

De minister van Justitie  
d.t.v. mr. dr. L.M. Koenraad  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

Bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

Correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23  
f (070) 361 97 46  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

datum 25 april 2008  
contactpersoon R.C. Hartendorp  
doorkiesnummer 070 - 361 9788  
faxnummer 070 - 361 9746  
e-mail [R.Hartendorp@rechtspraak.nl](mailto:R.Hartendorp@rechtspraak.nl)  
ons kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
uw kenmerk 5521706/07/6  
onderwerp Wetsvoorstel Elektronisch verkeer met de bestuursrechter – advies

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 18 december 2007 met hierboven vermeld kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) advies uit te brengen inzake het ontwerp-wetsvoorstel Elektronisch verkeer met de bestuursrechter (het “**Wetsvoorstel**”).

Het Wetsvoorstel biedt een wettelijke basis voor de digitalisering van het beroepschrift en alle daarop volgende communicatie tussen appellant, verweerder en bestuursrechter door afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (“**Awb**”) van toepassing te verklaren op het verkeer met de bestuursrechter. Deze afdeling 2.3 bevat verschillende regels voor het elektronische verkeer tussen burgers en bestuursorganen en met het Wetsvoorstel wordt het toepassingsbereik daarvan verbreed naar het beroep. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (“**Amvb**”) worden nadere regels gesteld over het elektronisch verkeer. Hetzelfde geldt voor de toepassing van videoconferentie.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.

#### *Algemeen*

Allereerst merkt de Raad op dat in de rechtspraak een grote behoefte bestaat aan een wettelijke basis voor digitaal verkeer tussen procespartijen en de bestuursrechter. Bijna alle documentatie in een beroepsprocedure is digitaal voorhanden. Onder veel appellanten en verweerders leeft de sterke wens deze documentatie digitaal in te dienen in bestuursrechtelijke procedures omdat deze wijze van communicatie voor hen goedkoper en eenvoudiger is. Ook voor de Rechtspraak biedt een digitalisering van de procedure op termijn veel voordelen. Zo wordt de logistiek rondom een procedure eenvoudiger, wordt digitale archivering van volledige procesdossiers mogelijk gemaakt en kunnen omvangrijke dossiers op een betere wijze beheerd worden. De vergroting van digitale toegankelijkheid staat dan ook hoog op de agenda van de Rechtspraak. Het Wetsvoorstel geeft duidelijkheid over de digitale toegankelijkheid van de bestuursrechter door elektronisch verkeer tussen procespartijen en de rechter expliciet mogelijk te maken.

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 2 van 9

### *Procesregelingen*

Artikel 8:40a, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat bij of krachtens Amvb nadere regels kunnen worden gesteld over het verkeer met de bestuursrechter. Uit paragraaf 1.3 van de Memorie van Toelichting blijkt dat de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels bij Amvb is opengehouden, omdat op dit moment nog niet goed valt te overzien of er behoefte bestaat aan specifieke regels ter zake. De Raad kan zich – behoudens de hierna te maken opmerking over het van overeenkomstige toepassing te verklaren artikel 2:15, eerste lid, Awb – daarin vinden. Wat opvalt is dat ernaar wordt gestreefd de uitwerking zoveel mogelijk over te laten aan de diverse gerechten, waarbij wordt vermeld dat de diverse procesregelingen een goede mogelijkheid bieden tot het stellen van nadere, flexibele, regels over het elektronisch verkeer met bestuursrechters.

De Raad merkt in dit verband op dat de procesregelingen van de verschillende bestuursrechtelijke gerechten overheersend het karakter dragen van zelfbinding. Het is dan ook de vraag in welke mate vastlegging van rechten en verplichtingen van de rechtzoekenden, de bestuursorganen en de eventuele overige betrokkenen die geen deel uitmaken van het gerecht, via een procesregeling mogelijk is. In de toelichting zou naar het oordeel van de Raad meer aandacht aan dit principiële punt moeten worden besteed.

Overigens merkt de Raad voor alle duidelijkheid op dat de procesregelingen van de gerechten uiteraard niet kunnen worden vereenzelvigd met de – via delegatie van wetgeving eventueel gestelde – nadere regels die worden bedoeld in artikel 8:40a, tweede lid, van het Wetsvoorstel.

