

Gemeente Oss 2.0

De bestuursrechtelijke kant van digitalisering



Gemeente Oss 2.0

De bestuursrechtelijke kant van digitalisering

Auteur: Kirsten van den Bogaard
Studentnummer: 2008966
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Opdrachtgever: Gemeente Oss, afdeling Bestuurszaken
Afstudeermentor: dhr. mr. W.T.B.M. Hoefnagel
Eerste afstudeerdocent: dhr. mr. T.F. Lina
Tweede afstudeerdocent: mw. mr. A.M.M. van Breugel
Datum: 25 mei 2012
Plaats: Oss

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys en in opdracht van de gemeente Oss. De aanleiding voor het onderzoek is de relatieve onbekendheid bij de gemeente Oss met digitalisering van processen binnen de organisatie. Er ontbreekt een overzicht van de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden die gelden bij zowel het elektronisch aanbieden van diensten als het indienen zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen en planschadeverzoeken en het elektronisch bekendmaken van besluiten aan de burger.

Dit rapport is bestemd voor medewerkers van de gemeente Oss om duidelijkheid te verschaffen over de vormgeving van het digitale proces ten aanzien van zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, aanvragen en planschadeverzoeken in overeenstemming met de wet.

Bij deze wil ik een aantal personen bedanken die mij begeleid en geadviseerd hebben tijdens het afstuderen. In het bijzonder mijn afstudeermentor Walter Hoefnagel voor zijn deskundige begeleiding, zijn ideeën en goede tips. Ook wil ik Thomas Lina, mijn afstudeerdocent, bedanken voor zijn goede begeleiding en voor zijn adviezen die hij mij tijdens de afstudeerperiode heeft gegeven. Daarnaast is er binnen de gemeente Oss nog een aantal personen die ik graag wil bedanken, namelijk Mariska Nass, Annelies Keijzers, Gwenny Cremers, Aysegul Demirci, Joost Beljon, Ingrid de Haas, Anton van der Meulen en Peter Huijs. Bedankt voor jullie hulp en jullie kennis die ik heb kunnen gebruiken voor het schrijven van dit rapport. Jeroen Mekel wil ik bedanken voor het mogelijk maken van het stagelopen op zijn afdeling binnen de gemeente Oss en het feit dat ik me op die manier heb kunnen ontwikkelen binnen het werkveld van de overheid. Tom de Laat wil ik bedanken voor het doorspelen van mijn stageverzoek. Alle andere medewerkers waar ik mee heb samengewerkt binnen de gemeente Oss wil ik bedanken voor hun getoonde collegialiteit.

Kirsten van den Bogaard
Mei 2012

INHOUDSOPGAVE

<u>SAMENVATTING</u>	<u>1</u>
----------------------------------	-----------------

<u>LIJST VAN AFKORTINGEN.....</u>	<u>2</u>
--	-----------------

<u>HOOFDSTUK 1 – INLEIDING</u>	<u>3</u>
---	-----------------

<u>HOOFDSTUK 2 – DE STAND VAN ZAKEN</u>	<u>6</u>
--	-----------------

2.1 GEDIGITALISEERDE GEMEENTEN.....	6
2.1.1 NIEUWEGEIN	6
2.1.2 ZOETERMEER	7
2.1.3 TILBURG	7
2.2 DE STAND VAN ZAKEN BINNEN DE GEMEENTE OSS.....	8
2.2.1 BURGERZAKEN	8
2.2.2 BOUWEN, MILIEU EN LEEFOMGEVING.....	8
2.2.3 WERK EN INKOMEN	10
2.2.4 PUBLIEKSVOORLICHTING	10
2.2.5 ZORGPLEIN	10
2.3 CONCLUSIE.....	10

<u>HOOFDSTUK 3 – WETTELIJKE VERPLICHTINGEN EN MOGELIJKHEDEN MET BETREKKING TOT DIGITALISERING</u>	<u>12</u>
--	------------------

3.1 ALGEMENE WET BESTUURSRECHT (AWB).....	12
3.1.1 VERPLICHTINGEN UIT DE AWB	12
3.1.1.A DE GEWONE ELEKTRONISCHE HANDTEKENING.....	14
3.1.1.B DE GEAVANCEERDE ELEKTRONISCHE HANDTEKENING	14
3.1.1.C DE GEKWALIFICEERDE ELEKTRONISCHE HANDTEKENING	14
3.1.1.D STELSEL VAN ELEKTRONISCHE HANDTEKENINGEN IN NEDERLAND.....	14
3.1.2 MOGELIJKHEDEN BINNEN DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT	15
3.2 WET ELEKTRONISCH BESTUURLIJK VERKEER (WEBV)	16
3.3 WET ELEKTRONISCHE BEKENDMAKING (WEB)	18
3.4 CONCLUSIE.....	19

<u>HOOFDSTUK 4 – (JURIDISCHE) RISICO'S BIJ DIGITALISERING</u>	<u>21</u>
--	------------------

4.1 BEWAARTERMIJNEN EN HET ARCHIEF	21
4.2 INFORMATIEBEVEILIGING EN PRIVACY	21
4.3 TERMIJNOVERSCHRIJDING	26
4.4 HET NIET BEREIKEN VAN BURGERS	26
4.5 CONCLUSIE.....	27

HOOFDSTUK 5 – TOELAATBAARHEID VAN DE ELEKTRONISCHE WEG 28

5.1 INSpraakREACTIES/ZIENSWIJZE	28
5.2 BEZWAARSCHRIFTEN	29
5.3 BESLUITEN BEKENDMAKEN	30
5.4 DE AANVRAAG	32
5.5 HET INDIENEN VAN PLANSCHADEVERZOEKEN	33
5.6 DE SITUATIE BINNEN DE GEMEENTE OSS M.B.T. DEZE DIENSTEN.....	35
5.7 CONCLUSIE.....	35

HOOFDSTUK 6 – GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN 37

6.1 INSpraakVERORDENING GEMEENTE OSS 2007	37
6.2 ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING OSS 2011 (APV).....	37
6.3 MARKTVERORDENING 2010.....	38
6.4 VERORDENING ADVISERING PLANSCHADE GEMEENTE OSS 2008.....	38
6.5 CONCLUSIE.....	38

HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 38

7.1 CONCLUSIES	39
7.2 AANBEVELINGEN	41

HOOFDSTUK 8 – EVALUATIE 44

LITERATUUR- EN BRONNENLIJST..... 46

BIJLAGEN..... FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.

Samenvatting

De aanleiding van dit onderzoek is de relatieve onbekendheid bij de gemeente Oss met digitalisering van processen binnen de organisatie. Er ontbreekt een overzicht van de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden die gelden bij het elektronisch aanbieden van diensten, zoals het indienen van zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen en planschadeverzoeken en het elektronisch bekendmaken van besluiten aan de burger.

