministerie van VROM, *'Samenhang VROM ICT-projecten voor gemeenten, provincies en waterschappen'*, Den Haag, maart 2008). Niet alle soorten informatie over de publiekrechtelijke informatie is op dit moment geregistreerd. Daarom wordt de wet in tranches ingevoerd. In oktober 2008 is er een aanvulling gegeven op de eerste tranche en de tweede tranche van de Wkpd wordt voorbereid. De projectgroep van VROM die zich hierover zal buigen, gaat halverwege 2009 van start. Het is nog niet precies bekend wat er tot de tweede tranche van de Wkpd gaat behoren en wanneer deze in werking treedt.

De Wet basisadministratie adressen en gebouwen (BAG) geeft de regels over de basisadministratie over adressen en gebouwen. Op 22 januari 2008 heeft de Eerste Kamer de gewijzigde wet voor de basisregistraties voor adressen en gebouwen (BAG) aangenomen. De wet BAG en het besluit BAG treden in werking op 1 juli 2009. Gemeenten moeten op grond van deze wet een beperkt aantal basisgegevens over gebouwen en adressen bijhouden in één geautomatiseerd systeem. Ook moeten de gegevens aangeleverd worden bij de landelijke databank BAG. De basisregistratie adressen en gebouwen moet een volledig beeld bieden van de binnen een gemeente aanwezige adressen en gebouwen. En ook deze gegevens moeten door alle overheidsorganen verplicht gebruikt worden bij de uitoefening van hun publiekrechtelijke taken. De bestuursorganen hebben dus niet langer de vrijheid om zelf BAG-gegevens te verzamelen. Een voordeel van de nieuwe wet voor bedrijven en burgers is dat zij gegevens slechts eenmaal hoeven te verstrekken. Door het geautomatiseerde systeem wordt de informatie over een pand snel en eenduidig beschikbaar.

De BAG en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn twee e-overheidsprojecten van VROM die een nauwe relatie met elkaar hebben en die beide in de gemeentelijke werkprocessen verwerkt moeten worden. Daarom zijn VROM en EGEM een project gestart om tot een koppeling tussen de Landelijke Voorziening BAG en de Landelijke voorziening Omgevingsloket te komen. Medio 2009 krijgen gemeenten de beschikking over een handreiking. (VNG-bericht, *Wabo en BAG in gemeentelijke werkprocessen*, 6 april 2009).

Naast de basisadministraties over personen en adressen en gebouwen, bestaan ook de Basisregistratie Kadaster en Basisregistratie Topografie.

2.2.2. Inrichting elektronische werkprocessen

Behalve het opnieuw inrichten van de basisadministraties en het verbeteren van het elektronisch verkeer, is het inrichten van elektronische werkprocessen een onderdeel van de omvorming naar een e-overheid. Een van de meeste recente ontwikkelingen op dit onderwerp is het convenant elektronisch factureren. Op 7 april 2009 hebben het ministerie van EZ en het VNG dit convenant getekend. Doelstelling van het convenant is dat de overheid volgend jaar 10% van de facturen elektronisch afhandelt en in 2014 80%. Ook is er een standaard afgesproken voor elektronisch factureren, een elektronische factuur moet immers aan dezelfde wettelijke eisen voldoen als een papieren factuur. Elektronisch factureren is goedkoper en goed voor het milieu (VNG-persbericht, *'Oproep aan gemeenten: betaal rekeningen zo snel mogelijk'*, 16 april 2009). Zo wordt dus beweerd, maar het is maar de vraag of alle kosten voor elektronische apparatuur en extra opleiding naar behoren zijn meegerekend.

Een andere ontwikkeling is het digitaal archiveren. Overheden werken steeds meer digitaal. Regionaal Historische Centra, regionale, rijks- en gemeentearchieven krijgen steeds meer digitale archieven overgedragen. Op grond van de Archiefwet moeten deze eeuwig worden bewaard en toegankelijk zijn voor iedereen. Aangezien er nog geen nieuwe richtlijnen bestonden over het omgaan met digitale archieven heeft het Het Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI) de 'Eisen Duurzaam Digitaal Depot 3' opgesteld.

Het digitaal klantdossier is een ander uiting van het verder digitaliseren van werkprocessen. Er zijn twee digitale klantdossiers, namelijk het Digitaal Klantdossier Werk en Inkomen en het Elektronisch Kinddossier. Bij het elektronisch dossier moeten verschillende organisaties de informatie over hun klanten bundelen in een centraal dossier per cliënt, en ook allemaal moeten ze gebruik maken van hetzelfde gegevens. Het wordt dus makkelijker om gegevens opnieuw te gebruiken. Zo worden elektronische formulieren, bijvoorbeeld de elektronische aanvraag WWB, gedeeltelijk al ingevuld met de al bekende gegevens. De cliënten hoeven hun informatie maar één keer door te geven, en kunnen ook eenvoudiger de eigen gegevens controleren. Bij de invoering van het digitale klantdossier geldt een groeipad, techniek, processen en formulieren moeten worden aangepast (VNG ledenbrief, *'Vanaf 1 januari 2008 is het Digitaal Klantdossier wettelijk verplicht'*, 20 december 2007).

2.3 Risico's

Aan digitale communicatie, of elektronisch verkeer, kleven ook risico's. De risico's zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- juridische risico's door het niet voldoen aan de (wettelijke)voorschriften;
- bestuurlijke of politieke risico's;
- informatietechnologische risico's op het gebied van integriteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid.

De gemeente moet dus een afweging maken tussen het belang van de burger op toegang tot de overheid en het belang van de gemeente voor een uniforme, veilige, praktisch toepasbare en betaalbare elektronische weg.

Een mooi voorbeeld van de consequenties van de risico's van het gebruik van de elektronische snelweg is de ontwikkeling van stemmen met een stemmachine via een proef met stemmen op afstand (dus via Internet) en weer terug naar het rode potlood.

Hoofdstuk 3: bestaande wetten

Uit diverse geldende wetten volgen eisen voor de digitale communicatie van de gemeente Nuenen. Voor de beschrijving van de wettelijke eisen is de peildatum 1 april 2009 gebruikt.

In dit hoofdstuk worden de termen digitaal en elektronisch door elkaar gebruikt. Een materieel onderscheid tussen digitaal en elektronisch is er niet, althans niet voor de onderwerpen die hier ter sprake komen. In de praktijk wordt vaak het woord digitaal gebruikt. En de wetgever gebruikt consequent het woord elektronisch, dit ter onderscheiding van de huidige papieren procedures en besluiten (W.R. van der Velde & J. van der Velde, Digitalisering binnen de ruimtelijke ordening, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2008-2, p.143).

3.1 Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning

In artikel 40a van de Woningwet wordt gesteld dat bij algemene maatregel van bestuur (AMVB) voorschriften gegeven kunnen worden over de manier van inrichting en indiening van een aanvraag om bouwvergunning. Deze regels worden gegeven in het Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning van 13 juli 2002, inwerkingtreding 1 januari 2003. Artikel 2 lid 1 van het Besluit stelt dat een bouwvergunningaanvraag schriftelijk wordt ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk of de standplaats geheel of in hoofdzaak is of zal gelegen zijn. In lid 2 wordt voorgeschreven dat de aanvraag wordt gedaan op het bij ministeriele regeling voorgeschreven formulier. Vanaf 1 augustus 2008 moet een gewijzigd aanvraagformulier bouwvergunning gebruikt worden. Het formulier is gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Een belangrijke verandering in de Wro is het digitaal worden van de inhoud en de hele procedure rondom een aantal ruimtelijke instrumenten. Een van de redenen om het formulier aan te passen, was de afstemming tussen privacy en openbaarheid van gegevens, en dan in het bijzonder de publicatie op Internet. <www.vrom.nl, nieuwsbericht 29 juli 2008>. Zie ook paragraaf 3.8.

In artikel 3 van het Besluit staat dat indien gegevens en stukken langs elektronische weg worden vertrekt, de indiener daarbij moet voldoen aan bepaalde eisen. Deze eisen betreffen het format waarin algemene gegevens, rapportages en berekeningen moeten aangeleverd worden, namelijk PDF, HTML of gelijkwaardig. En tekeningen moeten in DXF, TSA, CCD of gelijkwaardig format ingeleverd worden. Ook wordt aangegeven dat digitale bestanden ingediend moeten worden als "read-only" (alleen lezen) bestand. Aan de digitaal aangeleverde bestanden moet een verklaring toegevoegd worden. In die verklaring staan de namen waaronder ieder bestand op het opslagmedium terug te vinden is, beschrijving van de inhoud van het bestand waarin aangegeven is waarop het bestand betrekking heeft, aanduiding van het type bestand waaruit blijkt met welk programma het bestand kan worden gelezen, datum en grootte van het bestand. Het spreekt dat hier een latent probleem ligt; veranderende technologieën kunnen formats doen wijzigen.

3.2 Wet elektronische handtekeningen

Met de Wet elektronische handtekeningen van 8 mei 2003 zijn Boek 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Telecommunicatiewet en de Wet op de economische delicten aangepast. Deze wet is op 21 mei 2008 in werking getreden.

Door vaststelling van de wet is een Europese richtlijn over een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen uitgevoerd. De richtlijn is bedoeld om het gebruik van de elektronische handtekening makkelijker te maken en bij te dragen aan de wettelijke erkenning van deze handtekening. Door het bieden van rechtszekerheid over de

juridische status van de elektronische handtekening wordt het vertrouwen in het middel gestimuleerd. Daarnaast gaat de richtlijn de verschillen in wet- en regelgeving op dit terrein in de diverse Europese lidstaten tegen.

De Wet elektronische handtekeningen regelt de rechtsgevolgen van elektronische handtekeningen waaronder de gelijkstelling van de elektronische handtekening aan de handgeschreven handtekening op een papieren drager. *Kamerstukken II, 2001/02, 27 743, nr. 3, p. 1 (MvT)*. In de Europese richtlijn wordt een helder onderscheid gemaakt tussen “gewone” elektronische handtekeningen en geavanceerde handtekeningen. Onder de gewone elektronische handtekening wordt verstaan: elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie, bijvoorbeeld een gescande handtekening van een papieren drager.

Van een geavanceerde elektronische handtekening is sprake als: de handtekening op unieke wijze aan de ondertekenaar is verbonden, zij het mogelijk maakt de ondertekenaar te identificeren, zij tot stand is gekomen met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden en zij op zodanig wijze aan de gegevens waarop zij betrekking heeft, is verbonden dat elke wijziging achteraf van gegevens kan worden opgespoord. De eisen aan een geavanceerde handtekening staan in artikel 15a boek 3 BW. Hierbij wordt bewust geen bepaalde techniek om de handtekening te maken, beschreven. De reden hiervoor is dat toekomstige technologische ontwikkelingen niet belemmerd moeten worden.

Op dit moment is een veel gebruikte techniek voor het aanmaken van een geavanceerde elektronische handtekening de “digitale handtekening”. *Kamerstukken II, 2001/02, 27 743, nr. 3, p. 2 (MvT)*.

In de wet is bepaald dat een geavanceerde elektronische handtekening die voldoet aan de eisen uit artikel 15a boek 3 BW in gelijke mate rechtskracht heeft als een handgeschreven handtekening op een papieren drager. Aan een elektronische handtekening die met genoemde waarborgen is omgeven, moet dus dezelfde juridische status worden toegekend als aan een handgeschreven handtekening op een papieren drager. De precieze eisen aan het aanmaken van een digitale handtekening staan vermeld in het Besluit elektronische handtekeningen.

Met de Wet elektronische handtekeningen zijn dus het Burgerlijk Wetboek, de Telecommunicatiewet en de Wet op de economische delicten aangepast. Maar de richtlijn gaat er vanuit dat de publieke sector ook gebruik zal maken van elektronische diensten. Daarom is er in de Wet elektronische handtekeningen een schakelbepaling opgenomen (artikel 3:15c) die voorschrijft dat de bepalingen van de nieuwe afdeling 1A van titel 1 van het Boek 3 BW, ook van toepassing zijn buiten het vermogensrecht, maar wel voor zover de aard van de rechtshandeling zich daartegen niet verzet. *Kamerstukken II, 2001/02, 27 743, nr. 3, p. 11 (MvT)*.

Intussen is de met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer de Awb aangepast. In het nieuwe artikel 2:16 van de Awb worden artikelen 15a, tweede tot en met zesde lid, en 15b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek ook van toepassing verklaard, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet.

3.3 Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel

De Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel is op 30 juni 2004 in werking getreden. Om de wet te implementeren zijn artikelen aangepast en aangevuld in het Burgerlijk wetboek (BW), het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten. De wet heeft betrekking op diensten van de informatiemaatschappij. Dit zijn diensten die gewoonlijk tegen vergoeding langs elektronische weg, op afstand en individueel van de afnemer van de dienst worden verricht, zonder dat de partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn (art. 3:15 BW).