### *Verhouding regeling civiel recht*

Het gewijzigde artikel 33 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (“**Rv**”), dat onlangs door de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aangenomen, bevat ook een regeling over elektronisch procederen. Deze bepaling is anders geformuleerd dan het voorstel tot wijziging van de Awb. Het valt de Raad op dat in artikel 33 Rv een duidelijke verwijzing naar het voor het gerecht vastgesteld procesreglement plaatsvindt. De Raad vraagt zich af of dit niet ook in het voorgestelde artikel 8:40a van de Awb moet plaatsvinden.

Ook is artikel 33 Rv minder verstrekkend; zo is duidelijk dat het vonnis er niet onder valt. Het ontwerpartikel kondigt ook een AMvB aan betreffende de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van elektronische verzoeken en mededelingen. Tevens wordt vermeld dat bij AMvB kan worden bepaald in welke gevallen het doen van verzoeken en mededelingen en de indiening en verzending van processtukken uitsluitend elektronisch kunnen plaatsvinden. Artikel 8:40a, eerste lid, van de Awb bevat slechts een verwijzing naar afdeling 2.3 van de Awb. Afdeling 2.3 van de Awb vermeldt echter niets over AMvB’s inzake vertrouwelijkheid en betrouwbaarheid en evenmin over eventueel exclusief elektronisch verkeer.

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 3 van 9

De Raad acht het niet goed verklaarbaar waarom er in de toelichting bij het Wetsvoorstel in het geheel niet is verwezen naar het Rv en niet wordt beargumenteerd waarom de benadering in het Rv een andere is. Dat klemmt temeer, aangezien de rol van de procesregeling van de bestuursrechtelijke (sector van de) gerechten volgens het voorliggende voorstel een veel grotere zal zijn, dan de rol van het procesreglement in de civiele sector van de gerechten.

#### *Uitspraak*

Uit de opzet van het Wetsvoorstel moet worden afgeleid dat het betrekking heeft op al het verkeer tussen de rechter en partijen. Dit houdt in dat in beginsel de uitspraak ook in digitale vorm kan worden opgemaakt. In de tekst van de toelichting wordt echter nauwelijks aandacht besteed aan dit belangrijke onderdeel van de bestuursrechtelijke procedure. De Raad acht het wenselijk dat in het Wetsvoorstel of in een Amvb die daarop volgt meer duidelijkheid gegeven wordt over de wijze waarop een uitspraak ondertekend moet worden en de eventuele kenmerken van een digitale uitspraak.

#### *Organisatorische gevolgen*

Een wettelijke regeling voor elektronisch verkeer met de bestuursrechter is een belangrijke stap in het proces naar een digitaal toegankelijke (bestuurs)rechtspraak. Met deze regeling alleen is er echter nog geen digitaal toegankelijke (bestuurs)rechtspraak. Hiervoor is een forse investering in de communicatie-infrastructuur, hardware, en opleiding van rechters en ondersteunend personeel vereist. Met de in de bijlage beschreven *pilots* bij de rechtbanken Rotterdam, Dordrecht, Breda en Haarlem en het College van Beroep voor het bedrijfsleven is een eerste stap in die richting gezet, maar de komende jaren is een nog veel grotere inspanning nodig. De opmerking in paragraaf 4 van de Memorie van Toelichting dat het deugdelijk faciliteren van externe elektronische communicatie naar verwachting niet heel veel extra aanpassingen zal vergen en dat het Wetsvoorstel dientengevolge geen grote financiële nadelige gevolgen voor de gerechten zal hebben, is hiermee niet in overeenstemming.

Zo zal het Wetsvoorstel in de ogen van de Raad grote consequenties hebben voor de werkprocessen van de gerechten. Ook zal het elektronisch berichtenverkeer een cultuurverandering bij de gerechtelijke medewerkers vergen. Het Wetsvoorstel heeft onmiskenbaar tot gevolg dat meer gebruik zal moeten worden gemaakt van computers. De Raad merkt op dat in verband met het computergebruik goed naar de arbeidsomstandigheden wordt gekeken, wat kan leiden tot hogere kosten. Elektronisch procederen heeft tot slot veel gevolgen voor de technische infrastructuur van de gerechten, advocatuur gemachtigden, bestuursorganen en appellanten. Een studie zal worden gedaan naar de organisatorische effecten daarvan. In dit verband zal bijvoorbeeld moeten worden gekeken naar de architectuur, de infrastructuur en de organisatie. Mogelijk leiden de aanbevelingen uit deze studie tot investeringen en hogere kosten. Indien deze studie daartoe aanleiding geeft, dan houdt de Raad zich het recht voor een claim in te dienen.

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 4 van 9

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen anders dan in hierboven bedoelde zin wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Tevens wordt de Raad graag betrokken bij de verdere invulling van hierboven genoemde AMvB.