Om een beeld te krijgen van andere gedigitaliseerde gemeenten hebben er interviews plaatsgevonden met de gemeente Nieuwegein en de gemeente Zoetermeer. Zij behoren tot de top vijf van de meest volwassen digitale dienstverleners onder gemeenten. Daarnaast is gekeken naar de gemeente Tilburg. Uit de gesprekken kwam een aantal risico's bij digitalisering naar voren: de bewaartermijn, het bruikbaar houden van de digitale stukken en het archief en de privacy van burgers. Als tip wordt meegegeven dat het proces rondom digitale dienstverlening niet te gedetailleerd gemaakt moet worden en dat de kennis van andere, al wel verdergaand gedigitaliseerde, gemeenten geraadpleegd kan worden. De gemeente Oss kent een digitaal loket. Burgers kunnen (in sommige gevallen digitaal) zaken regelen of aanvragen ten aanzien van Burgerzaken, Bouwen, Milieu en Leefomgeving, Werk en Inkomen, Publieksvoorlichting, Zorgplein en Landelijke producten en diensten. Bij Burgerzaken kan de burger het merendeel van de diensten digitaal (met gebruik van DigiD) regelen. De rest van de afdelingen is in dit opzicht digitaal minder vergevorderd.

Op het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en het bestuursorganen zijn de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) en de Wet elektronische bekendmaking (Web) van toepassing. Uit deze wetten komen zowel verplichtingen als mogelijkheden naar voren. De elektronische weg dient zowel door burger als bestuursorgaan expliciet opengesteld (kenbaarheidsvereiste) te worden. In sommige gevallen schrijft de wet als vormvereiste een ondertekening voor. Bij de elektronische weg geldt dan de verplichting tot het gebruik van een elektronische handtekening. In Nederland wordt hiervoor DigiD gebruikt. De wet kent ook een vormvereiste 'schriftelijk'. Deze vormvereiste krijgt in de Memorie van Toelichting van de Webv een ruime en dynamische uitleg waardoor 'schriftelijk' ook opgevat kan worden als: weergave door middel van schrifttekens. Daarbij is het niet van belang wat de drager van de schrifttekens is. Een drager kan papier, maar ook een harde schijf, diskette of een andere elektronische informatiedrager zijn. De Web maakt een elektronisch gemeentebblad mogelijk.

Het elektronische berichtenverkeer tussen burgers en het bestuursorgaan kent risico's. Digitale stukken dienen bewaard te blijven en gearchiveerd te worden. Fysieke stukken zullen overgaan naar digitaal. Oss had de primeur als eerste fysieke stukken digitaal te mogen archiveren door middel van het Document Management Systeem (DMS). Een goede beveiliging van privégegevens is essentieel en voornamelijk nu de digitalisering steeds meer toeneemt. De gemeente Oss beschikt over goede en nieuwe systemen, het elektronische verkeer via de website is beveiligd, ze werkt samen met andere gemeenten, er wordt periodiek gecontroleerd op gebied van beveiliging(systemen) waarbij een risico inventarisatie en een rapportage gemaakt wordt. Daarnaast werkt de gemeente Oss met de PlanDoCheckAct-cyclus, met een informatiebeveiligingsplan, een ICT platform, een bewustwordingscampagne, met mysteryguests en worden hackers ingehuurd. De gemeente Oss kent echter geen privacybeleid. Termijnen dienen altijd te worden bewaakt. Bij elektronische dienstverlening dient

hier echter extra aandacht aan besteed te worden, omdat bijvoorbeeld aanvragen ook via de digitale weg kunnen binnenkomen. Termijnoverschrijding dient voorkomen te worden om dwangsommen op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en om beschikkingen van rechtswege te voorkomen. Niet iedere burger is via de elektronische weg bereikbaar, waar door het bestuursorgaan rekening mee gehouden dient te worden.

De ruime uitleg van het begrip 'schriftelijk' en de elektronische handtekening (DigiD) zorgen ervoor dat de elektronische weg toelaatbaar is bij het indienen van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, planschadeverzoeken en aanvragen. In Oss is voor deze diensten de elektronische weg nog niet opengesteld. Bij planschadeverzoeken gelden echter veel kwalitatieve eisen. Om die reden is het beter deze verzoeken via de gewone weg, op papier en per post, te laten geschieden. Besluiten kunnen elektronisch bekend gemaakt worden in een elektronisch gemeenteblad. 'Oss Actueel' is het gemeenteblad van Oss dat ook digitaal te raadplegen is. Het horen van betrokkenen bij een bezwaarschrift kan elektronisch geschieden. Hierbij dient een systeem gebruikt te worden waarbij alle betrokkenen over en weer op elkaar kunnen reageren.

Om zo goed mogelijk aan het kenbaarheidsvereiste te voldoen dient in de gemeentelijke verordeningen aangegeven te worden wanneer de elektronische weg openstaat. De gemeente Oss dient dit in de Inspraakverordening gemeente Oss 2007, de Algemene Plaatselijke Verordening Oss 2011, de Marktverordening 2010 en de Verordening advisering planschade gemeente Oss 2008 te doen wanneer zij de burger de mogelijkheid wil bieden om inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen en eventueel planschadeverzoeken elektronisch in te dienen.

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen er op verschillende punten aanbevelingen gedaan worden. Zo dienen digitale processen niet te gedetailleerd gemaakt te worden en kan er intervisie met verschillende gemeenten toegepast worden. Luisteren naar burgers is ook belangrijk. Er dient strak vastgehouden te worden aan wet- en regelgeving en er zal een privacybeleid ontwikkeld moeten worden. De bewustwordingscampagne op privacygebied onder werknemers dient intensiever onder de aandacht gebracht te worden. Het gebruiken van controles door mysteryguests en hackers dient voortgezet te worden. Wanneer de gemeente Oss ervoor kiest de elektronische weg open te stellen, dient de opengestelde elektronische weg structureel onder de aandacht gebracht te worden. Een communicatieadviseur kan een advies opstellen en een actorenanalyse maken zodat alle belangrijke partijen intern bekend zijn met het feit dat de elektronische weg openstaat. Formulieren dienen aangepast te worden zodat voor Oss duidelijk wordt of de burger elektronisch te bereiken is. De elektronische weg dient niet opengesteld te worden voor planschadeverzoeken. Het elektronisch horen van bezwaarmakers dient goed overwogen te worden in verband met de financiële consequenties hiervan. Voor de ondertekening bij de elektronische weg dient gebruik gemaakt te worden van DigiD. Bij de elektronische dienstverlening is het van belang gebruik te maken van goede softwaresystemen die het aanbieden van digitale juridische producten adequaat ondersteunen. Voor burgers zonder internettoegang dient het elektronische gemeenteblad op papier ter inzage te liggen en er kan eventueel een computer in de publiekshal beschikbaar gesteld worden om het gemeenteblad te raadplegen. Als laatste is het goed als er een start gemaakt wordt met digitalisering van de archiefstukken die nog niet gedigitaliseerd zijn.

Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AW 1995	Archiefwet 1995
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bmw	Bekendmakingswet
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
DMS	Document Management Systeem
ENIK	Elektronische Nederlandse Identiteitskaart
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gemwet	Gemeentewet
GW	Grondwet
MvT	Memorie van Toelichting
OPTA	De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
PDCA	Plan Do Check Act
Tw	Telecommunicatiewet
UOV	Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WDBNTB	Wet Dwangsom en Beroep bij niet tijdig beslissen
Web	Wet elektronische bekendmaking
Webv	Wet elektronisch bestuurlijk verkeer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1 – Inleiding

Dit onderzoeksrapport is geschreven naar aanleiding van de relatieve onbekendheid bij de gemeente Oss met digitalisering van processen binnen gemeenten. Er ontbreekt een duidelijk overzicht van de juridische aspecten omtrent digitalisering. Daarbij moet men denken aan onder andere de wettelijke verplichtingen en de wettelijke mogelijkheden. Dit wordt onderzocht aan de hand van wet- en regelgeving, literatuuronderzoek, het raadplegen van handreikingen en het bekijken en interviewen van andere gemeenten.

Het digitale berichtenverkeer tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid is sterk toegenomen. Om mee te gaan in de trend die zich in de maatschappij voordoet, het steeds meer digitaliseren van bepaalde processen maar voornamelijk om de dienstverlening binnen de gemeente Oss voor haar burgers te verbeteren en te optimaliseren wil de gemeente Oss graag onderzocht hebben wat er zoal moet gebeuren om verdergaand te digitaliseren. De gemeente dient hier vanuit haar bijzondere positie als overheidsorgaan zorgvuldig mee om te gaan. Vertrouwen en verbinden zijn woorden die binnen de gemeente Oss het uitgangspunt zijn als het gaat om beleidsontwikkeling en het uitvoeren van beleid, de wet en de bedrijfsvoering.¹ Het is belangrijk om goed uit te zoeken hoe de digitalisering in zijn werk gaat voordat het doorgevoerd gaat worden. Op die manier kan de burger goed geïnformeerd worden over het hoe en wat en blijft het vertrouwen in Oss gewaarborgd. Door te digitaliseren wordt Oss toegankelijker voor de burger. Toegankelijkheid is belangrijk voor de binding tussen de gemeente Oss en haar burgers.

Doelstelling

Op 29 mei 2012 wordt een onderzoeksrapport opgeleverd met betrekking tot de juridische aspecten van de digitalisering binnen de gemeente Oss zodat zij een duidelijk beeld krijgt van de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden bij de digitalisering van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, het indienen van aanvragen en planschadeverzoeken.

Centrale vraag

Om duidelijkheid in bovenstaande te scheppen luidt de centrale vraag van dit onderzoeksrapport als volgt: "Hoe kan het digitale proces ten aanzien van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, besluiten, planschade en aanvragen binnen de gemeente Oss juridisch correct worden vormgegeven in het licht van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en aanverwante regelgeving?"

Om antwoord te geven op de centrale vraag zijn er vijf deelvragen opgesteld die zijn terug te zien zijn in het onderzoeksplan. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de actuele stand van zaken. Er wordt zowel bij andere gemeenten als bij de gemeente Oss stilgestaan. In hoofdstuk 3 worden de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden met betrekking tot de digitalisering in kaart gebracht aan de hand van de Awb, de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv) en de Wet elektronische bekendmaking (Web). Hoofdstuk 4 zal ingaan op de juridische risico's van digitalisering: bewaartermijnen, het archief, privacy van burgers, termijnoverschrijding en burgers die niet in het bezit zijn van een computer of internet. Het vijfde hoofdstuk gaat in op de verschillende processen binnen de gemeente Oss en of deze vatbaar zijn voor digitalisering. De processen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn: zienswijzen, bezwaarschriften, het nemen van besluiten, het indienen van planschadeverzoeken en het doen van een aanvraag. De laatste deelvraag komt in

¹ "Missie, visie & strategie", < <http://www.oss.nl/web/Gemeente-en-organisatie/Organisatie/Missie-visie-strategie.htm> >, geraadpleegd op woensdag 14 maart 2012

hoofdstuk 6 aan de orde en gaat in op de gemeentelijke verordeningen die eventueel aangepast moeten worden. De conclusies die getrokken worden en de aanbevelingen die gedaan worden staan in hoofdstuk 7. De evaluatie van het onderzoek komt in hoofdstuk 8 aan bod. Een volledig overzicht van de hoofd- en deelvragen staat in het onderzoeksplan, dat terug te vinden is in bijlage 1.

Hoofdstuk 2 – De stand van zaken

Het digitale berichtenverkeer is de laatste jaren sterk toegenomen. De gemeente Oss wil haar dienstverlening daarop aanpassen. Hieronder zal uiteen gezet worden hoe de digitalisering binnen andere gemeenten ingepast is en hoe de actuele stand van zaken binnen de gemeente Oss is.

2.1 Gedigitaliseerde gemeenten

Per 1 januari 2012 telt Nederland 415 gemeenten.² Eind september 2011 wordt bekend dat de digitale dienstverlening in 2010 flink gegroeid is.³ De top 5 van de meest volwassen digitale dienstverlening onder gemeenten staat genoemd in het benchmarkonderzoek van Ernst & Young. Op nummer één staat Den Haag, gevolgd door de tweede tot en met de vijfde plaats: Zoetermeer, Nieuwegein, Leiden en Dordrecht.⁴ Het onderzoek van Ernst & Young naar de digitale dienstverlening van gemeenten in 2011 richt zich op de volwassenheid van de digitale dienstverlening. Het onderzoek is verricht naar de mate waarin burgers producten digitaal kunnen afnemen, de effectiviteit van de zoekmachine en de resultaten van het e-mail response onderzoek.⁵

Om een beeld te krijgen van hoe de top 5 uit het benchmark onderzoek van Ernst & Young werkt en om na te gaan hoe deze gemeenten omgaan met de verdergaande digitalisering zijn er interviews gehouden met twee van die gemeenten en daar buiten is nog gekeken naar de gemeente Tilburg.

2.1.1 Nieuwegein

Bij de gemeente Nieuwegein was mevrouw Mirjam Mastebroek (coördinator midoffice en adviseur informatiebeleid) bereid om enkele vragen te beantwoorden en om informatie te geven over de digitalisering binnen de gemeente Nieuwegein.⁶ Bij de verdergaande digitalisering binnen de gemeente Nieuwegein liep men tegen een juridisch probleem aan. De gemeente heeft verplichtingen als het gaat om bewaartermijnen van bepaalde stukken als bezwaarschriften of vergunningen. De gemeente draagt verantwoordelijkheid voor het voldoen aan deze bewaartermijn. Een knelpunt bij het bewaren van bijvoorbeeld bezwaarschriften en vergunningen is het bruikbaar houden van de PDF bestanden waarin deze documenten nu opgeslagen of gearchiveerd zijn. Voor nu is voldaan aan de bewaarplicht maar over een aantal jaren moeten deze documenten nog steeds te raadplegen zijn. Daar dient een goed documentenbeheersysteem voor gebruikt te worden. Als het gaat om juridische risico's bij de verdergaande digitalisering zijn ze bij de gemeente Nieuwegein extra alert op hackers. Dit om de privacy van burgers te waarborgen, er

² "Nederland telt nu 415 gemeenten"