Aangezien het contact tussen overheid en burger steeds vaker via digitale communicatiekanalen plaatsvindt, zal er ook vaker sprake zijn van diensten in de informatiemaatschappij. De voorschriften uit de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel gelden dan ook voor dit contact.

Belangrijk is de aanpassing van art 3:15d BW waarin staat dat een dienstverlener van de informatiemaatschappij bepaalde informatie over zichzelf moet geven. Deze informatie moet gemakkelijk, rechtstreek en permanent toegankelijk te zijn voor afnemers. De informatie betreft: naw-gegevens, gegevens voor snel en rechtstreeks contact (inclusief e-mailadres), handelsregister, indien onderworpen aan vergunningstelsel: de gegevens van de toezichthouder, indien gereguleerd: beroep, naam van de beroepsvereniging, beroepstitel, BTW-identificatienummer. Ook moeten prijzen met vermelding van belasting en leveringskosten duidelijk en ondubbelzinnig worden vermeld.

3.4 Wet elektronisch bestuurlijk verkeer

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aangevuld met regels over elektronisch verkeer naar aanleiding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (WEBV). Deze wet heeft alleen betrekking op communicatie tussen bestuursorganen en burgers en bestuursorganen onderling. De Wet over elektronisch verkeer met de bestuursrechter is nu in voorbereiding.

De opkomst van de informatietechnologie riep vragen op over de mogelijkheden die het openbaar bestuur heeft om gebruik te maken van het elektronisch verkeer. Het bleek dat de Awb aangepast moest worden omdat opgenomen moest worden:

- wanneer verkeer langs elektronische weg is toegestaan;
- aan welke voorwaarden verkeer langs de elektronische weg moet voldoen, om even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer;
- in welke gevallen verkeer langs de elektronische weg kan worden gelijkgesteld met andere vormen van verkeer.

Kamerstukken II, 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 3 (MvT).

Dit is dus gebeurd met de WEBV. De kern van de wet is het invoegen van afdeling 2.3 "Verkeer langs elektronische weg" in de Awb. De WEBV is op 1 juli 2004 in werking getreden.

In de WEBV wordt uitgegaan van een ruime en dynamische betekenis van het woord "schriftelijk". Onder schriftelijk wordt verstaan: een weergave door middel van schrifttekens. Dit houdt in dat onder "schriftelijk" ook een elektronisch document, zoals een e-mail of fax kan worden verstaan. *Kamerstukken II, 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 6 (MvT).* Volgens vaste jurisprudentie, ook van voor 1 juli 2004, is verzending per fax al eerder als "schriftelijke verzending" beschouwd. De fax voldeed volgens de vaste jurisprudentie ook als middel voor het indienen van beroepsschriften.

In de nieuwe afdeling van de Awb worden twee belangrijke zaken gecodificeerd, namelijk nevenschikking en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronisch bestuurlijk verkeer.

Artikel 2:13 lid 2 Awb bepaalt dat elektronisch verkeer niet mogelijk is als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald of een vormvoorschrift zich tegen elektronische

verzending verzet. In een bijzondere wet of gemeentelijke verordening kan expliciet zijn opgenomen dat bepaalde dienstverlening niet via elektronische weg kan worden aangeboden.

In artikel 2:14 Awb wordt de nevenschikking gecodificeerd. Nevenschikking houdt in dat de elektronische weg naast de conventionele weg komt, en niet in de plaats van. Een bestuursorgaan kan pas een elektronisch bericht versturen aan iemand als diegene heeft aangegeven dat hij langs de elektronische weg voldoende bereikbaar is (lid 1). En tenzij het in een wettelijk voorschrift is bepaald, worden berichten niet alleen elektronisch verstuurd (lid 2). Het is een bestuursorgaan niet toegestaan om zaken alleen nog maar langs elektronische weg te doen tenzij alle betrokkenen hiermee instemmen.

In artikel 2:15 lid 1 Awb staat ook dat een elektronisch bericht alleen naar een bestuursorgaan gestuurd kan worden als het bestuursorgaan deze weg geopend heeft. De moet door middel van een formeel besluit door het bevoegde bestuursorgaan, in dit geval het college van B&W, gebeuren. En het bestuursorgaan kan dan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg. Uit de memorie van toelichting blijkt dat een bestuursorgaan de elektronische weg kan openen voor een of meer categorieën van berichten, opdat het zijn organisatie en werkprocessen vooraf gereed kan maken voor het afhandelen van elektronisch ingediende berichten van de desbetreffende categorie. Daarbij is differentiatie mogelijk (*Kamerstukken II*, 2001/02, 28 483, nr. 3, blz. 12 en 13 (MvT)).

Ook kan het bestuursorgaan elektronische berichten en verschafte gegevens weigeren wanneer de acceptatie daarvan tot een onevenredige belasting van het ambtelijk apparaat zou leiden (lid 2) en de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het bericht onvoldoende gewaarborgd is. De voldoende betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid hebben invloed op de beveiliging van het elektronisch verkeer. Zo kunnen er eisen gesteld worden aan het gebruik van bepaalde software, formulieren of een maximale omvang van de toe te zenden bescheiden en gegevens. Maar de gemeente moet er voor waken dat als de elektronische weg is opengesteld, er niet erg veel belemmeringen worden opgeworpen. De gemeente moet dus een afweging maken tussen het belang van de burger op toegang tot de overheid en het belang van de gemeente voor een uniforme, veilige, praktisch toepasbare en betaalbare elektronische weg.

Met betrekking tot de beveiliging is in artikel 2:16 Awb ook de digitale handtekening opgenomen. Met een digitale handtekening is te bepalen van wie een digitaal bericht afkomstig is. Voor de elektronische handtekening sluit het bepaalde aan bij het Burgerlijk Wetboek. In artikel 2:16 staat dat aan het vereiste van ondertekening voldaan is door een elektronische handtekening, als de methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en inhoud van het elektronische bericht en doel waarvoor het wordt gebruikt. De artikelen 15a, tweede tot en met zesde lid, en 15b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek zijn ook van toepassing, voor zover de aard van het bericht zich daartegen niet verzet. Bij wettelijk voorschrift kunnen aanvullende eisen worden gesteld.

Artikel 2:17 Awb stelt regels aan het tijdstip van elektronische verzending. Aangezien soms vanaf de verzending termijnen gaan lopen, bijvoorbeeld bij verzending van een besluit, is het belangrijk om het moment van verzending te bepalen. In artikel 2:17 is vastgelegd dat bij verzending door het bestuursorgaan het moment geldt waarop het bericht een systeem bereikt waarop het betreffende bestuursorgaan geen controle heeft. Het moment waarop een bericht aankomt bij de geadresseerde is dus niet van belang, noch wanneer het geopend wordt door geadresseerde. Hetzelfde geldt bij berichten die aan een bestuursorgaan gestuurd worden. Hierbij geldt het moment waarop het bericht

het systeem voor gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft bereikt. Overigens geldt bij ontvangst per post hetzelfde.

Een bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag door een ontvangstbevestiging, artikel 4:3a Awb.

Overigens staat in de memorie van toelichting (*Kamerstukken II*, 2001/2002, 28 483, nr. 3, p. 8 (MvT) dat het kabinet in de Nota van Wetgeving voor de elektronische snelweg tot uitgangspunt heeft genomen dat de “elektronisering” van de samenleving niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer. De uitspraak van de Rechtbank Arnhem over de verplichting tot elektronische aangifte doen door ondernemers sluit hierbij aan (Rechtbank Arnhem 25 april 2007, *LJN BA4054*).

E-mailberichten die bij de gemeente binnen komen, moeten ook volgens de Archiefwet 1995 worden behandeld. De Archiefwet geeft een ruime definitie van archiefbescheiden dat daaronder ook digitale informatie valt (artikel 1 sub c). Dus digitale informatie en traditionele (papieren) informatie moet op dezelfde manier behandeld worden.

Tot slot: doordat berichten elektronisch afgehandeld worden, zou verwacht kunnen worden dat de berichten ook sneller afgehandeld worden. Dit kan natuurlijk wel, maar de gewone wettelijke termijnen van de Awb zijn echter ook zonder meer van toepassing op elektronische berichten.

3.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is op 1 juli 2008 in werking getreden. Deze nieuwe wet gaat uit van twee basisprincipes: transparantie in beleid en in normstelling en verantwoordelijken en bevoegdheden op het juiste niveau. Het belang dat gehecht wordt aan transparantie uit zich ook in de digitale onderwerpen in zowel de Wro als het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

In het Bro staat dat nadere regels gesteld kunnen worden aan de vormgeving, inrichting en authenticiteit van de instrumenten, en nadere regels over methodes en technieken voor het elektronisch beschikbaar stellen daarvan, artikel 1.2.6 Bro. Deze regels staan in de Ministeriele Regeling standaarden ruimtelijke ordening van 21 oktober 2008.

Digitale plannen zijn geen doel op zich maar een middel om te zorgen dat de ruimtelijke ordeningsketen effectiever en efficiënter wordt en de duidelijkheid voor burgers en bedrijven wordt verbeterd. De Wro en Bro stellen digitalisering van de inhoud en de (wettelijk voorgeschreven) procedure van vrijwel alle in de wet opgenomen ruimtelijke instrumenten verplicht. De digitaliseringplicht betekent dat de instrumenten vanaf het begin digitaal opgesteld en beschikbaar gesteld moeten worden. Met de Wro wil de wetgever op vijf punten een digitaliseringslag maken:

1. van ruimtelijke visies en besluiten moet van het ontwerp een digitale kennisgeving gedaan worden;
2. ruimtelijke plannen moeten digitaal worden vastgelegd;
3. digitaal worden vastgesteld;
4. digitaal beschikbaar worden gesteld en tot slot;
5. digitaal geraadpleegd kunnen worden.

(S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, ‘Het Bro belicht’, *de Gemeentestem*, 28 augustus 2008, p. 374).

De digitaliseringplicht heeft betrekking op: structuurvisie, bestemmingsplan en de daarbij behorende wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordening, projectbesluit, het besluit tot buitentoepassing verklaring van de beheersverordening en tijdelijke ontheffing, artikel 1.2.1 lid 1 Bro. Er geldt een uitzondering op de digitaliseringplicht als het gaat om

het verlengingsbesluit (art. 3.1 lid 3 Wro), de binnenplanse ontheffing (art. 3.6 lid 1 sub d Wro), de buitenplanse ontheffing (art. 3.23 lid 1 Wro), de weigering om een bestemmingsplan vast te stellen, de inhoud van het exploitatieplan en de afrekening van het exploitatieplan.

Conform artikel 1.2.1 lid 2 Bro moet het beschikbaar stellen van visies, plannen, besluiten, verordeningen of algemene maatregelen van bestuur gebeuren door middel van een volledige, toegankelijke en begrijpelijke verbeelding van het onderwerp met de daarbij behorende toelichting of onderbouwing. Dit laatste is een uitwerking van de artikelen 3:46 en 3:47 artikel Awb, met betrekking van de motivering bij besluiten.

Bij de digitaliseringplicht moeten ruimtelijke instrumenten vanaf het begin digitaal opgesteld en beschikbaar gesteld worden op een manier die beschreven staat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 met betrekking tot vormgeving, verbeelding, inrichting, beschikbaarstelling, authenticiteit, integriteit en volledigheid.

Ook zijn gemeenten verplicht om hun digitale ruimtelijke plannen beschikbaar te stellen aan een landelijke voorziening (artikel 1.2.2 Bro). Op die plaats worden ook de digitale plannen van provincies en rijk opgenomen.