Hoogachtend,

Th. Groeneveld  
Lid Raad voor de rechtspraak

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 5 van 9

## **Bijlage**

De Raad gaat nu over tot het geven van commentaar op de diverse paragrafen uit de Memorie van Toelichting:

### *Paragraaf 1.1*

In de paragraaf wordt gesproken over het e-mailgebruik. De Raad merkt hierover op dat digitaal procederen nu juist niet via e-mail plaatsvindt, maar bijna altijd door middel van beveiligde websites of gestandaardiseerd berichtenverkeer.

### *Paragraaf 1.2*

In de vierde alinea, eerste zin, staat het volgende vermeld: ‘Aldus wordt duidelijk in welke gevallen...voldoen.’ Het lijkt alsof er een passage voor heeft gestaan die inmiddels is weggefallen.

In de voorlaatste alinea, eerste zin, staat het volgende vermeld: ‘Het wetsvoorstel stimuleert bestuursrechters – die immers kunnen rekenen op een zorgvuldige en beheerste digitalisering van hun werkprocessen – mogelijkheden voor het elektronisch procederen te ontwikkelen.’ De Raad vraagt zich af wat met deze zin wordt bedoeld. De Raad geeft in overweging “stimuleert de bestuursrechters” te vervangen door “biedt de bestuursrechters” dan wel de zinsnede “die immers kunnen rekenen op een zorgvuldige en beheerste digitalisering van de werkprocessen” te verwijderen.

### *Paragraaf 1.3*

De procesregeling wordt hier kennelijk als nadere (gedelegeerde) regelgeving gedefinieerd. De Raad acht dit onjuist. Er zou in deze paragraaf een verwijzing moeten worden opgenomen naar artikel 2:15 Awb. Als de wetgever dat geen goede wettelijke grondslag vindt, moet in 8:40a Awb een specifieke grondslag worden opgenomen. De Raad verwijst naar hetgeen hiervoor in dit advies is opgemerkt.

Het begrip elektronische documenten dat op pagina 5 van de concept-memorie wordt genoemd is te beperkt.

### *Paragraaf 1.4*

De Raad merkt op dat de informatie over de *pilots* in de Memorie van Toelichting niet meer de laatste stand van zaken weergeeft en stelt voor de volgende geactualiseerde informatie op te nemen.

- Pilot rechtbank Breda:

De Raad adviseert aan het slot van de beschrijving over de *pilot* in Breda het volgende toe te voegen: Er zijn concrete plannen om de pilot in Breda een vervolg te geven bij de centrale intake van beroepen in vreemdelingenzaken bij de rechtbank Haarlem. Het gaat daar om tienduizenden zaken, die op dit moment veelal per fax worden aangebracht. Waar tot nu toe in al die zaken de gegevens handmatig in

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 6 van 9

het registratiesysteem van de rechterlijke macht worden ingevoerd, is de opzet om die invoer in de *pilot* geautomatiseerd plaats te laten vinden, vanuit de ingezonden webformulieren.

- Pilot rechtbank Rotterdam:

Bij de rechtbank Rotterdam wordt op dit moment in een aantal telecom- en mededingingszaken (bijzondere competenties) bijna volledig digitaal geprocedeerd. Met uitzondering van het beroepschrift (dat wordt gescand) vindt de dossiervorming digitaal plaats en wordt digitaal gecommuniceerd met partijen. De zitting wordt gehouden aan de hand van een digitaal dossier, dat zowel door partijen als door de rechters en griffier ter zitting kan worden geraadpleegd. De uitspraak wordt digitaal verzonden en per aangetekende post.

De medewerkers van de NMa, de OPTA en de advocatenkantoren hebben door middel van een inlognaam, een wachtwoord en een door een token gegenereerde code toegang tot de externe portal van het dossier. Deze partijen hebben daardoor de mogelijkheid de in de openbare mappen (map A en B) aanwezige gedingstukken te raadplegen. Deze stukken staan niet op de site zelf, maar op een beveiligde server. Deze stukken dienen derhalve eerst aangevraagd te worden alvorens ze kunnen worden gedownload. Ook kunnen partijen stukken aan het dossier toevoegen. Deze stukken komen dan in het voorportaal (de brievenbus) van het dossier binnen. Het up- en downloaden van gedingstukken geschiedt via een beveiligde lijn.