< <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=DEF&id=113382> >, geraadpleegd op woensdag 14 maart 2012

³ "Digitale volwassenheid groeit" < <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/digitale-volwassenheid-groeit.2152775.lynkx> >, geraadpleegd op woensdag 14 maart 2012

⁴ "Benchmark digitale dienstverlening 2011 – status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten"
<[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Benchmark_digitale_dienstverlening_09-2011/\\$FILE/SHR_NL%20Brochure%20Benchmark%20digitale%20dienstverlening%20A4%20ofc%20110165%200911.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Benchmark_digitale_dienstverlening_09-2011/$FILE/SHR_NL%20Brochure%20Benchmark%20digitale%20dienstverlening%20A4%20ofc%20110165%200911.pdf)>, geraadpleegd op woensdag 14 maart 2012

⁵ Ernst & Young, "Benchmark digitale dienstverlening 2011 – status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten", p. 11

⁶ Interview Mirjam Mastebroek, gemeente Nieuwegein, Bijlage 2

mogen niet zomaar gegevens of documenten van burgers uitlekken. De gemeente Nieuwegein is in het begin de fout ingegaan door het proces rond bezwaar te gedetailleerd te maken. Het kostte voor werknemers van de gemeente Nieuwegein veel tijd om alle stappen in het systeem te verantwoorden, wat ten koste ging van de kwaliteit van het werk. Of, wanneer een medewerker vergat in het systeem te zetten dat een bepaald dossier was overgeheveld naar een collega, was het moeilijk om na te gaan hoe de zaak loopt of om het systeem weer op orde te krijgen. Mevrouw Mastebroek geeft als tip voor andere gemeenten die verdergaand willen digitaliseren dit soort processen niet te gedetailleerd te maken, "de afdeling weet immers zelf heel goed wat ze moeten doen met bijvoorbeeld een bezwaarschrift en de zaak die daar bij hoort".

2.1.2 Zoetermeer

Binnen de gemeente Zoetermeer was mevrouw Annette de Croo (projectmanager digitale publiekshal) bereid een aantal vragen te beantwoorden en om informatie te geven over de digitalisering binnen haar gemeente.⁷ Zij kon geen specifieke juridische knelpunten noemen. Wel gaf ze aan dat het continue afwegen is of iets juridisch kan en mag. Als risico's bij digitalisering noemt zij vooral de privacy van burgers. Ze geeft aan dat er in Zoetermeer met DigiD gewerkt wordt van het bedrijf Logius en dat zij ervan uit mogen gaan dat de systemen en werkwijze van deze uitvoerende partij veilig zijn. Daarbij geeft zij wel aan dat de gemeente natuurlijk zelf als eerste de verantwoordelijkheid draagt voor de zorgvuldige omgang met privacy van burgers. Ze ziet geen risico in het feit dat er burgers zijn die niet of nauwelijks digitaal werken. Zoetermeer kent een goede computerdichtheid en de gemeente gaat er vanuit dat iedereen in staat is digitaal aanvragen en documenten in te dienen. Daarnaast doet de gemeente Zoetermeer aan kanaalsturing, waarbij ze proberen om burgers meer naar het digitale proces te begeleiden. Burgers die bij het gemeentehuis komen worden op het bestaan van de digi-corner gewezen. In de digi-corner is een virtuele balie beschikbaar voor hulp. Ook door het digitaal aanvragen van bijvoorbeeld een GBA-uittreksel goedkoper te maken sturen ze burgers meer richting het digitale proces. Luisteren naar burgers is ook belangrijk volgens mevrouw de Croo. Door middel van onderzoeken onder burgers proberen zij op de resultaten daarvan in te spelen. Met betrekking tot het aanpassen van verordeningen geeft zij aan dat ze binnen de gemeente Zoetermeer waar nodig verordeningen aanpassen. Zeker wanneer dat beter is voor de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger. Als laatste geeft zij als tip voor gemeenten die willen digitaliseren aan dat ze niet te moeilijk moeten denken. De kennis van andere gemeenten moet aangegrepen worden, omdat er al veel uitgezocht is en er van die voorbeelden geleerd kan worden.

2.1.3 Tilburg

Tot voor kort had de gemeente Tilburg een soort digitale kaartenbak met beperkte functionaliteit voor bezwaar- en aansprakelijkheidsprocedures, maar daar is sinds juli 2009 verandering in gekomen, zo geeft mevrouw Joke Heijmans (teammanager afdeling Juridische Zaken) aan. Veel handelingen zijn geautomatiseerd, de rapportagemogelijkheden zijn verbeterd en alle stukken worden automatisch opgeslagen in een digitaal dossier.⁸ Hiervoor maakt Tilburg gebruik van het softwarepakket 'Octopus Bezwaar en Beroep' van Iv-Software. Dit gezien de positieve ervaringen hiermee bij de gemeente Den Haag. Hierboven werd al duidelijk dat Den Haag op nummer één staat wat betreft best gedigitaliseerde gemeenten.

⁷ Interview Annette de Croo, gemeente Zoetermeer, Bijlage 3

⁸ Iv-Software, "Octopus – Alle hens aan dek", Editie 2012, p. 8, Bijlage 4

Verder geeft mevrouw Joke Heijmans aan dat het digitale systeem zorgt voor tijdswinst. Er verschijnt een to-do lijst wanneer het systeem geopend wordt waardoor termijnen niet overschreden worden.⁹

2.2 De stand van zaken binnen de gemeente Oss

De gemeente Oss kent op haar website een digitaal loket. Onder het motto van 'het gemeentehuis in huis' kunnen de burgers daar op allerlei vlakken zaken regelen of aanvragen. Het loket is onderverdeeld in afdelingen, namelijk: burgerzaken, bouwen, milieu en leefomgeving, werk en inkomen, publieksvoorlichting, zorgplein en landelijke producten en diensten.¹⁰

2.2.1 Burgerzaken

Onder de afdeling burgerzaken staat een kopje 'formulieren'. Daar staan formulieren, waarmee je digitaal aanvragen kunt indienen. Niet met alle formulieren die onder Burgerzaken staan kun je de aanvraag volledig digitaal afhandelen. Het aanvraagformulier voor een verklaring omtrent het gedrag, de verklaring voor toestemming tot afgifte van een reisdocument of bijschrijving in het document van de partner en de aanvraag van garantiestelling toeristenvisum en/of particuliere logiesverstrekking kunnen niet volledig digitaal afgehandeld worden.

Producten die je volledig digitaal kunt aanvragen/regelen zijn:

- een afschrift van een echtscheidingsakte/ontbinding geregistreerd partnerschap;
- een afschrift van de geboorteakte;
- een afschrift van de huwelijksakte/geregistreerd partnerschap;
- een afschrift van de overlijdensakte;
- een bewijs van in leven zijn (attestatie de vita);
- het regelen van een emigratie;
- het aanvragen van geheimhouding van de persoonsgegevens;
- het aanvragen van een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie;
- het doorgeven van een verhuizing naar of binnen de gemeente Oss;
- het indienen van een verzoek om de registratie van het naamgebruik te wijzigen;
- het aanvragen van een uittreksel uit het GBA BrabantWonen.