Nadat een Wro-besluit is genomen, moet het besluit met bijbehorende stukken elektronisch worden gepubliceerd. Ook deze publicatie moet aan voorwaarden voldoen die in de RO Standaarden 2008 staan:

- Beschikbaar: alle tot het instrument behorende bestanden zijn beschikbaar op Internet en kunnen door een ieder worden gedownload. Voor een goede informatie-uitwisseling is het essentieel dat de informatie door de ontvanger is te gebruiken en goed kan worden geïnterpreteerd. Om dit binnen het ruimtelijke orderingsproces soepel te laten verlopen, is in de Standaard Toegankelijkheid Ruimtelijke Instrumenten 2008 (STRI 2008), een van de RO Standaarden, vastgelegd welke bestandsformaten gehanteerd moeten worden voor de verschillende onderdelen van een ruimtelijk instrument. Als voorbeeld kan worden genoemd dat een toelichting in het bestandsformat .pdf of .html beschikbaar moet worden gesteld en een plankkaart in het bestandsformat .gml. Ook zijn verplichtende bepalingen opgenomen met betrekking tot de naamgeving van het ruimtelijk instrument en de verschillende onderdelen daarvan (toelichting, kaart, regels, etc.). Zo moet de naamgeving van een regel van een bestemmingsplan altijd beginnen met: "v". Uit de naamgeving van een document is daardoor af te leiden wat voor soort bestand het is. De verplichting om informatie beschikbaar te stellen, ligt bij het bevoegde bestuursorgaan. Daarnaast is er een landelijke voorziening waar alle documenten volledig toegankelijk en raadpleegbaar zijn: www.ruimtelijkeplannen.nl.
- Vindbaarheid: de RO Standaarden zijn gebaseerd op het principe 'data bij de bron'. Essentieel is dat informatie vindbaar is. In de STRI 2008 is voorgeschreven op welke manier de ruimtelijke instrumenten vindbaar moeten worden gemaakt. Zo is er verplicht gesteld om een zogenaamd Manifest beschikbaar te stellen. In dit Manifest moet een overzicht worden gegeven van alle ruimtelijke instrumenten van het betreffende bestuursorgaan. De weblocatie van dit Manifest moet bekend worden gemaakt bij de landelijke index voor Internetpublicaties. De bestanden die behoren tot het ruimtelijke instrument zijn technische bestanden, die niet voor iedereen leesbaar zijn. Om deze reden is er voorgeschreven dat er ook een verbeelding van het ruimtelijk instrument georganiseerd moeten worden. In de STRI is vastgelegd welke eisen aan het verbeelden van een ruimtelijk instrument worden gesteld.
- Integriteit, authenticiteit en volledigheid: de ontvanger van een ruimtelijk instrument moet er op kunnen vertrouwen dat de informatie die hij ontvangt ook daadwerkelijk afkomstig is van de betreffende bronhouder en dat deze informatie volledig is. Digitale ruimtelijke instrumenten moeten om deze reden van een elektronisch waarmerk worden voorzien. Concreet betekent dit dat het Manifest (het digitale overzicht van de

planvoorraad) en het geleideformulier dat bij het individuele instrument behoort, van een elektronisch waarmerk moet worden voorzien. Dit waarmerk is een code die wordt opgebouwd op basis van een uniek organisatienummer en de hoeveelheid bits in de digitale planbestanden. Wanneer de inhoud van de planbestanden wordt aangepast, klopt het digitale waarmerk niet meer met de inhoud van het plan en is er reden om te twifelen aan de authenticiteit. Voor het toevoegen van een digitaal waarmerk is een organisatiegebonden Public Key Infrastructure (PKI)-certificaat nodig en specifieke software. Binnen de organisatie moet een functionaris worden benoemd die het digitale waarmerk toevoegt.

<http://www.nieuwewro.nl/digitale_aspecten_wro/standaarden>

De verplichting van de digitalisering van de inhoud en de (wettelijk voorgeschreven) procedure van de bovengenoemde ruimtelijke instrumenten, geldt vanaf 1 januari 2010. Dat wil zeggen dat als er een ontwerp van een nieuw plan ter inzage wordt gelegd na 1 januari 2010 er vanuit de Wro eisen gesteld worden aan de digitale beschikbaarheid van het plan.

Voor de periode tot 1 januari 2010 is een overgangsregeling opgenomen in het Bro, artikel 8.1.1. Het is vanaf 1 juli 2008 toegestaan om digitaal te werken en digitale plannen vast te stellen en beschikbaar te maken. Gemeenten kunnen dus zelf het moment bepalen waarop ze overgaan naar het digitale werkproces.

De situatie tijdens dit overgangsjaar is dat het vanuit de Wro verplicht is om bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectbesluiten elektronisch beschikbaar te stellen. Maar er zijn geen nadere technische vereisten hieraan gesteld. Voor de overige Wro instrumenten is het elektronisch beschikbaar stellen niet verplicht. Het hanteren van de RO Standaarden 2008 is niet verplicht, maar het kan en mag wel. In de ministeriële Regeling ruimtelijke documenten op papier, worden regels gesteld voor analoge plannen gedurende de overgangstermijn.

In de overgangsperiode, tussen 1 juli 2008 en 1 januari 2010, kan dus gewerkt worden met analoge en digitale plannen. Beide plannen zijn rechtsgeldig, maar als de plannen niet overeenkomen, is het analoge plan rechtsgeldig. Na 1 januari 2010 is juist het digitale plan het rechtsgeldige plan, artikel 1.2.3. Bro.

(Memo VROM, Implicaties overgangsregeling digitale aspecten Wro, 24 juni 2008 en VNG leden-brief 08/101 dd 30 mei 2008).

Omdat er tot 1 januari 2010 geen technische vereisten zijn aan het elektronisch beschikbaar stellen, is het scannen van oude plannen en deze in PDF-format via de website beschikbaar stellen, voldoende. (S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, 'Het Bro belicht', *de Gemeentestem* 28 augustus 2008, p. 374).

In de periode van juli 2008 en januari 2010 wordt door VROM de voortgang bijgehouden van de digitalisering van ruimtelijke plannen door gemeenten. Uit de 3^e monitor van april 2009 blijkt dat het voor gemeenten veel duidelijker is wat de digitale verplichtingen precies inhouden en gemeenten veel intensiever bezig zijn met de voorbereidingen. Er is duidelijk vooruitgang te constateren. Maar het blijkt wel dat 60% van de ondervraagde gemeenten verwacht de datum van 1 juli 2009 niet te kunnen halen. Vanwege deze resultaten en de problemen met de uitrol van de software, heeft de VNG met VROM en IPO afgesproken dat de volledige wettelijke verplichting niet op 1 juli 2009 maar op 1 januari 2010 in werking treedt (VNG-ledenbrief, *Digitale verplichtingen Wet ruimtelijke ordening*, 6 mei 2009). De invoering van de digitale verplichtingen blijft dus aan verandering onderhevig.

3.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vloeit voort uit het programma de Andere Overheid. De Andere Overheid streeft naar vermindering van administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven, en verbetering van de efficiency bij de overheid zelf. Ook is de omgevingsvergunning een van de voorbeeldprojecten uit het NUP, zie paragraaf 2.1.2.

De Wabo brengt ca. 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen gaan dan op in één vergunning: de zogenaamde Omgevingsvergunning. Zo hebben burgers en ondernemers nog maar te maken met één loket, één beschikking en één procedure. De aanvraag kan digitaal worden gedaan en behandeld.

Om te komen tot een digitaal omgevingsloket waarmee zowel de dienstverlening als de efficiency van de overheid verbeterd wordt, is digitale ondersteuning van de omgevingsvergunning nodig, van aanvraag tot en met handhaving.

Het uitgangspunt is dat de burger en ondernemer van het tijdstip van invoering terecht kan bij één loket voor informatie over en het aanvragen van de omgevingsvergunning. Maar een volledige digitale behandeling zal zeker niet voor alle betrokken overheden vanaf de invoeringsdatum mogelijk zijn.

VRON ontwikkelt verschillende voorzieningen, zo wordt gewerkt aan landelijke voorzieningen waarmee niet alleen de aanvraag/ontvangst maar de gehele omgevingsvergunningverlening digitaal ondersteund kan worden. Deze voorzieningen worden ruim van tevoren beschikbaar gesteld zodat de andere overheden hierop kunnen aansluiten. Maar dat wil niet zeggen dat de gemeenten niet ook een inspanning moeten verrichten. De gemeente moet bijvoorbeeld zorgen voor een voorziening waarmee tekeningen behorende bij een aanvraag ontvangen en bekeken kunnen worden, het geven van statusinformatie aan aanvragers en het publiceren van vergunning aanvragen en beschikkingen op Internet *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 62 (MvT).

In de Wabo staat in paragraaf 2.2 informatie over de aanvraag van de omgevingsvergunning. Artikel 2.8 stelt dat bij of krachtens een AMVB regels gesteld worden met betrekking tot de wijze waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning moet gebeuren en de gegevens en bescheiden die door de aanvrager worden verstrekt met het oog op de beslissing op de aanvraag. In de AMVB kan, in afwijking van artikel 2:14 lid 1 en artikel 2:15, worden bepaald dat de aanvraag geheel of gedeeltelijk elektronisch wordt ingediend of in ontvangst wordt genomen. Op dit moment is die AMVB er nog niet, de invoeringswet is in procedure.

Volledige digitalisering is waarschijnlijk niet haalbaar op het moment van invoering van de wet. Die wordt ook niet als noodzakelijk gezien voor inwerkingtreding. Het is wel de bedoeling dat het bij de invoering mogelijk wordt om digitaal een aanvraag te doen bij ieder bevoegd gezag. VRON ontwikkelt daarom een landelijk digitaal aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning. De keuze voor digitalisering, voor zover op het moment haalbaar, sluit aan bij de ontwikkelingen van verkeer tussen burger en overheid, bijv. de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer. Elektronisch verkeer kan alleen als zowel bestuursorgaan als geadresseerde hebben aangegeven via de digitale weg bereikbaar te zijn. Er wordt dus uitgegaan van vrijwilligheid. VRON streeft ernaar om belemmeringen voor digitale indiening en behandeling van omgevingsvergunning zo veel mogelijk weg te nemen, zodat bestuursorganen sneller de digitale weg open stellen. Voor de aanvrager blijft dan nog wel nadrukkelijk de keuze voor de papieren of de digitale weg (*Kamerstukken II*, 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 63 (MvT)). VRON ontwikkelde hiervoor het Omgevingsloket Online (voorheen Landelijke Voorziening Omgevingsloket, LVO). Op 30 januari 2009 heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg als eerste het Omgevingsloket Online in gebruik genomen. Het is de bedoeling dat in de loop van de tijd alle gemeenten zich aansluiten bij het Omgevingsloket Online.

Overigens is behalve in artikel 2.8 van de Wabo (elektronisch indienen van de aanvraag) geen bijzondere rol weggelegd voor digitale communicatie in de Wabo. Bij de artikelen met betrekking tot de reguliere voorbereidingsprocedure, staat in artikel 3.8 bijvoorbeeld dat het kennis geven van de aanvraag om omgevingsvergunning gebeurt via publicatie in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

Volgens de Wabo is het volgende wettelijk verplicht:

1. opening van digitaal omgevingsloket op de website van de gemeenten;
2. beschikbaarheid via het (digitaal en fysiek) omgevingsloket van informatie over wet- en regelgeving;
3. mogelijkheid van een digitale aanvraag via omgevingsloket;
4. aansluiten op het Omgevingsloket Online.

Gezien het streven naar vermindering van de administratieve lastendruk voor burgers en bedrijven, en verbetering van de efficiency bij de overheid zelf, is het minimaal voldoen aan de Wabo eigenlijk niet voldoende. Daarom is door de landelijke werkgroep Wabo aangegeven dat het raadzaam is voor gemeenten om het volgende ook geregeld te hebben:

1. workflowmanagement op basis waarvan statusinformatie aan aanvragers kan worden gegeven,
2. aansluiting van formats waardoor een digitale aanvraag ook digitaal ingenomen kan worden voor behandeling in de eigen informatiesystemen.

<www.projecten.vrom.nl, werkgroep Wabo: Bepalen ambitieniveau ICT Wabo>

3.7 Wet Elektronische Bekendmaking

Wet- en regelgeving van de overheid moet bekend gemaakt worden, en openbaar zijn en blijven. Artikel 3:40 Awb stelt dat een besluit niet in werking treedt tot het is bekendgemaakt. De bekendmaking moet op een manier gebeuren zodat iedereen er eenvoudig, snel en goedkoop er kennis van kan nemen. De huidige gedrukte publicatiebladen zijn nu niet meer de meest adequate manier van publiceren (*Kamerstukken II*, 2006/07, 31 084 nr. 3, p. 10 (MvT)).

De algemene regels voor gemeenten over bekendmaking, staan in de Gemeentewet. Artikel 139 lid 2 Gemeentewet stelt: bekendmaking geschiedt door publicatie in het gemeenteblad dan wel in een andere algemeen verkrijgbare uitgave. Algemeen verbindende voorschriften moeten voor iedereen kosteloos ter inzage liggen op de gemeentesecretarie of een andere door de raad vastgesteld plaats (artikel 140 Gemeentewet). En in artikel 141 Gemeentewet: op verzoek kan een ieder een afschrift krijgen van de ter inzage liggende regelgeving.

De ontwikkelingen van elektronische media hebben ertoe geleid dat de wetgever de Wet Elektronische Bekendmaking (WEB) heeft opgesteld. Het voordeel van elektronische bekendmaking is dat de gegevens kostenloos 24 uur per dag beschikbaar zijn op elke locatie met Internet. Daarbij is het ook makkelijker te zoeken in digitale bestanden. Het was de planning dat de WEB op 1 april 2009 in werking zou treden. Op het moment van schrijven van deze scriptie, zal de wet naar verwachting op 1 juli 2009 in werking treden. Met de WEB worden de Bekendmakingswet, Gemeentewet en Awb gewijzigd.

De WEB bevat drie belangrijke onderwerpen:

1. Algemeen verbindende voorschriften van het Rijk moeten langs elektronische weg worden bekend gemaakt. Staatsblad, Staatscourant en Traktatenblad worden elektronisch gepubliceerd. Dat betekent ook dat gemeenten hun kopij voor een van

die uitgaven ook digitaal moeten indienen. Hiervoor wordt een digitaal loket ontwikkeld door het Rijk, SDU-uitgevers en Stichting ICTU².