De medewerkers van de rechtbank kunnen via de introsite het digitaal dossier benaderen. Zij hebben naast de A- en de B-map ook toegang tot het voorportaal en de map Algemeen. De C-map bevat stukken ten aanzien waarvan het bestuursorgaan een verzoek tot toepassing van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht heeft gedaan. Deze map is slechts toegankelijk voor de rechter-commissaris. Afhankelijk van de beslissing van de rechter-commissaris worden ook de overige rechtbankmedewerkers tot deze map geautoriseerd. Alle bij het digitaal dossier betrokken personen worden door middel van elektronische notificaties op de hoogte gehouden van de wijzigingen in het dossier.

Het digitale dossier is in qua opbouw gelijk aan het papieren dossier. In de voorbereidingsperiode voor de pilot (de pilot is in juli 2007 van start gegaan) is een digitale procesregeling gemaakt en zijn met de deelnemers convenanten opgesteld (waaraan nieuwe deelnemers zich via een participatieformulier verbinden). Veel tijd gestoken in het gezamenlijk met de ketenpartners formuleren van wensen over de inhoud en beveiliging van de dossiers. Aan de invoer is een uitgebreide aansprakelijkheids- en kwetsbaarheidsanalyse vooraf gegaan.

In februari 2008 werd in 13 zaken digitaal geprocedeerd. Inmiddels heeft een eerste zitting aan de hand van het digitale dossier plaatsgehad die redelijk goed verlopen is. In Rotterdam wordt – mede ten

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 7 van 9

behoefte van de pilot – een digitale zittingszaal ingericht. De volgende zitting in een zaak met digitaal dossier gaat in die zaal plaatsvinden.

Met de pilot loopt een Arbo-onderzoek mee. Dit is er vooral op gericht vast te stellen hoe de mensen het werken met en aan een digitaal dossier ervaren; qua belasting en motoriek, maar ook in tijd. Het lezen van een dossier op een scherm vergt aanpassing van mensen die gewend zijn te bladeren en te kopiëren. Er is in Rotterdam ook geïnvesteerd in nieuwe beeldschermen. De mensen die met het digitaal dossier werken hebben twee schermen op hun bureau. Eén scherm om het dossier op te raadplegen en één om aan bijvoorbeeld een uitspraak te werken.

Inmiddels is duidelijk geworden dat het werken met een digitaal dossier veel extra inzet van mensen vergt. Gaandeweg moeten steeds problemen (kleinere maar ook grote) worden opgelost en sommige handelingen moeten nog dubbel worden gedaan (bijvoorbeeld de registratie van de stukken in het registratiesysteem Berber).

- Overige pilots:

Inmiddels zijn ook pilots gestart bij de rechtbank Dordrecht (digitale dossiers in zaken tegen de gemeente Dordrecht, op termijn ook in zaken waarin burgers zonder advocaat of andere professionele gemachtigde procederen) en bij het CBb ( hoger beroepen bij proef met digitale dossiers bij de rechtbank Rotterdam).

#### *Paragraaf 1.5*

In de laatste alinea, laatste zin staat het volgende vermeld: ‘in dit kader merken wij op dat bijvoorbeeld ... met de burger geen wettelijke basis bestaat’. De Raad zou graag zien dat het woord ‘basis’ wordt vervangen door ‘normering’.

#### *Paragraaf 2.1*

De vermelding onder ten eerste lijkt een limitatieve opsomming. Dat is niet zo, er zijn nog wel andere vormen denkbaar, bijvoorbeeld het gebruik van chat-programma's als hotmail-msn, iChat en Skype.

#### *Paragraaf 2.2*

In de eerste alinea, derde zin staat het volgende vermeld: ‘Daarom maakt de bestuursrechter slechts in uitzonderlijke en spoedeisende gevallen gebruik van de fax om met partijen te communiceren, bijvoorbeeld om ...bestuursrecht’. Dit is geen volledig juiste weergave van de praktijk. Binnen de vreemdelingenrechtspraak wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de fax.

In de tweede alinea wordt het verdedigingsbeginsel genoemd. De Raad veronderstelt dat hier de goede procesorde wordt bedoeld.

datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 8 van 9

In de derde alinea, laatste zin, staat het volgende vermeld: 'De bestuursrechter mag de zojuist aangeduide stukken slechts op een andere wijze verzenden, als alle betrokkenen aan de gekozen wijze van verzending dezelfde waarborgen kunnen ontlenuen'. De Raad verzoekt om deze zinsnede nader toe te lichten.