Voor het gebruik van deze digitale diensten moet de burger inloggen bij DigiD en kan vervolgens de gewenste dienst afnemen.

2.2.2 Bouwen, milieu en leefomgeving

Bouwen

Onder het kopje bouwen, milieu en leefomgeving zijn de drie onderdelen los van elkaar gekoppeld. Onder het kopje bouwen vindt de burger een aanvraagformulier voor rioolaansluiting, een aanvraagformulier voor subsidie van gemeentelijke monumenten, het melden van illegale bouw en een meldingsformulier voor het melden van een sloopvoornemen. Bij bouwen is het melden van illegale bouw het enige dat volledig digitaal kan gebeuren aan de hand van een digitaal invulprogramma dat stapsgewijs de melding maakt en digitaal verstuurt.¹¹

⁹ Iv-Software, "Octopus – Alle hens aan dek", Editie 2012, p. 9, Bijlage 4

¹⁰ "Digitaal gemeenteloket" < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket.htm> >, geraadpleegd op maandag 19 maart 2012

¹¹ "Bouwen", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Bouwen-2.htm> > geraadpleegd op woensdag 21 maart 2012

Milieu

Onder het kopje milieu vindt de burger een meldingsformulier mobiel puinbreken om het breken te melden. Dit kan niet digitaal geschieden. Het indienen van een milieugerelateerde klacht kan wel digitaal.¹²

Leefomgeving

Bij het kopje leefomgeving kan maar weinig digitaal geregeld worden. De volgende aanvragen kunnen niet volledig digitaal geregeld worden:

- aanvraag voor een tegemoetkoming van planschade;
- de aanvraag van een exploitatievergunning;
- de aanvraag van een Drank- en Horecaverunning;
- de aanvraag voor een vergunning voor een seksinrichting;
- de aanvraag van een ontheffing voor artikel 35 Drank- en Horecawet;
- de aanvraag voor een vergunning voor de aanwezigheid voor speelautomaten;
- de aanvraag voor een vergunning voor kamerbewoning;
- de aanvraag van een evenementenvergunning;
- de aanvraag voor ontheffing voetgangersgebied van het centrum voor zowel bedrijven als inwoners;
- de aanvraag van een vergunning voor het afsluiten van de openbare weg;
- aanvraag voor het betreden van plantsoenen;
- een aanvraag voor een ontheffing voor het transport van gevaarlijke stoffen;
- de aanvraag voor een riolaansluiting;
- de aanvraag voor het lozen van bronneringswater;
- het aanvragen van omzettingsvergunning kamerverhuur;
- de toestemming voor de opvraag van de verklaring van het levensgedrag;
- het aanmelden van kienen;
- het melden van een belastend evenement;
- het melden van het gebruik van openbare ruimten;
- het aanvragen van een parkeerkaart of bezoekerskaart;
- de opzegging van een standplaats (op de weekmarkt);
- het verzoek om een vaste standplaats vergunning op te zeggen.

Maar onder het kopje leefomgeving zijn ook diensten die wel digitaal geregeld kunnen worden. Zo kan de aanvraag voor een vergunning voor het organiseren van een kansspel digitaal geregeld worden met een digitaal formulier dat zowel per post, fax als e-mail ingediend kan worden. De melding van een klein evenement, incidentele standplaats, incidentele festiviteit, een snuffelmarkt en een melding over driehoeks/reclameborden kunnen zowel per post, fax en per e-mail ingediend worden. Een melding over de leefomgeving kan volledig digitaal worden gedaan.¹³

In "De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie" wordt beschreven dat uit de jurisprudentie van artikel 2:15 lid 1 Awb kan worden geconcludeerd dat er dikwijls geschillen ontstaan met betrekking tot de openstelling van de elektronische weg. Er zijn dan geschillen over het feit dat de elektronische weg niet expliciet geopend is, maar er wel een mailbox is of een formulier op een website gepubliceerd is.¹⁴ Deze jurisprudentie wordt later in dit onderzoek uiteen gezet.

¹² "Milieu",

< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Milieu.htm> >, geraadpleegd op woensdag 21 maart 2012

¹³ "Leefomgeving", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Leefomgeving.htm> >, geraadpleegd op woensdag 21 maart 2012

¹⁴ M.M. Groothuis, "De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 15

Meldingen/klachten bouwen, milieu en leefomgeving

Het melden van illegale bouw of het melden van bouw- en sloopwerkzaamheden is mogelijk onder het kopje 'meldingen en klachten'. Bij milieu kan de burger een klacht indienen en bij leefomgeving een melding over de leefomgeving van de burger doorgeven.¹⁵

Objectinformatie

Onder bouwen, milieu en leefomgeving is een apart kopje gemaakt voor 'objectinformatie'. Hier kunnen burgers digitaal objectinformatie aanvragen.¹⁶

2.2.3 Werk en inkomen

Het digitale loket van Oss kent geen digitale diensten onder het kopje 'Werk en inkomen'. Hier worden de 'invoering Wet investeren in jongeren' en de publiekstekst van de Wet investeren in jongeren toegankelijk gemaakt voor de burger.¹⁷

2.2.4 Publieksvoorlichting

Bij publieksvoorlichting kunnen burgers terecht om digitaal informatie aan te vragen. Daarvoor staat er een digitaal formulier onder het kopje 'informatievraag'.¹⁸

2.2.5 Zorgplein

Bij het zorgplein kunnen burgers terecht voor verschillende aanvragen. Aanvraagformulieren die onder het digitale loket onder zorgplein staan hebben betrekking op: de WMO-voorziening, de gehandicaptenparkeerkaart, een ontheffing voor het voetgangersgebied, leerlingenvervoer, langdurigheidstoelage, AZOSS (aanvullende zorgverzekering voor weinig geld voor mensen met een inkomen beneden 120% van het sociale minimum) en een aanvraag voor de regeling voor ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Daarnaast staat er een formulier voor de verantwoording van het persoonsgebonden budget. Al deze formulieren zijn niet digitaal in te dienen.¹⁹ Mevrouw Ingrid de Haas (bedrijfskundig medewerker afdeling Zorg) geeft aan dat ze op de afdeling Zorg uitgaan van dienstverlening waarbij ze in gesprek gaan met de klant om de persoonlijke situatie te bekijken en naar passende oplossingen te zoeken. Er wordt verder gekeken dan alleen het aanmeldformulier. Dit is anders dan bij andere afdelingen waar wel duidelijke voorwaarden en eisen gelden voor een bepaald product. Daar kan op basis van die voorwaarden en eisen bepaald worden of er recht op een product bestaat.