2. Gemeenten krijgen een bevoegdheid tot elektronisch bekendmaking, maar mogen ook nog hun bekendmakingen blijven doen in de lokale huis-aan-huisbladen. Dit wordt later op een bij AMVB te bepalen tijdstip omgezet in een verplichting.
3. Gemeenten worden per 1 januari 2010 verplicht al hun algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen via Internet. Het Rijk heeft hiervoor de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR) ontwikkeld. *Kamerstukken II, 2006/07, 31 084, nr. 3 (MvT)*

Ad 1. Bij het publiceren van algemeen verbindende voorschriften via de elektronische weg is dus niet gekozen voor nevenschikking. De elektronische publicatie is bepalend. De reden is dat bij bekendmaking via twee communicatiemiddelen het risico bestaat dat er verschillen ontstaan tussen de twee publicaties, bijvoorbeeld tekstuele verschillen of in datum. In de wet zit wel een vangnet, de overheid verstrekt op verzoek een papieren afschrift.

Gemeenten moeten zich voor het aanleveren van kopij voor de Staatscourant registreren bij het Digitaal Loket en dan gebruikmaken van een speciaal aanleverformulier of van DigiD (VNG-ledenbrief over Wetsvoorstel elektronische bekendmaking, 4 december 2008).

Ad 2. Gemeente mogen dus hun algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten elektronisch bekendmaken, maar het blijft voorlopig mogelijk om te blijven publiceren op papier. Bij elektronische publicatie moet gebruik gemaakt worden van een blad dat elektronisch wordt uitgegeven (nieuwe artikel 139 lid 2 Gemeentewet). In het Besluit bekendmaking regelgeving decentrale overheden worden nadere eisen gesteld aan dit elektronische publicatiemiddel. Dit blad moet worden uitgegeven door plaatsing op Internet. Het college bepaalt het internetadres waarop het gemeenteblad wordt geplaatst. Na uitgifte blijft het gemeenteblad elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar. Verder staan in het besluit eisen aan de betrouwbaarheid en beveiliging van de elektronische uitgifte en beschikbaarstelling van het gemeenteblad (VNG-ledenbrief over Wetsvoorstel elektronische bekendmaking, 4 december 2008).

Als een gemeente zowel op papier als op Internet wil publiceren, moet duidelijk aangegeven worden welke uitgave de officiële publicatie is en welke de kopie. Er kan namelijk maar één medium gebruikt worden voor officiële publicatie, de andere is alleen een extra service aan de burgers.

Ad 3. Alle overheden worden verplicht om alle algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen via Internet. Geconsolideerd betekent dat alle latere wijzingen in de oorspronkelijke tekst van het besluit zijn verwerkt. Het voordeel voor de lezer is dan dat hij niet alle besluiten hoeft te lezen om de op dat moment geldende tekst te reconstrueren. Het publiceren van geconsolideerde teksten biedt dus een groot gebruiksgemak, al hebben ze niet het karakter van rechtsgeldige bekendmaking. Deze verplichting geldt, naar verwachting, vanaf 1 januari 2010. In de Regeling elektronische bekendmaking en beschikbaarstelling regelgeving decentrale overheden is beschreven dat voor publicatie gebruik gemaakt moet worden van de landelijke online regelingenbank CVDR. Om met deze regelingenbank te kunnen werken, moet een gemeente zich aanmelden bij Overheid heeft *Antwoord*[®].

² De stichting ICTU is opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG. ICTU werkt in opdracht van overheden aan ICT-vraagstukken met een generiek karakter. Het doel van ICTU is de overheidsdoelstellingen op ICT-gebied optimaal te realiseren door samenwerking tussen overheden <www.ictu.nl>.

3.8 Wet bescherming persoonsgegevens

Bij het publiceren van bouwvoorwaarden en bouwvergunningen op Internet, moet onder andere rekening gehouden worden met de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarom heeft VROM een handreiking opgesteld waarin richtlijnen staan voor de praktische invulling van de 'Richtsnoeren actieve openbaarmaking van persoonsgegevens' van het college Bescherming persoonsgegevens.

VROM-handreiking voor het publiceren van bouwvergunningen op Internet:

Juridische aspecten:

Hoewel er in de Wet Openbaarheid van Bestuur, Algemene Wet Bestuursrecht en de Woningwet bepalingen zijn opgenomen, die gemeentes verplichten om informatie over aanvragen/beschikkingen openbaar te maken, wordt deze openbaarmaking beperkt door de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

In de praktijk betekent dit:

1. Het Burger Service Nummer (BSN) en de handtekeningen mogen nooit openbaar gemaakt worden, ook niet met toestemming van de betrokkene(n);
2. Een betrokkene kan alleen voor zijn eigen gegevens toestemming geven, niet voor de gegevens van een ander, zoals de aannemer of de gemachtigde. Bijzondere persoonsgegevens, zoals het gegeven of een bewoner verminderd zelfredzaam is, mogen alleen met uitdrukkelijke toestemming van de (toekomstige) gebruiker gepubliceerd worden.
3. Gegevens van rechtspersonen (zoals bedrijven) vallen niet onder de reikwijdte van de Wet Bescherming Persoonsgegevens, mits het geen eenmanszaken of zzp'ers zijn.
4. Naam, adres, postcode, woonplaats, geslacht, telefoonnummer, faxnummer, mailadres en relatie t.a.v. het bouwwerk met betrekking tot de aanvrager of zijn gemachtigde alleen met toestemming van de aanvrager of gemachtigde openbaar gemaakt worden.
5. De bouwkosten mogen alleen met toestemming van de aanvrager openbaar gemaakt worden.
6. Alle overige gegevens in het bouwvoorwaardenformulier hebben, mogen zonder toestemming in principe openbaar gemaakt worden.

Adviezen met betrekking tot de juridische aspecten:

- Sluit openbaarmaking van de persoonsgegevens onder 1 uit.
- Sluit openbaarmaking van de persoonsgegevens onder 2 uit, tenzij het praktisch gezien mogelijk is om in te schatten of de aannemer valt onder het begrip eenmanszaak of zzp'er in dat geval toestemming van betrokkene(n) te krijgen voor openbaarmaking van de gegevens.
- Vraag m.b.t. de gegevens bij 3 en 4 uitdrukkelijk schriftelijk toestemming voor openbaarmaking van de persoonsgegevens aan betrokkenen. Maak de persoonsgegevens niet openbaar indien de betrokkenen geen toestemming geven of indien onduidelijk is of er wel of geen toestemming gegeven wordt.
- Maak ook handtekeningen van ambtenaren (bijvoorbeeld op de vergunning) niet openbaar. Zorg er dus voor dat er een vergunningsexemplaar zonder handtekening beschikbaar is voor openbaarmaking.
- Maak gebruik van het "Nijmeegse aanvraagformulier bouwvergunning". Hierin zijn bovenstaande voorwaarden verwerkt en is een indeling van de vragen toegepast, waarbij splitsing van de verschillende soorten (persoons)gegevens in het aanvraagformulier eenvoudig toe te passen is. Het formulier is te vinden op www.vrom.nl/bouwregelgeving onder 'publicaties'.
- Maak gegevens van bouwplannen met een verhoogd veiligheidsrisico, zoals banken, ambassades, gevangenissen, Blijf-van-mijn-lijf-huizen etc. nooit openbaar. Een optie kan wel zijn om onder voorwaarden papieren inzage van deze bouwvoorwaarden toe te

staan. Deze voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zijn: schriftelijke toestemming voor inzage van de eigenaar van het bouwplan/bouwwerk met opgave doel van de inzage en identificatieplicht van degene die inzage wenst.

- Zorg voor een opt-out-regeling. Ook indien betrokkenen in eerste instantie toestemming hebben gegeven voor openbaarmaking, behouden zij het recht om zonder opgave van redenen deze toestemming achteraf in te trekken. Zorg voor duidelijke informatie over waar en hoe betrokkenen deze intrekking van toestemming kenbaar kunnen maken bij de gemeente. Het is geen bezwaarprocedure, intrekken van toestemming is een recht, geen verzoek.
- Alle overige gegevens in het bouwplanvraagformulier zijn in principe openbaar, tenzij de betrokkene hiertegen gegronde bezwaren heeft. Dit is een bezwaarprocedure, bezwaar dient ingediend te worden bij het College van B&W, de redenen van bezwaar dienen door de gemeente afgewogen te worden tegen het belang van openbaarheid. De uitslag van de afweging dient schriftelijk aan de bezwaarmaker te worden meegedeeld.
- Maak de wijze van waarop de intrekking van toestemming of het bezwaar gerealiseerd kan worden duidelijk kenbaar via de gebruikelijke communicatiekanalen.

Technische aspecten:

Ook indien de juridische voorwaarden gevolgd worden, mogen de persoonsgegevens die met toestemming van betrokkenen op Internet geplaatst worden niet vindbaar zijn voor zoekmachines. Indien d.m.v. zoekmachines informatie opgevraagd en verzameld kan worden over personen, dan is dit alsnog strijdig met de bepalingen uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

In de praktijk betekent dit:

1. Ingescande documenten mogen niet doorzoekbaar zijn voor zoekmachines.
2. Persoonsgegevens in de metadata van de applicatie op Internet mogen niet doorzoekbaar zijn voor zoekmachines.

Adviezen met betrekking tot de technische aspecten:

- Zorg dat de documenten niet op inhoud doorzoekbaar zijn. Maak bijvoorbeeld gebruik van PDF-read-only en TIFF-4.
- Zet geen persoonsgegevens van natuurlijke personen in de metadata van de applicatie op Internet. Zorg er bij rechtspersonen voor dat er geen namen van bijvoorbeeld directeuren, privé-telefoonnummers, privé-mailadressen etc in de metadata worden opgenomen. Neem deze voorwaarden op in de interne werkprocessen bij de gemeente.
- Zorg ervoor dat persoonsgegevens en pagina's met persoonsgegevens eenvoudig en snel van Internet te verwijderen zijn. Maak bijvoorbeeld gebruik van aparte bestanden van de documenten met ingescande persoonsgegevens, of gebruik aparte rubrieken in de applicatie voor de bestanden waarin de documenten met persoonsgegevens staan opgenomen.

<www.vrom.nl>

Hoofdstuk 4: wetten die nog niet in werking zijn getreden

In hoofdstuk 3 werden de wetten behandeld die in werking zijn getreden, of waarvan duidelijk is dat ze op korte termijn in werking zullen treden. Er zijn echter ook wetten die nog in voorbereiding zijn en waarin digitale communicatie aan de orde komt. In het onderstaande worden de relevante wetvoorbereidingen besproken. De peildatum is hierbij ook 1 april 2009.

4.1 Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter

Het Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter is ingediend bij de Tweede Kamer. Het sluit aan bij de ontwikkelingen in het burgerlijk procesrecht, zoals de Wet afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer.

Op grond van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer kan communicatie tussen burgers en bestuursorganen op elektronische wijze gebeuren. In de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter wordt deze regeling dan ook van toepassing verklaard op de communicatie met de bestuursrechter.

Het voorontwerp bevat een algemene regeling voor de elektronische communicatie met de rechtbanken als bestuursrechter, de Gerechtshoven als belastingrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het is aan de gerechten zelf om de weg open te stellen van de elektronische weg.

Artikel 2.3 van de Awb wordt van toepassing verklaard waardoor:

- naast de elektronische weg de papieren weg nog steeds open blijft,
- het beginsel van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid is ook van toepassing.

Er is dus geen plicht om elektronisch te communiceren met de bestuursrechter.

4.2 Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in zowel de Tweede als Eerste Kamer zijn door de minister verschillende toezeggingen gedaan die leiden tot aanpassingen in de wet. Deze aanpassingen zijn opgenomen in de Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht. De inwerkingtreding van de invoeringswet is uitgesteld vanwege discussies over de kosten van de invoering van de Wabo en de dekking daarvan en vanwege de complexe ICT-voorziening die nodig is voor een zorgvuldige invoering.

In de Invoeringswet wordt ook gesproken over de invoeringsbegeleiding. Gemeenten moeten immers wel in staat zijn om aanvragen digitaal te kunnen verwerken. Maar er is onduidelijkheid over de taakverdeling hierbij. In de invoeringswet staat dat de gemeente de ICT-systemen moet aanpassen zodat digitale aanvraag en publicatie van de aanvraag mogelijk is en de behandeling zo goed mogelijk wordt ondersteund.

In deze passage lijkt het dat gemeenten zelf ICT-aanpassingen moeten doen om de Wabo uit te kunnen voeren. Dit is echter steeds ontkend door VROM tijdens de onderhandelingen over de invoeringskosten. Het is de bedoeling geweest dat vanuit VROM het Omgevingsloket Online (voorheen Landelijke Voorziening Omgevingsloket, LVO) ontwikkeld zou worden, waar gemeenten bij aan konden haken. Dit is dus nog onderwerp van discussie.