#### *Paragraaf 2.4*

Voorgesteld wordt aan het slot van de eerste alinea de volgende woorden toe te voegen: 'in het kader van de beroepsprocedure' en de woorden 'de website van een bestuursrechter' te wijzigen in 'de website van een gerecht'. De zin zou dan als volgt komen te luiden: 'Voor de goede orde merken wij op dat uit de enkele vermelding van een e-mailadres op de website van een gerecht niet mag worden afgeleid dat digitale communicatie in het kader van de beroepsprocedure met de betreffende rechter mogelijk is'.

In de laatste alinea wordt de diversiteit beschreven. Opgemerkt wordt dat dit afhangt van inhoud van de diverse pilots.

#### *Paragraaf 2.5*

Opnieuw wordt het verdedigingsbeginsel genoemd. Verwezen wordt naar de opmerking hierover onder paragraaf 2.2

De ervaring leert dat hoe meer er wordt gedigitaliseerd, hoe meer werk dit oplevert. Zo kan bijvoorbeeld in plaats van een verslag van een hoorzitting een filmpje over die hoorzitting worden toegezonden. De Raad verwacht dat dit een aanzuigende werking heeft ten aanzien van de omvang van de processtukken.

#### *Paragraaf 2.6*

Van belang zal zijn hoe de diverse appelinstanties en de cassatierechter artikel 2:16 van de Awb zullen interpreteren. Verschillen in uitleg tussen de diverse bestuursrechters zijn niet uitgesloten. De Raad is van oordeel dat de digitale handtekening geen drempel voor de burger mag opwerpen. Het zou dus niet zo moeten zijn dat burgers bijvoorbeeld een token moeten aanschaffen.

#### *Paragraaf 2.8*

In het eerste deel van de eerste alinea wordt melding gemaakt van de tijdbesparing voor partijen en hun gemachtigden die op grotere afstand van Den Haag (ABRvS, CBb en HR) of Utrecht (CRvB) wonen. Opmerking verdient dat op dit moment uitsluitend videoconferentie plaatsvindt bij de rechtbanken in vreemdelingenbewaringzaken.

De Raad is van mening dat videoconferentie niet hetzelfde is als elektronisch berichtenverkeer. Om die reden acht de Raad het dan ook niet juist dat in artikel 8:40a van de Awb hierover regels worden



datum 25 april 2008  
kenmerk UIT 12484 / ONTW RCH  
pagina 9 van 9

opgenomen. Gelet daarop stelt de Raad voor die regels onder te brengen in een nieuw artikel 8:40b van de Awb.

#### *Paragraaf 2.9*

Regelmatig verwijst de Memorie van Toelichting naar de uitleg die paragraaf 2.9 geeft. Die paragraaf geeft echter niet de antwoorden die eerder in de tekst worden beloofd.

#### *Paragraaf 3*

De Raad stelt voor de gegevens over de pilot bij de rechtbank Breda weg te laten. Het genoemde percentage van 15% staat niet goed beschreven. Daarnaast wordt het percentage verderop in de tekst gerelativeerd.

Het in de Memorie van Toelichting genoemde voordeel van de archivering geldt nu nog niet.

#### *Artikelsgewijze toelichting:*

##### *Artikel 2:14, eerste lid, tweede zin:*

Het van overeenkomstig toepassing verklaarde artikel ziet op berichten tussen de bestuursrechter en procespartijen.

De Raad stelt voor 'Artikel 2:14, eerste lid (Verzending aan geadresseerde)' te wijzigen in 'Artikel 2:14, eerste lid (Verzending door bestuursrechter)'. En tevens '(het gerecht van) de geadresseerde bestuursrechter' te wijzigen in 'partijen'.

##### *Artikel 2:14, derde lid:*

De Raad stelt voor de eerste zin te veranderen in: 'Ingevolge deze bepaling dient de communicatie inzake beroepsprocedures langs elektronische weg van de bestuursrechter op een betrouwbare en vertrouwelijke manier te verlopen.'

De Raad verzoekt voorts de terminologie 'vergelijkbare waarborgen' te voorzien van een uitwerking.

##### *Artikel 2:15, tweede lid:*

De Raad stelt voor de haakjes in de eerste regel te verwijderen. De zin zou dan als volgt luiden: 'Deze bepaling strekt ertoe overbelasting van het door de bestuursrechter gebruikte elektronische netwerk tegen te gaan.'

##### *Artikel 2:15, vierde lid:*

Opgemerkt wordt dat dit een potentiële bron van problemen vormt als de fatale termijn in het geding is. De Raad stelt voor dit punt juist wel in een AMvB vast te leggen. Het 10-dagenstuk is niet het sterkste voorbeeld omdat het geen fatale termijn betreft.