2.3 Conclusie

¹⁵ "Milieu", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Meldingenklachten/Milieu-3.htm> >, geraadpleegd woensdag 21 maart 2012 en "Leefomgeving", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Meldingenklachten/Leefomgeving-1.htm> >, geraadpleegd woensdag 21 maart 2012

¹⁶ "Objectinformatie", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Objectinformatie.htm> >, geraadpleegd woensdag 21 maart 2012

¹⁷ "Werk en inkomen", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Werk-en-Inkomen.htm> >, geraadpleegd woensdag 21 maart 2012

¹⁸ "Publieksvoorlichting", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Publieksvoorlichting.htm> >, geraadpleegd 21 maart 2012

¹⁹ "Zorgplein", < <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Zorgplein.htm> >, geraadpleegd 21 maart 2012

Uit de gesprekken met andere gemeenten komt voornamelijk naar voren dat het waarborgen van de privacy van burgers een risico is bij digitalisering en dat daarbij zorgvuldigheid voorop moet staan. Binnen de gemeente Oss verschilt het per afdeling wat burgers digitaal kunnen regelen bij het digitaal loket. Bij Burgerzaken kan het merendeel volledig digitaal geregeld en aangevraagd worden. Bij Bouwen, Milieu en Leefomgeving kan de burger weinig diensten digitaal afhandelen. Bij bouwen is het melden van illegale bouw het enige dat volledig digitaal kan geschieden. Bij Milieu kan alleen het melden van mobiel puinbreken digitaal afgehandeld worden. Bij Leefomgeving kunnen veel aanvragen niet digitaal afgehandeld worden. Kleine zaken als een kansspel organiseren, een klein evenement, incidentele standplaats of festiviteit, een snuffelmarkt en reclameborden kunnen zowel per post als digitaal via e-mail of fax ingestuurd worden. Bij het Zorgplein kan niets digitaal afgehandeld worden, omdat daarbij gekeken dient te worden naar de persoonlijke situatie. Al met al kan geconcludeerd worden dat er binnen de gemeente Oss een aantal zaken digitaal geregeld kan worden, maar dat bij het digitale loket voornamelijk formulieren staan die later alsnog per post ingediend moeten worden. Zaken als inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het bekend maken van besluiten, het indienen van de meeste aanvragen en het indienen van planschadeverzoeken zijn in de gemeente Oss niet digitaal vertegenwoordigd. Op het gebied van digitale dienstverlening kan de gemeente Oss dus nog uitbreiden.

Hoofdstuk 3 – Wettelijke verplichtingen en mogelijkheden met betrekking tot digitalisering

Op het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en het bestuursorgaan zijn verschillende wetten van toepassing. Hieronder zullen de wettelijke verplichtingen en mogelijkheden uit de Algemene wet bestuursrecht, Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische bekendmaking uiteen gezet worden.

3.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Voor dit onderzoek is niet de gehele Awb relevant. Specifieke onderdelen als subsidie en handhaving zijn in dit onderzoek niet belangrijk. Wel belangrijk zijn de processtappen met betrekking tot een besluit. Besluiten komen volgens een vaste procedure tot stand.²⁰ In het onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door Eikenboom en Van Staden worden de volgende contactmomenten tussen overheid en burger opgesomd: indienen van de aanvraag, in behandeling nemen van de aanvraag, bekendmaking voornemen tot het nemen van een besluit, gelegenheid tot indiening zienswijze, mededeling verlenging behandeling, bekendmaking besluit en bezwaar en beroep.

In het onderzoek van Eikenboom en Van Staden wordt aangegeven dat de hierboven genoemde contactmomenten, met uitzondering van de elektronische indiening van een aanvraag en het elektronisch indienen van een bezwaarschrift, tussen overheid en burger met voorzichtigheid betracht dienen te worden.²¹ De Webv strekt ertoe in de Awb regels op te nemen voor het elektronische berichtenverkeer tussen burgers en het bestuursorgaan.²² Deze wet voegt onder andere afdeling 2.3 'Verkeer langs elektronische weg' toe aan de Awb. Deze afdeling bestaat uit artikelen die het proces rondom het contact tussen burger en bestuursorgaan via de elektronische weg regelen. Naast afdeling 2.3 wordt artikel 4:3a Awb ingevoegd. Dit artikel geeft aan dat het bestuursorgaan de burger een bevestiging stuurt wanneer deze een elektronische aanvraag ontvangt. Verder is artikel 6:6 Awb gewijzigd en wordt de Luchtvaartwet gewijzigd, maar dat zijn geen relevante punten voor dit onderzoek.

3.1.1 Verplichtingen uit de Awb

In de Awb zijn onder afdeling 2.3 regels omtrent verkeer langs elektronische weg opgenomen. Uit deze afdeling komen bepaalde verplichtingen voor zowel bestuursorgaan als burger naar voren.

Uit artikel 2:14 lid 2 Awb vloeit voort dat berichten die niet tot één of meerdere geadresseerden gericht zijn niet uitsluitend elektronisch bekend gemaakt mogen worden. Hierbij kan gedacht worden dat de wetgever de burgers die niet of onvoldoende elektronisch bereikbaar zijn wil beschermen. Berichten aan burgers mogen alleen elektronisch verzonden worden wanneer de burger heeft aangegeven via deze weg voldoende bereikbaar te zijn. Bij een algemeen bericht, zonder geadresseerde(n), moet het bestuursorgaan rekening houden met burgers die niet of nauwelijks digitaal bereikbaar zijn.

²⁰ M. Eikenboom en S. van Staden, "Verantwoorde elektronische overheidsdienstverlening – Een praktische handleiding om risico's in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen", Rotterdam: Deloitte en Touche 2004, paragraaf IV.2 Processtappen Awb

²¹ M. Eikenboom en S. van Staden, "Verantwoorde elektronische overheidsdienstverlening – Een praktische handleiding om risico's in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen", Rotterdam: Deloitte en Touche 2004, paragraaf IV.2 Processtappen Awb

²² Staatsblad 2004, nummer 214

Wanneer een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt behoort het bestuursorgaan er zorg voor te dragen dat dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier gebeurt. Deze verplichting voor het bestuursorgaan vloeit voort uit artikel 2:14 lid 3 Awb. Op grond van artikel 2:15 lid 4 Awb moet het bestuursorgaan de afzender van een elektronisch verzonden bericht zo spoedig mogelijk mededelen wanneer het elektronisch verzonden bericht geweigerd wordt. De mogelijkheden van een bestuursorgaan, bijvoorbeeld in bovenstaand geval om een elektronisch verzonden bericht te weigeren, worden in de volgende paragraaf behandeld. Een ondertekening/handtekening is bijvoorbeeld bij het indienen van een aanvraag altijd verplicht. Ook wanneer deze aanvraag elektronisch geschiedt moet deze ondertekend zijn. De verplichting tot het gebruik van een elektronische handtekening bij het bijvoorbeeld digitaal indienen van een aanvraag door een burger staat geregeld in artikel 2:16 Awb. Aan de gewone handtekening op papier hoeft geen aandacht besteed te worden. Belangrijk is de elektronische handtekening. Op grond van artikel 2:16 Awb is aan de vereiste van een elektronische handtekening voldaan wanneer de methode die daarbij voor authenticatie is gebruikt voldoende betrouwbaar is, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.²³ Het bestuursorgaan kan voor verschillende berichten die elektronisch ingediend kunnen worden waarbij een ondertekening vereist is verschillende eisen stellen.²⁴ In Richtlijn 1999/93/EG worden eisen gesteld aan de elektronische handtekening. Deze eisen zijn verwerkt in artikel 3:15a van het Burgerlijk Wetboek (BW). In dit artikel wordt aangegeven dat een elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen heeft als een handgeschreven handtekening wanneer de methode die is gebruikt voor de authenticatie voldoende betrouwbaar is. Daarbij moet gekeken worden naar het doel waarvoor de elektronische gegevens werden gebruikt en alle andere omstandigheden van het geval. Lid 2 van dit artikel somt een zestal eisen op waar een elektronische handtekening aan moet voldoen wil voldaan zijn aan het betrouwbaarheidsvereiste. Deze eisen zijn:

- zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden;
- zij is op zodanige wijze aan het elektronisch bestand waarop zij betrekking heeft verbonden dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord
- zij is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel ss Telecommunicatiewet (Tw);
- zij is gegenereerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel vv Tw.