In de invoeringswet wordt wel gesteld dat de ICT-voorziening zes maanden voor de inwerkingtreding van de Wabo gereed en bruikbaar moet zijn. Dit geeft de VNG het vertrouwen dat eerder gemaakte wederzijdse afspraken over ICT van kracht blijven (VNG-brief van 11 februari 2009 aan de minister mevrouw prof.dr. J.M. Cramer van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu).

Hoofdstuk 5: jurisprudentie

Behalve wetten waarin eisen worden gesteld aan de digitale communicatie door de gemeente Nuenen, is er ook jurisprudentie over dit onderwerp waar mogelijk consequenties uit voortvloeien.

Rechtbank Maastricht 27 maart 2006, LJN AW6886

Het arrest behandelt een aanvraag van een student om studiefinanciering voor uitwonende i.p.v. thuiswonende student en wel met terugwerkende kracht. Naar aanleiding van het besluit hierover wordt door de studente een bezwaarschrift verzonden door middel van een e-mailbericht. Dit bericht wordt verstuurd via hotmail. De hoofddirectie van de Informatie beheergroep heeft dit bezwaar in behandeling genomen. Het conflict gaat erover dat op het bezwaar is besloten om de hoogte van de studiefinanciering niet met terugwerkende kracht te veranderen.

De rechtbank moet als eerste beoordelen of de Informatie beheergroep het ingediende bezwaar terecht ontvankelijk heeft geacht. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkennend en overweegt daartoe als volgt:

De Informatie beheergroep heeft aangegeven dat zij de door eiseres op 13 maart 2005 verzonden e-mail (achteraf) heeft aangemerkt als bezwaarschrift. Als gevolg van artikel 2:13 van de Awb kunnen berichten tussen burgers en bestuursorganen elektronisch worden verzonden, mits de bepalingen van de afdeling 2.3 van de Awb in acht worden genomen.

In artikel 6:5 van de Awb is (onder meer) bepaald dat een bezwaarschrift dient te worden ondertekend. Het in afdeling 2.3 van die wet opgenomen artikel 2:16 luidt als volgt: "Aan het vereiste van ondertekening is 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 elektronische bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. De artikelen 15a, tweede tot en met zesde 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." In artikel 15a, vierde lid, van het Burgerlijk Wetboek wordt een elektronische handtekening omschreven als "een handtekening die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie".

De door eiseres verzonden e-mail is verstuurd via hotmail. Aan de hiervoor geschetste vereisten die aan een elektronische handtekening worden gesteld, is niet voldaan. Ter zitting is namens Informatie beheer groep gesteld dat zij in afwijking van de wet het beleid hanteert om in deze vorm ingediende elektronische berichten desondanks aan te merken als bezwaarschrift. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerster dit beleid, onder het veronachtzamen van de toepasselijke wettelijke bepalingen, niet mogen hanteren.

De conclusie is dat wanneer een bezwaarschrift elektronisch ingediend kan worden, er een elektronische handtekening die voldoet aan artikel 2:16 Awb onder moet staan. Afwijken van de wet en een e-mail zonder handtekening in behandeling te nemen als een bezwaarschrift mag niet.

Rechtbank Groningen 16 mei 2007, LJN BA6378

Renco International CV te Groningen heeft een bezwaarschrift ingediend bij het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) Dit bezwaarschrift is eerst via e-mail ingediend, op donderdag 28 september 2006. Per kerende mail is bericht dat het bezwaar schriftelijk kenbaar gemaakt moest worden. Vervolgens is een print van de mail in de brievenbus van het SNN gedaan, dit papieren stuk is op maandag 2 oktober ingeboekt met een stempel "ingekomen".

De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is zes weken, te rekenen vanaf de dag dat het bestreden besluit is genomen, artikel 6:7 juncto 6:8 Awb. Een bezwaarschrift is tijdig ingediend wanneer het voor het einde van de termijn is ingediend, artikel 6:9 lid 1 Awb.

De bezwaartermijn in het arrest liep tot en met vrijdag 29 september 2006.

Op 2 oktober is schriftelijk aan Renco International CV gevraagd waarom het bezwaar te laat is ingediend, conform artikel 6:11 Awb. Het antwoord was dat het mailbericht van 28 september nog diezelfde avond is geprint en in de brievenbus van het kantoor van het SNN is gedaan.

Onderwerp van het geding is dat volgens Renco International CV bezwaar gemaakt kan worden per e-mail en dat de ingeleverde print gezien kan worden als een tijdig ingediend bezwaar.

De rechtbank stelt dat op geen enkele manier uit de stukken blijkt dat het SNN kenbaar heeft gemaakt dat langs elektronische wijze bezwaar gemaakt kan worden. Dit is in lijn met het vereiste in artikel 2:15 lid 1 Awb. Vanuit het SNN is zelfs nog expliciet gewezen op het feit dat bezwaarschriften niet via mail ingediend kunnen worden. Volgens de rechtbank heeft het SNN het bezwaarschrift per e-mail terecht niet als bezwaarschrift geaccepteerd.

De rechtbank constateert dat als gevolg van de keuze van Renco International CV om de print in de brievenbus te doen, deze dus niet aangetekend is en ook geen poststempel heeft. Daaraan kan dus geen bewijs ten aanzien van de datum van verzending ontleend worden, dit risico komt voor eigen rekening. Volgens vaste jurisprudentie komt het voor risico van de afzender als een bestuursorgaan stelt een niet aangetekend verzonden bezwaarschrift niet op een bepaald tijdstip te hebben ontvangen. Het is dan aan de afzender om op een andere wijze de verzending aan te tonen. In dit geval lukt dat volgens de rechtbank niet, en de door de eiseres aangevoerde redenen vormen geen aanleiding de termijnoverschrijding verschoonbaar te achten.

De conclusie is dat een bestuursorgaan expliciet de elektronische weg open moet stellen. Wanneer de elektronische weg niet geopend is voor bezwaarschriften, worden bezwaarschriften per e-mail terecht niet in behandeling genomen.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven 12 december 2007, LJN BC2450

Appellante heeft op 11 juli 2006 per telefax bij EnerQ een aanvraagformulier om MEP-subsidie voor een warmtekrachtkoppelinginstallatie ingediend. De gewenste ingangsdatum is 1 januari 2006. Op 13 juli 2006 heeft EnerQ aan appellante bericht dat het aanvraagformulier op 11 juli 2006 is ontvangen. Bij ongedateerde brief, door EnerQ ontvangen op 17 juli 2006, heeft appellante aangegeven te veronderstellen dat zij de aanvraag al eerder digitaal had verzonden; zij heeft de gegevens tijdig per post naar CertiQ gezonden en heeft toen gedacht dat zij niet per post naar EnerQ moesten worden gezonden.

Op 26 juli 2006 heeft EnerQ verzocht om toezending van aanvullende informatie.

Bij besluit van 4 oktober 2006 heeft EnerQ per 11 juli 2006 MEP-subsidie toegekend.

In dit geschil gaat het om de vraag of EnerQ terecht heeft besloten de MEP-subsidie te laten ingaan op 11 juli 2006, de datum waarop zij per fax appellantes aanvraag ontving.

Appellante is van oordeel dat de subsidie per 1 januari 2006, althans een eerdere datum dan 11 juli 2006, zou moeten ingaan, omdat zij al eerder elektronisch een aanvraag had ingediend. Als deze aanvraag niettemin niet door EnerQ is ontvangen, is dat het gevolg van een misleidende presentatie op de website van EnerQ, waardoor appellante ten onrechte meende de aanvraag correct te hebben verzonden.

Het College overweegt als volgt: in gevolge artikel 72n, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998, vangt de voor subsidie in aanmerking komende periode aan op het in de aanvraag aangegeven tijdstip, met dien verstande dat een aanvang voorafgaand aan het tijdstip van ontvangst van de aanvraag niet mogelijk is. Omdat verweerster de aanvraag heeft ontvangen op 11 juli 2006, brengt deze wetsbepaling mee dat verweerster moest uitgaan van deze datum als aanvangsdatum.

Het College stelt allereerst vast dat EnerQ heeft verklaard van appellante (voor 11 juli 2006) geen elektronische aanvraag te hebben ontvangen. Wat appellante daar tegenover heeft gesteld, kan geen bewijs opleveren dat deze aanvraag wel is ingediend. Hooguit maakt het begrijpelijk dat appellante gedacht kan hebben, dat wel te hebben gedaan. Appellante stelt dat EnerQ haar website opzettelijk misleidend zou hebben ingericht. Zij heeft die stelling echter niet met feiten en omstandigheden kunnen staven. Voor zover wel vastgesteld zou moeten worden dat de website ten tijde van belang niet de gewenste gebruikersvriendelijkheid heeft geboden, overweegt het College dat dit niet de conclusie kan rechtvaardigen, dat een als gevolg daarvan later dan bedoeld ingediende aanvraag als eerder ontvangen moet worden aangemerkt.

Wanneer appellante op basis van de in de website neergelegde informatie onjuiste conclusies heeft getrokken, geldt dat dit voor haar risico komt. Bij twijfel had zij zich nader moeten informeren of zich moeten voorzien van de benodigde ondersteuning. Nu zij dat niet heeft gedaan, kan het College slechts vaststellen dat EnerQ conform de wettelijke bepalingen op haar aanvraag heeft besloten.

De conclusie is dat wanneer iemand een verkeerde conclusie trekt naar aanleiding van een website, dat voor eigen risico komt.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven 29 mei 2008, LJV BD2958

Appellante heeft op 28 juli 2006 via Internet op de website van EnerQ een digitaal aanvraagformulier ingevuld voor het verkrijgen van subsidie ter stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (hierna: MEP-subsidie).

Nadat alle vragen zijn ingevuld, kan de aanvrager klikken op "aanvraag versturen"; vervolgens verschijnt op het scherm de volgende tekst: "Uw digitale aanvraag is verstuurd. Deze digitale versie is nog niet voldoende om als formele aanvraag om MEP-subsidie te worden beschouwd. Daarvoor dient u een ondertekend aanvraagformulier bij ons in te dienen. U ontvangt dit aanvraagformulier MEP-subsidie per email. Dit formulier dient u dus ondertekend in te sturen aan EnerQ B.V. om uw aanvraag in behandeling te kunnen nemen".

Volgens het register van EnerQ is op 28 juli 2006 een email verzonden aan appelante. Deze heeft op 22 augustus 2006, medio september 2006, op 21 december 2006 en op 7 februari 2007 met EnerQ contact gehad over de aanvraag.

Op 22 augustus 2006 heeft appellante een nieuwe aanvraag MEP-subsidie ingediend. Bij brief van 20 maart 2007 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag van 28 juli 2006, dan wel de fictieve weigering van MEP-subsidie.

Het College moet in dit geding de vraag beantwoorden of EnerQ terecht het bezwaar van appellante tegen het niet tijdig nemen van een besluit op haar aanvraag van 28 juli 2006

om MEP-subsidie niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat de aanvraag alleen met een digitaal formulier is gedaan.

EnerQ stelt dat in dit geval artikel 2:13, tweede lid, Awb in de weg staat aan het doen van een elektronische aanvraag. Door bij haar aanvraag geen gebruik te maken van het origineel van een ondertekend formulier, heeft appellante geen aanvraag om MEP-subsidie ingediend, zodat EnerQ niet gehouden was hierop te beslissen.

Het College overweegt hieromtrent het volgende:

Sinds de inwerkingtreding van Afdeling 2.3 van de Awb is in gevolge artikel 2:13 lid 1 Awb, het de hoofdregel dat elektronisch berichtenverkeer tussen burgers en bestuursorganen mogelijk is, mits de bepalingen van deze afdeling in acht worden genomen. Artikel 2:13, tweede lid, Awb geeft twee situaties aan waarin de hoofdregel van het eerste lid niet geldt. Namelijk het elektronisch verzenden van een bericht kan niet wanneer dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald, of een vormvoorschrift verzet zich tegen elektronische verzending.

Met betrekking tot het eerste punt, wordt door EnerQ gesteld dat hiervan sprake is. In artikel 72r van de Elektriciteitswet 1998 staat dat een aanvraag wordt ingediend "met gebruikmaking van het origineel van een formulier", dat wordt vastgesteld bij ministeriële regeling. En artikel 15, eerste lid, van de Algemene uitvoeringsregeling milieukwaliteit elektriciteitsproductie schrijft voor dat een aanvraag wordt ingediend "met gebruikmaking van het origineel van een ondertekend formulier", dat is opgenomen in een bijlage bij de Regeling.

De tweede uitzondering (artikel 2:13, tweede lid, sub b Awb) betreft de situatie waarin een vormvoorschrift zich tegen elektronische verzending verzet. Volgens EnerQ zijn de eerder vermeldde artikelen 72r van de Wet en 15 van de Regeling aan te merken als vormvoorschriften die zich tegen elektronische indiening van aanvragen verzetten. Het College overweegt dat uit de Memorie van Toelichting bij de Wet elektronisch berichtenverkeer (*Kamerstukken II* 2001-2002, 28 483, nr. 3) valt af te leiden dat het uitsluiten van de werking van het eerste lid van artikel 2:13 Awb uitdrukkelijk dient te geschieden. Op p. 37 van de MvT is bij de toelichting op artikel 2:13, tweede lid, Awb sprake van een "verbod" bij de beschrijving van gevallen waarin elektronisch verkeer bij of krachtens de wet is uitgesloten. Een uitdrukkelijke bepaling die artikel 2:13, eerste lid, Awb zijn werking ontnemt, valt in beide door verweerster genoemde wettelijke voorschriften niet te lezen.

Het College is van oordeel dat EnerQ ten onrechte heeft aangenomen dat artikel 2:13, tweede lid, Awb de elektronische indiening van appellantes MEP-aanvraag in de weg stond. Dit betekent, dat sprake is van een situatie waarin op grond van artikel 2:13, eerste lid, Awb elektronisch berichtenverkeer tussen appellante en verweerster mogelijk is, mits de bepalingen van Afdeling 2.3 in acht worden genomen

Het College constateert dat EnerQ aan het slot van de digitale aanvraagprocedure op 28 juli 2006 aan appellante duidelijk heeft gemaakt dat de digitale versie geen formele aanvraag was en dat van behandeling van een aanvraag pas sprake kon zijn na inzending van een ondertekend aanvraagformulier. Hiermee is appellante (in termen van artikel 4:5 Awb) de gelegenheid geboden de aanvraag aan te vullen. Een termijn waarbinnen dit diende te geschieden, is hierbij echter niet gesteld.

De conclusie is dat het niet toestaan van elektronische berichten op grond van artikel 2:13 lid 1 Awb (dus bij of krachtens wettelijk voorschrift of vanwege een vormvoorschrift) moet gebeuren met een uitdrukkelijke bepaling die dat artikel zijn werking ontnemt.

Rechtbank Amsterdam 19 september 2008, LJN BF9287

Eiser heeft via de fax een Wob-verzoek gedaan bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Voor verzending van de fax wordt een faxnummer gebruikt dat uitsluitend bedoeld is voor het opvragen van foto's van overtredingen. Door de regiopolitie wordt het faxbericht niet als Wob-verzoek gezien.

Het geding gaat over of de korpsbeheerder van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland op goede gronden de eis om vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten voor rechtsbijstand heeft afgewezen.

Zoals de regiopolitie ter zitting aan de hand van de stukken in het dossier heeft toegelicht heeft de regiopolitie op de website een "Contact"-pagina waar een postadres is vermeld, waar alle verzoeken kunnen worden ingediend. De organisatie van de regiopolitie is zo ingericht dat de schriftelijke, op het postadres ingediende, verzoeken naar de juiste afdeling worden doorgeleid. Uitdrukkelijk is op de website bij "Contact" door de regiopolitie geen faxnummer vermeld, omdat de organisatie er niet op is ingericht dat ook per fax ingediende verzoeken op de goede plaats in de organisatie aankomen. Eiser heeft niettemin een faxnummer gebruikt, dat staat vermeld op een digitaal formulier, dat slechts via doorklikken op de website kan worden bereikt. Dit formulier is uitdrukkelijk en uitsluitend bestemd voor het opvragen van de politiefoto die is gemaakt van een verkeersovertreding.

Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit de kopieën van de website-pagina's in het dossier duidelijk dat het door eiseres gebruikte faxnummer niet is bestemd voor gewone correspondentie met verweerder. Voorts is gebleken dat de regiopolitie in het kader van andere Wob-verzoeken meerdere malen contact heeft opgenomen met gemachtigde om hem er nadrukkelijk op te wijzen waartoe voornoemd faxnummer dient en dat de verzoeken moeten worden ingediend via het algemene postadres. Eiser had dus kunnen en moeten weten dat het Wob-verzoek niet kon worden ingediend door louter een faxbericht naar het faxnummer dat slechts voor het opvragen van foto's was bestemd. Anders dan gemachtigde van eiser betoogt, kan ook het gestelde dat hij het betreffende faxnummer heeft gekregen van een administratief medewerkster van verweerder die hem normaliter de foto's van bekeuringen toezendt, geen grond bieden voor het oordeel dat aan hem kenbaar is gemaakt dat de elektronische weg voor dergelijke verzoeken is geopend.

Volgens de rechtbank is door de regiopolitie de fax terecht aangemerkt als een verzoek om het verstrekken van een foto. Overigens merkt de rechtbank nog wel op dat de gemachtigde van eiser niet aangevoerd heeft dat er sprake is van een bestendige bestuurlijke praktijk waarbij Wob-verzoeken al vele malen via de elektronische weg bij de politieregio zijn ingediend én hierop is besloten.

De conclusie is dat een bestuursorgaan de elektronische weg expliciet moet openstellen. Het bestuursorgaan heeft hierbij de keuze voor welk soort berichten de elektronische weg opengesteld wordt.

Raad van State 3 december 2008, LJN BG5897

Bij brief van 1 mei 2007 heeft de korpschef van de politieregio Rotterdam-Rijnmond (hierna: de korpschef) meegedeeld dat hij de elektronische weg niet uitdrukkelijk heeft opengesteld voor het indienen van informatieverzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en dat dit betekent dat het door appellant bij e-mailbericht ingediende informatieverzoek niet in behandeling zal worden genomen.

Appellant betoogt dat het niet ontvankelijk verklaren van zijn Wob-verzoek op basis van artikel 2:15 lid 1 Awb onterecht is. Volgens artikel 5 Wob, en de geschiedenis van de

totstandkoming van deze wet, is het indienen van een verzoek, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob, vormvrij. Volgens appellant vormt de Wob daarmee een lex specialis ten opzichte van de in afdeling 2.3 van de Awb neergelegde regels betreffende de wijze van indiening van een aanvraag.

Ook betoogt hij dat de korpschef wel degelijk de elektronische weg in de zin van artikel 2:15, eerste lid, van de Awb heeft geopend voor het indienen van op de Wob gebaseerde verzoeken.

De Raad van State stelt dat het betoog van appellant dat de indiening van een verzoek om toepassing van de Wob vormvrij is en dat daarom de Wob als lex specialis derogeeft aan afdeling 2.3 van de Awb, niet slaagt. Ook voor elektronische verzoeken op grond van de Wob geldt het betreffende bestuursorgaan de gelegenheid moet hebben dergelijke verzoeken pas in behandeling te nemen wanneer het in staat is deze op een ordelijke en efficiënte wijze te behandelen met voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de uitgewisselde berichten. Het feit dat een op de Wob gebaseerd verzoek ook mondeling kan worden ingediend en de omstandigheid dat indiening via een e-mailbericht een snelle en praktische behandeling van een dergelijk verzoek zou kunnen bevorderen, doet daaraan niet af.

Wat betreft het openstellen van de elektronische weg stelt de Raad van State dat anders dan appellant betoogt, het feit dat op de website van een bestuursorgaan aan het publiek de gelegenheid wordt geboden om vragen te stellen door het invullen van een formulier, niet voortvloeit dat de elektronische weg is geopend voor het indienen van verzoeken als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wob.

Een bestuursorgaan kan de elektronische weg openen voor een of meer categorieën van berichten. Differentiatie is dus mogelijk. Hieruit volgt dat een bericht slechts langs elektronische weg bij een bestuursorgaan kan worden ingediend wanneer voldoende duidelijk is dat deze weg voor de desbetreffende berichtencategorie is opengesteld. Uit het feit dat aan het op de website van de politieregio Rotterdam-Rijnmond geplaatste vragenformulier het e-mailadres info@rijnmond.politie.nl was verbonden, kan, gelet op het algemene karakter van het formulier en het e-mailadres, niet worden afgeleid dat dit formulier behalve voor het stellen van publieksvragen ook voor het indienen van Wob-verzoeken (conform artikel 3 lid 1 Wob) kan worden gebruikt.

De conclusie is dat een bestuursorgaan de elektronische weg expliciet moet openstellen. Het gegeven dat een Wob-verzoek volgens artikel 3 lid 1 van de Wob vormvrij is, doet er niet aan af dat de elektronische weg eerst opengesteld moet worden voor dit soort berichten.

Hoofdstuk 6: vergelijking met de gemeente Nuenen

In de voorgaande hoofdstukken zijn wetten en jurisprudentie beschreven die gaan over digitale communicatie met de overheid in het algemeen en de gemeente in het bijzonder. In dit hoofdstuk passeren de consequenties hiervan door de gemeente Nuenen de revue.

6.1 Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning

In artikel 3 van het Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning staan de eisen te stellen aan stukken en gegevens bij het aanvragen van een bouwvergunning langs elektronische weg. Op dit moment is het nog niet mogelijk om een aanvraag voor bouwvergunning bij de gemeente Nuenen te doen via elektronische weg. De gemeente heeft nog niet aangegeven, conform artikel 2:15 lid 1 Awb, dat de elektronische weg openstaat voor bouwvergunningaanvragen. Op het moment dat deze weg wel geopend is, moeten deze technische eisen duidelijk aangegeven worden aan de burgers. Ook zullen de medewerkers die de ontvankelijkheid van aanvragen moeten toetsen, goed op de hoogte moeten zijn van de eisen.

6.2 Wet elektronische handtekeningen

In de Wet elektronische handtekeningen is een schakelbepaling opgenomen (artikel 3:15c) waarin staat dat de bepalingen van afdeling 1A van titel 1 van het Boek 3 BW, ook van toepassing zijn buiten het vermogensrecht, voor zover de aard van de rechtshandeling zich daartegen niet verzet. Intussen is in de Awb artikel 2:16 opgenomen waarbij expliciet gesteld wordt dat aan de eisen van ondertekening pas is voldaan als aan de bepalingen uit het BW wordt voldaan. De uitspraak Rechtbank Maastricht 27 maart 2006, LJN AW6886, is daarmee in lijn.

Op dit moment heeft de gemeente Nuenen de elektronische weg nergens voor geopend. Wanneer dit wel gebeurt, al is het voor één categorie, zullen de eisen met betrekking tot de elektronische handtekening expliciet duidelijk gemaakt moeten worden aan de burgers. Informeel worden echter wel allerlei e-mailberichten in behandeling genomen. Deze e-mailberichten bevatten dus meestal geen elektronische handtekening in de zin van de Awb, en dus de Wet elektronische handtekeningen. In principe kan zulke informaliteit aanleiding geven tot verwarring, met name als een ambtenaar zich beroept op de wetgeving op dit gebied en afziet van behandeling.

6.3 Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel

De Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel heeft betrekking op diensten die tegen vergoeding langs elektronische weg, op afstand en op individueel worden verricht, zonder dat de partijen gelijktijdig op dezelfde plaats aanwezig zijn. In de wet staat dat een dienstverlener van de informatiemaatschappij bepaalde informatie over zichzelf moet geven (artikel 3:15d BW). Deze informatie moet gemakkelijk, rechtstreek en permanent toegankelijk te zijn voor afnemers. Voor de gemeente Nuenen geldt dat dit soort informatie ook duidelijk vermeld moet worden op de website op het moment dat er diensten tegen een vergoeding aangeboden worden op de website. Dat is op dit moment nog niet het geval.

6.4 Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aangevuld met regels over elektronisch verkeer naar aanleiding van de Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer. In artikel 2:13 lid 2 Awb staat dat elektronisch verkeer niet mogelijk is als dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is

bepaald of een vormvoorschrift zich tegen elektronische verzending verzet. Wanneer de gemeente Nuenen de elektronische weg openstelt voor een of meer onderwerpen, conform artikel 2:15 lid 1 Awb, mag dat dus niet in strijd zijn met een wettelijk voorschrift of vormvoorschrift. Dit moet goed gecontroleerd worden. Tot op dit moment zijn er geen uitzonderingen bekend. Overigens kan de gemeente zelf ook door middel van een verordening de elektronische weg gesloten houden.

De gemeente mag pas een elektronisch bericht versturen aan iemand als diegene heeft aangegeven dat hij langs de elektronische weg voldoende bereikbaar is (artikel 2:14 lid 1 Awb). En tenzij het in een wettelijk voorschrift is bepaald, worden berichten niet alleen elektronisch verstuurd (lid 2). Binnen de gemeente Nuenen wordt door alle medewerkers gecommuniceerd met burgers, ook met elektronische berichten. Het is de vraag of dit zorgvuldig gebeurt in de zin van artikel 2:14 Awb. Vanuit de gemeente wordt waarschijnlijk meestal door medewerkers alleen gecommuniceerd met e-mail als de burger het mailadres heeft doorgegeven, en daarbij expliciet aangaf bereikbaar te zijn via deze wijze. Maar of dit altijd de handelswijze is, is niet bekend. Ook is niet bekend of er altijd gevraagd wordt of betrokkenen instemmen met communicatie door uitsluitend digitale berichten. Medewerkers moeten hierover geïnformeerd worden en op aangestuurd worden.