Uit lid 3 van artikel 3:15a BW blijkt dat een elektronische handtekening niet per definitie een gekwalificeerde handtekening dient te zijn, wil de handtekening als betrouwbaar gezien worden. De methode die in lid 1 van dit artikel wordt genoemd mag niet als onvoldoende betrouwbaar aangemerkt worden wanneer deze niet gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat (art. 1.1 onder ss Tw), niet is gebaseerd op een door een certificatieinstantie (art. 18.16 lid 1 Tw) afgegeven certificaat en niet met een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen is aangemaakt (art. 1.1 onder vv Tw).

In artikel 2:16 Awb wordt de mogelijkheid geboden om bij wettelijk voorschrift aanvullende eisen te stellen aan de elektronische handtekening. Hieronder zullen de verschillende elektronische handtekeningen uiteengezet worden.

²³ M.M. Groothuis, *“De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie”*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 26

²⁴ A.M. Klingenberg, *“Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie”*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 65

3.1.1.a De gewone elektronische handtekening

In het dagelijks leven wordt al veel gebruik gemaakt van de gewone elektronische handtekening. Daarbij kan gedacht worden aan een e-mail bericht waar persoonsgegevens in staan, een gescande handtekening, het gebruiken van een pincode of het gebruik van een wachtwoord.²⁵

3.1.1.b De geavanceerde elektronische handtekening

Bij een geavanceerde elektronische handtekening wordt gebruik gemaakt van onder andere een geheime private sleutel die enkel bekend is bij de gebruiker van de handtekening. Deze geheime sleutel wordt asymmetrische cryptografie of encryptie genoemd.²⁶ Encryptie is een proces waarbij de leesbare gegevens versleuteld worden in gecodeerde onleesbare gegevens door middel van een ingebouwde wiskundige berekening.

3.1.1.c De gekwalificeerde elektronische handtekening

Wanneer men gebruik maakt van een handtekening met asymmetrische encryptie is aan drie van de vier eisen voor een gekwalificeerde handtekening voldaan. Het enige dat nog ontbreekt is de zekerheid over de identiteit van de ondertekenaar. Om zekerheid over de identiteit van de ondertekenaar te garanderen kan gebruik gemaakt worden van certificaten. Een certificaat is zoals in artikel 1.1 onder ss Tw wordt omschreven: een elektronische bevestiging die gegevens voor het verifiëren van een elektronische handtekening met een bepaalde persoon verbindt en de identiteit van die persoon bevestigt. In het geval er gebruik wordt gemaakt van certificaten is er sprake van een geavanceerde handtekening die gebaseerd is op een gekwalificeerd certificaat: de gekwalificeerde handtekening.²⁷ De Nederlandse overheid maakt gebruik van Public Key Infrastructure-overheid als certificatsdienstverlener, de uitgever van de certificaten. Deze dienstverlener wordt gecontroleerd door De Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA).²⁸

3.1.1.d Stelsel van elektronische handtekeningen in Nederland

In Nederland wordt gebruik gemaakt van DigiD. Burgers kunnen bestuursrechtelijke rechtshandelingen waarbij ondertekening vereist is verrichten met DigiD. Dit gaat door middel van een webformulier of beveiligde portal.²⁹ DigiD kent drie zekerheidsniveaus, namelijk: basis, midden en hoog. Hoe hoger het zekerheidsniveau, hoe betrouwbaarder de identiteit van de burger die gebruik maakt van het DigiD account is voor de overheid. Bij zekerheidsniveau 'basis' is enkel sprake van een gebruikersnaam en wachtwoord. Zekerheidsniveau 'midden' kent

²⁵ "Wat is een elektronische handtekening?", < <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-elektronische-handtekening.html> >, geraadpleegd op 2 april 2012

²⁶ A.M. Klingenberg, "Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 60

²⁷ A.M. Klingenberg, "Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 61

²⁸ "Wat is een elektronische handtekening?", < <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-elektronische-handtekening.html> >, geraadpleegd op 2 april 2012

en artikel 18.16 lid 1 Telecommunicatiewet

²⁹ M.M. Groothuis, "De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 27

naast de gebruikersnaam en het wachtwoord een authenticatie door middel van een sms bericht te sturen nadat er ingelogd is met de gebruikersnaam en het daarbij behorende wachtwoord. Als laatste is er nog een 'hoog' zekerheidsniveau, waarmee de burger versleutelde berichten kan versturen.³⁰ Een hoog zekerheidsniveau kent de Nederlandse overheid nog niet. In 2014 wil het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties de elektronische Nederlandse Identiteitskaart (eNIK) geïntroduceerd hebben. De eNIK moet er voor zorgen dat het voor burgers en bedrijven makkelijker is om (elektronische) diensten van de overheid af te nemen zonder dat ze daarvoor naar een overheidsloket moeten. Met de eNIK kan een rechtsgeldige elektronische handtekening geplaatst worden en kan men versleutelde berichten versturen.³¹

In paragraaf 2.2.1 onder 'Burgerzaken' werd al aangegeven dat de diensten onder deze afdeling afgenomen kunnen worden met een DigiD account. DigiD is een manier van authenticatie. Bestuursorganen, zoals de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Oss, die bij hun dienstverlening burgers gebruik laten maken van DigiD nemen aan dat deze manier van authenticatie voldoende betrouwbaar is.³²