In artikel 2:15 lid 1 Awb staat ook dat een bericht alleen naar een bestuursorgaan gestuurd kan worden als het bestuursorgaan deze weg geopend heeft. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg en aan elektronische berichten. De gemeente Nuenen heeft op dit moment de elektronische weg nog niet expliciet geopend, voor geen enkele categorie van berichten. Op de website staat wel een e-mailadres vermeld, maar er staat niet bij voor wat voor soort berichten dat adres gebruikt kan worden. De gemeente neemt wel allerlei berichten in behandeling. Het is dus belangrijk om duidelijk kenbaar te maken dat voor bepaalde berichten de elektronische weg openstaat. Daarbij moeten de nadere eisen met betrekking tot de berichten duidelijk vermeld worden.

De regels met betrekking tot het tijdstip van elektronische verzending zijn in artikel 2:17 Awb opgenomen. Bij verzending door het bestuursorgaan geldt het moment waarop het bericht een systeem bereikt waarop het betreffende bestuursorgaan geen controle heeft. Bij verzending door het bestuursorgaan geldt het moment waarop het bericht het systeem voor gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft bereikt. Een bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van een elektronisch in gediende aanvraag door een ontvangstbevestiging, artikel 4:3a Awb. Dit is hetzelfde als bij de analoge, papieren post. Bij de gemeente Nuenen is de procedure van registratie van inkomende mail hetzelfde als bij andere inkomende post.

6.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

In de nieuwe Wet ruimtelijke ordening staan diverse zaken beschreven met betrekking tot digitalisering. De verplichting van digitalisering geldt vanaf 1 januari 2010. Voor de periode tot 1 januari 2010 is een overgangsregeling opgenomen in het Bro, artikel 8.1.1. Het is vanaf 1 juli 2008 verplicht om bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectbesluiten elektronisch beschikbaar te stellen. Er zijn geen nadere technische vereisten hieraan gesteld, het beschikbaar stellen van plannen in PDF-format is voldoende.

Na 1 januari 2010 wordt de digitaliseringplicht met betrekking tot ruimtelijke instrumenten beduidend scherper. De digitaliseringplicht betekent dat de instrumenten vanaf het begin digitaal opgesteld en beschikbaar gesteld moeten worden. De manier waarop ruimtelijke

instrumenten vanaf het begin digitaal opgesteld en beschikbaar gesteld moeten worden, staat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008. Daarin is voorgeschreven wat de concrete eisen zijn met betrekking tot vormgeving, verbeelding, inrichting, beschikbaarstelling, authenticiteit, integriteit en volledigheid. Ook zijn gemeenten daarbij verplicht om hun digitale ruimtelijke plannen beschikbaar te stellen aan de landelijke site www.ruimtelijkeplannen.nl

Bij de gemeente Nuenen staat op dit moment maar een klein aantal bestemmingsplannen digitaal, in pdf, op de gemeentelijke website. De gemeente voldoet dus niet aan de eisen die nu gelden. De voorbereidingen voor de digitale eisen na 1 januari 2010 zijn in volle gang.

6.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Met de Wabo de omgevingsvergunning die in de plaats komt van 25 regelingen. De omgevingsvergunning maakt het mogelijk om de werken met één loket waar de aanvraag straks digitaal kan worden ingediend en behandeld. VROM ontwikkelt verschillende elektronische voorzieningen om de Wabo in te kunnen voeren.

Het tijdstip van invoering is op dit moment niet bekend, maar is waarschijnlijk 1 januari 2010. Een volledige digitale behandeling van de vergunningsaanvraag zal zeker niet voor alle betrokken overheden vanaf de invoeringsdatum mogelijk zijn.

Uiteindelijk is volgens de Wabo het volgende wettelijk verplicht:

1. opening van digitaal omgevingsloket op de website van de gemeenten;
2. beschikbaarheid via het (digitaal en fysiek) omgevingsloket van informatie over wet- en regelgeving;
3. mogelijkheid van een digitale aanvraag via omgevingsloket of via het downloaden van een formulier;
4. aansluiten op het Omgevingsloket Online.

Daarbij wordt aangeraden om de volgende zaken ook te implementeren:

1. workflowmanagement op basis waarvan statusinformatie aan aanvragers kan worden gegeven,
2. aansluiting van formats waardoor een digitale aanvraag ook digitaal ingenomen kan worden voor behandeling in de eigen informatiesystemen.

Binnen de gemeente Nuenen is een werkgroep actief die druk bezig is om de invoering van de Wabo op 1 januari aanstaande voor te bereiden.

6.7 Wet Elektronische Bekendmaking

De wet bevat drie belangrijke onderwerpen:

1. Algemeen verbindende voorschriften van het Rijk moeten langs elektronische weg worden bekend gemaakt door middel van het digitale Staatsblad, Staatscourant en Traktatenblad. Dat betekent ook dat gemeenten hun kopij voor een van die uitgaven ook digitaal moeten indienen bij een speciaal digitaal loket.
2. Gemeenten krijgen een bevoegdheid tot elektronisch bekendmaking, maar mogen ook nog hun bekendmakingen blijven doen in de lokale huis-aan-huisbladen. Dit wordt later op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip omgezet in een verplichting.
3. Gemeenten moeten per 1 januari 2010 al hun algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm beschikbaar te stellen via Internet.

Het digitaal aanleveren van publicaties bij de Staatscourant is geregeld in de gemeente Nuenen. Met betrekking tot de publicaties van algemeen verbindende voorschriften, worden de voorbereiding getroffen. Over de elektronische bekendmaking, in plaats van bekendmaking in Rond de Linde (het lokale huis-aan-huisblad) is nog geen beleid

ontwikkeld. Er is dus nog geen standpunt bepaald of de gemeente dit ambieert. Aangezien op een gegeven moment publicatie via het elektronische medium verplicht wordt, is het aan te raden om dit beleid nu wel te gaan ontwikkelen.

6.8 Wet bescherming persoonsgegevens

Door VROM is een handreiking opgesteld waarin richtlijnen staan voor het publiceren van bouwaanvragen en bouwvergunningen op Internet, waarbij rekening gehouden is met de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit is een overzichtelijke en duidelijke handreiking.

Met betrekking tot de publicaties die de gemeente Nuenen nu doet op de website, voldoet de gemeente aan de richtlijnen uit de handreiking. Op dit moment worden alleen de gegevens op de website gezet zoals ze ook in het huis-aan-huisblad staan. Wel moet opgelet worden dat wanneer er meer informatie gepubliceerd gaat worden over aanvragen om bouwvergunning op Internet, bijvoorbeeld in het kader van de regels die volgen uit de Wro, er nog steeds voldaan wordt aan de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens

6.9 Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter

Op grond van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer kan op elektronische wijze communicatie plaats vinden tussen burgers en bestuursorganen. Er is echter geen plicht om elektronisch te communiceren met de bestuursrechter. Een gemeente kan niet verplicht worden tot elektronisch procederen zolang de gemeente niet kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is, conform het kenbaarheidsvereiste uit artikel 2:14 lid 1 Awb.

Voor de gemeente Nuenen volgen er dus niet direct eisen uit het wetsvoorstel. Een gemeente kan immers niet verplicht worden tot elektronisch procederen zolang de gemeente niet kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is, conform het kenbaarheidsvereiste uit artikel 2:14 lid 1 Awb.

De gemeente Nuenen moet voor zichzelf bepalen of het gewenst is om straks via de elektronische weg te communiceren met de rechterlijke macht.

6.10 Voorstel Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht

Uit de invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht volgen geen nieuwe eisen met betrekking tot de digitale communicatie van de gemeente Nuenen.

6.11 Jurisprudentie

Uit recente jurisprudentie volgen de volgende randvoorwaarden waarmee de gemeente rekening moet houden:

Bij een bezwaarschrift hoort een handtekening om ontvankelijk te kunnen zijn. Bij een e-mail met een bewaarschrift verzonden via hotmail, wordt niet voldaan aan de eisen met betrekking tot een elektronische handtekening. De mail had niet ontvankelijk verklaard moeten worden. Bij de gemeente Nuenen worden geen elektronische berichten als bezwaarschrift in behandeling genomen. Maar het is zaak daar alert op te blijven. In afwijking daarvan eigen beleid hanteren om in deze vorm ingediende elektronische berichten wel aan te merken als bezwaarschrift, had volgens de rechtbank niet mogen gebeuren. De gemeente Nuenen moet zich dus gewoon aan de wet blijven houden en geen eigen beleid formuleren op dit onderwerp.

Wanneer op geen enkele manier blijkt dat een bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat langs elektronische wijze bezwaar gemaakt kan worden, en hierop nog expliciet is gewezen, hoeft een bezwaarschrift per e-mail niet als bezwaarschrift geaccepteerd te worden. De gemeente Nuenen heeft de elektronische weg niet geopend voor bezwaarschriften. Dus een digitaal ingediend bezwaarschrift hoeft ook niet in behandeling genomen te worden. Het verdient wel aanbeveling om op de website duidelijk te maken dat de elektronische weg niet open staat, ook niet voor bezwaarschriften.

Indien iemand op basis van de in de website neergelegde informatie onjuiste conclusies heeft getrokken, geldt dat dit voor zijn of haar eigen risico komt. Bij twijfel had hij zich nader moeten informeren of zich voorzien van de benodigde ondersteuning. Dat ontslaat de gemeente echter niet van de plicht om te zorgen voor heldere, actuele en correcte informatie op de gemeentelijke website.

Het uitsluiten van de werking van het eerste lid van artikel 2:13 Awb, bij of krachtens wettelijk voorschrift of vanwege een vormvoorschrift, moet uitdrukkelijk gebeuren. In de toelichting op de wet is sprake van een "verbod" bij de beschrijving van gevallen waarin elektronisch verkeer bij of krachtens de wet is uitgesloten. Er is dus een uitdrukkelijke bepaling nodig die artikel 2:13, eerste lid, Awb zijn werking ontnemt. Zover op dit moment zijn er geen uitdrukkelijke bepalingen bekend die de elektronische weg blokkeren.

Een bestuursorgaan kan de elektronische weg openen voor een of meer categorieën van berichten. Differentiatie is dus mogelijk. Hieruit volgt dat een bericht slechts langs elektronische weg bij een bestuursorgaan kan worden ingediend wanneer voldoende duidelijk is dat deze weg voor de desbetreffende berichtencategorie is opengesteld. Wanneer de gemeente Nuenen de elektronische snelweg opent, kan dit dus voor een of meer categorieën van berichten. Het moet dan wel duidelijk uitgelegd worden voor welk soort berichten de snelweg openstaan en voor welke dus niet.

Hoofdstuk 7: beschrijving van maatregelen die de gemeente moet nemen

In het vorige hoofdstuk is per wet of arrest beschreven wat de eisen zijn op het gebied van de digitale communicatie. Ook is aangegeven in hoeverre de gemeente Nuenen voldoet aan deze eisen. Daaruit volgt een aantal zaken dat de gemeente nog moet regelen. Soms is het nog helemaal iets opzetten, soms het verder verfijnen van huidige werkwijzen.

De maatregelen die de gemeente zou moeten nemen zijn:

- Zorgen dat de website van de gemeente Nuenen uiterlijk op 31 december 2010 voldoet aan de eisen van Webrichtlijnen.
- Eind 2009 moet het Eén-Loket in het kader van de Dienstenrichtlijn gerealiseerd zijn.
- De elektronische weg expliciet openstellen voor bepaalde categorieën berichten, conform artikel 2:15 lid 1 Awb.
- Op de website van de gemeente Nuenen staat al een centraal e-mailadres. Hierbij duidelijk aangeven voor welk soort berichten het adres gebruikt kan worden.
- Controleren of het openstellen van de elektronische weg voor een bepaalde categorie berichten in strijd is met een wettelijk voorschrift of vormvereiste (artikel 2:13 lid 2 Awb)
- Duidelijk aangeven voor welke categorieën berichten de elektronische weg open staat.
- Bepalen voor welke berichten een elektronische handtekening (artikel 2:16 Awb) nodig is bij een digitaal bericht, zodat het in behandeling genomen kan worden.
- Duidelijk kenbaar maken aan de burgers wanneer een elektronische handtekening nodig is. En daarbij duidelijk informatie geven hoe zo een elektronische handtekening tot stand moet komen.
- Burgers moeten er mee instemmen dat ze informatie alleen via de digitale weg ontvangen. Zorgen dat medewerkers van de gemeente weten dat het een vereiste is dat ze hiernaar vragen en dan erna handelen.
- Nadere technische eisen aan het gebruik van mail zoals beschreven in artikel 2:15 Awb bepalen voor de gemeente Nuenen en hierover helder communiceren met burgers.
- Zorgen dat alle bestemmingsplannen, inpassingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen en projectbesluiten elektronisch beschikbaar zijn. Het is nu nog voldoende als deze in PDF-format op de website van de gemeente staan.
- In ieder geval vanaf 1 januari 2010 alle digitale ruimtelijke plannen ook beschikbaar stellen aan de landelijke site www.ruimtelijkeplannen.nl.
- Zorgen dat voor 1 januari 2010 de gemeente Nuenen voldoet aan de digitaliseringplicht met betrekking tot nieuwe ruimtelijke instrumenten. Dat wil zeggen dat de nieuwe plannen op dat moment digitaal tot stand moeten komen. De concrete uitwerking van die digitaliseringplicht staat in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008. Daarin is voorgeschieden wat de concrete eisen zijn met betrekking tot vormgeving, verbeelding, inrichting, beschikbaarstelling, authenticiteit, integriteit en volledigheid.
- Verder gaan met de voorbereidingen ten behoeve van de invoering van de Wabo per 1 januari 2010.
- Regelen dat publicaties aangeleverd kunnen worden bij de Staatscourant met behulp van DigiD.
- Duidelijk aangeven dat, op dit moment, de publicatie in Rond de Linde de originele publicatie is. De publicatie op de website is aanvullend, een service aan de burgers. Mensen kunnen geen rechten ontleen aan de informatie op de website. Dit moet toegevoegd worden aan de informatie op de website.

- Voor 1 januari 2010 de voorbereidingen beginnen om te komen tot een eigen elektronische uitgave conform de eisen van het Besluit bekendmaking regelgeving decentrale overheden.
- Gemeente Nuenen aanmelden bij Overheid heeft *Antwoord*® om gebruik te kunnen maken van de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR) en zo algemeen verbindende voorschriften te kunnen publiceren.
- Zorgen dat algemeen verbindende voorschriften in geconsolideerde vorm opgesteld worden en gepubliceerd worden via de CVDR.
- Blijven toetsen of nog voldaan wordt aan de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens bij het publiceren van gegevens over bouwvergunningaanvragen op Internet.
- Bepalen of het gewenst is dat de gemeente Nuenen straks via de elektronische weg gaat communiceren met de rechterlijke macht.
- Wanneer, te zijner tijd, bezwaren wel via de elektronische weg ingediend kunnen worden, moet zo een bewaarschrift een elektronische handtekening, conform artikel 2:16 Awb bevatten. Zo niet: dan is het niet ontvankelijk. De eisen aan de digitale handtekening moeten duidelijk meegedeeld worden aan de potentiële indieners.
- Eigen beleid hanteren door een ingediend elektronische bericht zonder een elektronische handtekening wel aan te merken als bezwaarschrift, mag volgens de jurisprudentie niet.
- De gemeentelijke website moet correcte en actuele informatie bevatten. Maar als iemand op basis van de in de website neergelegde informatie onjuiste conclusies heeft getrokken, geldt dat dit voor zijn of haar eigen risico komt. Desondanks moet de gemeente Nuenen zorgen voor heldere, actuele en correcte informatie op de gemeentelijke website.
- Het uitsluiten van verzending via de elektronische weg door de gemeente op grond van het eerste lid van artikel 2:13 Awb, bij of krachtens wettelijk voorschrift of vanwege een vormvoorschrift, moet uitdrukkelijk gebeuren, er is een uitdrukkelijke bepaling nodig die artikel 2:13, eerste lid, Awb zijn werking ontnemt. Zover op dit moment zijn er geen uitdrukkelijke bepalingen bekend die de elektronische weg blokkeren. Maar de ontwikkelingen op dit gebied moeten goed gevolgd worden.

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

In 2008 is het Actieprogramma Betere Dienstverlening opgesteld door de Rijksoverheid. Het doel hiervan is het bundelen van alle activiteiten van de rijksoverheid op het gebied van ICT-initiatieven. Naar aanleiding van het Actieprogramma Betere Dienstverlening is het Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) opgesteld. Hierin moeten worden zowel de visie als de definitie van een e-overheid basisinformatiestructuur bepaald worden. Ook zijn 6 voorbeeldprojecten benoemd waarbij die infrastructuur merkbaar voor betere dienstverlening kan wordt ingezet. Voor uitvoering van het NUP krijgen gemeenten extra ondersteuning van de invoering. Het NUP is in de gemeente Nuenen vertaald naar de lokale situatie en vastgelegd in het I&A beleidsplan 2008-2012 en het Dienstverleningsconcept. Op zich zit er in het NUP niet veel nieuws voor Nuenen, alle actiepunten daaruit waren al belegd in eerdere beleidsplannen. Alleen nu heeft het NUP de deadlines wat strakker gesteld. Dus de urgentie binnen de gemeente Nuenen is wel veel hoger geworden.

Het lijkt logisch dat alle activiteiten van de Rijksoverheid op het gebied van elektronische dienstverlening en elektronische communicatie precies passen in het NUP. Maar het NUP geeft voornamelijk zaken aan over informatiestructuur. De uitwerking van bijvoorbeeld de nieuwe Wet ruimtelijke ordening past wel in die basisstructuur, maar vraagt wel allerlei andere aanvullende acties. Dus alleen met het uitvoeren van het NUP is nog niet voldaan aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan digitale communicatie, elektronisch verkeer of e-dienstverlening.

Er bestaat een groot aantal verschillende eisen over dit onderwerp. Aangezien al deze eisen wel met elkaar te maken hebben, bijvoorbeeld omdat er veel over de website handelen, is het wel belangrijk dat op een centraal punt in de gemeente Nuenen een overzicht is van al deze eisen, zodat zaken in samenhang uitgevoerd kunnen worden. Op dit moment is dat nog niet het geval in de gemeente Nuenen. De uitvoering van het NUP ligt bij de gezamenlijk afdeling I&A van de gemeenten Nuenen en Son en Breugel, de uitvoering van de verschillende wetten bij de vakinhoudelijke afdelingen (bijvoorbeeld Ruimtelijke ordening en handhaving). Intern meer samenhang creëren is wel aan te raden. Dit kan door een regulier overleg tussen alle medewerkers die bezig zijn met elektronisch verkeer/digitale communicatie in te stellen. Als dit niet werkt zou zelfs een medewerker als taak kunnen krijgen om die taken te coördineren. Het initiatief hiertoe zou vanuit de afdeling I&A moeten komen.

In deze scriptie is een inventarisatie gemaakt van de eisen op het gebied van digitale communicatie op dit moment. Er is gekeken naar de eisen die volgen uit Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning, Wet elektronische handtekeningen, Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel, Wet Elektronisch Bestuurlijk Verkeer, De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet Elektronische Bekendmaking, Wet bescherming persoonsgegevens, Wetsvoorstel elektronisch verkeer met de bestuursrechter, Invoeringswet algemene bepalingen omgevingsrecht en jurisprudentie. Daaruit volgt een opsomming van zaken die nog geregeld moeten worden in de gemeente Nuenen, zie hoofdstuk 7. Behalve dat nog niet (goed) voldaan wordt aan de eisen, zijn de medewerkers ook niet voldoende geïnformeerd over de verandering van de eisen. Het is aan te bevelen om daar aandacht aan te besteden bij het uitvoeren van de actiepunten.

De ontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie volgen elkaar snel op. Het is belangrijk dat de veranderende eisen ook bijgehouden worden, en ook integraal opgepakt worden.

Het is overigens wel de vraag of de gemeente Nuenen in staat is om alle actiepunten die volgen uit de wetten, jurisprudentie en het NUP uit te voeren en alle ontwikkelingen goed te volgen. Maar dit is een probleem dat veel gemeenten hebben. Gelukkig probeert het VNG op te komen voor de gemeenten en in overleg met de Rijksoverheid afspraken te maken over de implementatie van instrumenten, de tijdsplanning daarvan, de ondersteuning van het Rijk en de financiële aspecten daarvan. De gemeente Nuenen werkt bij ICT-projecten nauw samen met de gemeente Son en Breugel. De reden daarvoor is het grote aantal projecten dat beide gemeenten moeten realiseren met beperkte middelen. Maar het is belangrijk dat de gemeente Nuenen realistisch is in het stellen van doelen en prioriteiten. Het is beter een beperkt aantal doelen te selecteren en die ook op tijd te bereiken, dan heel veel doelen vast te stellen en dan niets te bereiken.

Literatuurlijst

N. Appel "Wat levert het NUP gemeenten op? De baten van de e-overheid op een rijtje", EGEM-i rapport 7 april 2009.

CBP Richtsnoeren: Publicatie van persoonsgegevens op internet, College Bescherming persoonsgegevens, december 2007.

Dienstverleningsconceptl Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten: De klant centraal, Nuenen, 7 augustus 2008.

J.N.A. Groenendijk, G.A.Th. Hazekamp & J. Mastenbroek, *Public Relations & Voorlichting*, Alphen aan de Rijn: Samsom 1987.

M.M. Groothuis, 'Het voorontwerp Elektronisch verkeer met de bestuursrechter en het wetsvoorstel Elektronische bekendmaking', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, juni 2008, p. 167-175.

S. Hilligers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, 'Invoering van de Wet ruimtelijke ordening', *de Gemeentestem* 21 juli 2007, p. 381

S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, 'Het Bro belicht', *de Gemeentestem*, 28 augustus 2008, p. 374

I&A Beleidsplan 2008-2012: opstap naar de e-gemeente, Nuenen, november 2008.

Ministerie van VROM, 'Digitale plannen verplicht met nieuwe Wet Ruimtelijke ordening', Den Haag, april 2007.

Ministerie van VROM, 'Implicaties overgangsregeling digitale aspecten Wro', Den Haag, 24 juni 2008.

Ministerie van VROM, 'Samenhang VROM ICT-projecten voor gemeenten, provincies en waterschappen', Den Haag, maart 2008.

Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en E-overheid: "Burger en bedrijf centraal", Ministerie van Binnenlandse zaken, 25 september 2008.

G. Overkleeft-Verburg, 'Elektronisch bestuurlijk verkeer in de Awb: rechtspraktijk en rechtspraak', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2008, p. 20 ev.

G. Overkleeft-Verburg, 'Uitspraak CRvB 1 september 2006, LJN: AY9485, zaaknr. 04/5342 WAO', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2006, nr 310.

B. van Pampus, *Kwaliteitsmanagement: een praktische handleiding voor de invoering van kwaliteitszorg*, Amsterdam: Boom Onderwijs 2007.

J.G. Stappers, *Massacommunicatie: een inleiding*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers 1983.

W.R. van der Velde & J. van der Velde, Digitalisering binnen de ruimtelijke ordening, *Tijdschrift voor Bouwrecht* 2008-2, p.143.

Visie Betere dienstverlening overheid en Actieprogramma dienstverlening en e-overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 juni 2008.

VNG-advies, '*wetsvoorstel elektronische verkeer met de bestuursrechter*', 10 maart 2008.

VNG-bericht, *Wabo en BAG in gemeentelijke werkprocessen*, 6 april 2009.

VNG-brief reactie VNG op de invoeringswet WABO aan minister Cramer, 11 februari 2009.

VNG-brief, '*Invoering Wro*', 30 mei 2008.

VNG ledenbrief, '*Vanaf 1 januari 2008 is het Digitaal Klantdossier wettelijk verplicht*', 20 december 2007.

VNG ledenbrief, '*Officiële Elektronische publicaties*', 22 februari 2008.

VNG-ledenbrief, '*Wetsvoorstel elektronische bekendmaking*', 4 december 2008.

VNG-ledenbrief, '*Invoering Basisadministratie Personen*', 15 december 2008.

VNG-ledenbrief, *Digitale verplichtingen Wet ruimtelijke ordening*, 6 mei 2009.

VNG-nieuwsbrief, '*Wet Elektronische handtekeningen*', Den Haag 28 mei 2003.

VNG-persbericht, '*VNG steunt kabinetsvoorstel voor prioriteiten in e-overheid*', Den Haag 2 juni 2008.

VNG-persbericht, '*Scan uw "oude" ruimtelijke plannen in PDF-formaat*', Den Haag 31 juli 2008.

VNG-persbericht, '*Modernisering GBA maakt vliegende start met nieuw programma*', 5 maart 2009.

VNG-persbericht, '*Oproep aan gemeenten: betaal rekeningen zo snel mogelijk*', 16 april 2009.

VNG-visiedocument, '*Globale schets van het stelsel van basisadministraties*', januari 2009.

J. Wils, *Periodieke monitor digitale verplichtingen Wro bij gemeenten, resultaten derde meting*, ministerie van VROM, Zoetermeer, 2 april 2009.

www.ictu.nl

www.nieuwewro.nl/digitale_aspecten_wro/standaarden

www.vng.nl/nieuwsberichten 2009

www.vrom.nl, '*Nieuw aanvraagformulier bouwvergunning*' nieuwsbericht 29 juli 2008.

<www.webrichtlijnen.nl>