3.1.2 Mogelijkheden binnen de Algemene wet bestuursrecht

Uit afdeling 2.3 van de Awb komen niet slechts verplichtingen naar voren. Er staan ook 'kan-bepalingen' in deze afdeling. Daar heeft het bestuursorgaan of de burger dus een keuze. In artikel 2:13 lid 1 Awb, het eerste artikel van afdeling 2.3, staat geregeld dat in het verkeer tussen burgers en het bestuursorgaan een bericht elektronisch verzonden kan worden wanneer de bepalingen van de afdeling in acht worden genomen. Op grond van artikel 2:15 lid 2 en 3 Awb kan een bestuursorgaan een elektronisch ingediend bericht of elektronisch verschaft gegevens weigeren wanneer dit voor onevenredige belasting van het bestuursorgaan zal leiden of wanneer de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid daarvan niet gewaarborgd kan worden. Een mogelijkheid voor het bestuursorgaan om berichten aan geadresseerde(n) elektronisch te verzenden wordt geboden in artikel 2:14 lid 1 Awb. Het bestuursorgaan kan alleen gebruik maken van deze mogelijkheid wanneer de burger aangegeven heeft dat hij langs de elektronische weg voldoende bereikbaar is. Andersom geldt dit ook zo. Een bericht kan volgens artikel 2:15 lid 1 Awb door een burger alleen elektronisch naar het bestuursorgaan gestuurd worden wanneer het bestuursorgaan deze weg opengesteld heeft (kenbaarheidsvereiste). Het openstellen van de elektronische weg is een mogelijkheid. Bij het openstellen van deze weg heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om nadere eisen te stellen omtrent het benaderen van het bestuursorgaan via de elektronische weg. Eerder is al aangegeven dat artikel 2:15 lid 1 Awb en het openstellen van de elektronische weg aanleiding geeft tot geschillen. In de jurisprudentie zijn twee lijnen te vinden. De eerste lijn in de jurisprudentie vloeit voort uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 april 2008.³³ Deze jurisprudentielijn wordt 'lijn van de bestendige bestuurlijke praktijk' genoemd. Hierbij werd duidelijk dat wanneer vragen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

³⁰ "Drie verschillende zekerheidsniveaus", < www.digid.nl/burger/zekerheidsniveaus/ >, geraadpleegd op 4 april 2012

³¹ "Maatregelen regeldruk", < http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/voortgang-en-planning/regeldruk/maatregelen-regeldruk?reset_filters=1#maatregel_3 >, geraadpleegd op 4 april 2012

³² A.M. Klingenberg, "Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p.65

³³ ABRvS 29 april 2008, LJN BD 0772

(WOB) vele malen via de elektronische weg zijn ingediend en hierop is besloten dit het oordeel dat aan de verzoeker kenbaar is gemaakt dat voor dergelijke verzoeken de elektronische weg geopend is kan ondersteunen.³⁴ De tweede lijn in de jurisprudentie komt voort uit een uitspraak van 3 december 2008 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.³⁵ In deze uitspraak onderstreept de Afdeling het belang van het onderscheiden van categorieën berichten waarbij de elektronische weg wel of niet geopend is. Daarbij wordt gewezen op de Memorie van Toelichting (MvT) bij artikel 2:15 lid 1 Awb. Het bestuursorgaan kan de elektronische weg openen voor één of meerdere categorieën. De Afdeling oordeelt: "een bericht kan slechts langs elektronische weg bij het bestuursorgaan worden ingediend indien voldoende duidelijk is dat deze weg voor die categorie berichten is geopend".³⁶ Op 18 oktober 2010 herhaalt de Afdeling deze uitspraak.³⁷ Deze jurisprudentielijn betekent voor burgers dat zij extra alert moeten zijn bij het versturen van een elektronisch bericht naar een bestuursorgaan.³⁸ Voor bestuursorganen betekent dit dat zij burgers duidelijkheid moeten verschaffen over de openstelling van de elektronische weg.

Om te kijken hoe de gemeente Oss haar burgers het beste duidelijkheid kan verschaffen heeft er een gesprek plaatsgevonden met mevrouw Aysegul Demirci en mevrouw Gwenny Cremers (communicatie-adviseurs). De gemeente Oss kan op verschillende manieren aan haar burgers kenbaar maken dat de elektronische weg openstaat. Er kan een persbericht aan gewijd worden, het kan in *Oss-actueel* bekend worden gemaakt, het kan op www.oss.nl kenbaar worden gemaakt, het kan in verordeningen aangegeven worden en op de LCD-schermen in de hal van het gemeentehuis kan een bericht geplaatst worden. Daarnaast is het belangrijk dat het intern bekend is. Intern is een bericht op intranet een goede manier om medewerkers te informeren. Ook een direct-mail naar de gemeenteraad en de wijk- en dorpsraden en andere belangrijke actoren is een goede manier om het intern bekend te maken.

3.2 Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Webv)

Hieronder zal de toelaatbaarheid van de elektronische weg bij het vormvereiste 'schriftelijk' uiteen gezet worden aan de hand van de Webv, met name de MvT komt aan bod.

In hoofdstuk 2.1 getiteld 'de begrippen "schriftelijk" en "elektronisch" van de MvT van de Webv wordt aangegeven dat het begrip "schriftelijk" op meerdere manieren kan worden uitgelegd. Voorheen betekende schriftelijk: "op papier met daarop schrifttekens". Sinds het digitale verkeer steeds meer de overhand krijgt wordt deze opvatting ter discussie gesteld. Duidelijkheid omtrent het vormvereiste "schriftelijk" biedt de MvT van de Webv waar wordt gekozen voor een ruime, dynamische uitleg van het begrip "schriftelijk". Uit deze ruime en dynamische uitleg komt de volgende conclusie voort: een schriftelijk stuk in de zin van deze wet, de Awb, kan op papier staan, maar ook een elektronisch document zijn. Daarbij worden expliciet voorbeelden genoemd. Geschriften, afschriften, bezwaar- en beroepsschriften en klaagschriften kunnen zowel op papier als langs elektronische weg worden

³⁴ M.M. Groothuis, *"De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 15

³⁵ ABRvS 3 december 2008, LJN BG 5897

³⁶ M.M. Groothuis, *"De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 16

³⁷ ABRvS 18 oktober 2010, LJN BO 2903

³⁸ M.M. Groothuis, *"De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 17

verzonden.³⁹ Daarnaast wordt in het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit-rapport "Elektronisch verrichten van rechtshandelingen" de definitie van "geschrift" als volgt geciteerd: "iedere drager van verstaanbare leestekens die in onderling verband een gedachte-inhoud vertolken".⁴⁰ Daaruit wordt geconcludeerd dat onder een "geschrift" ook een elektronisch te lezen stuk wordt verstaan.⁴¹ Onder schriftelijkheid wordt verstaan een weergave van een bericht door middel van schrifttekens, daarbij is het niet van belang wat de drager van de schrifttekens is. Een drager van schrifttekens kan van papier maar kan ook een harde schijf, diskette of een andere elektronische informatiedrager zijn.⁴²

Er is een drietal functies bij de term "schriftelijk" te onderscheiden.⁴³ Wanneer aan deze drie aspecten wordt voldaan is de elektronische weg gelijkwaardig functioneel aan de gebruikelijke schriftelijke (op papier) manier van communiceren. Wanneer niet wordt voldaan aan deze drie aspecten is het beter om de elektronische manier van communiceren niet te gebruiken.⁴⁴

1. De communicatiefunctie, het duidelijk maken wat tot uitdrukking wordt gebracht.

Bij de rechtbank in Zwolle is uitspraak gedaan in een zaak waarbij duidelijkheid verschaft moest worden of een e-mailbericht waarin aangegeven werd dat de vaststellingsovereenkomst per post verzonden was, er voor zorgde dat de overeenkomst tussen partijen tot stand gekomen was. In deze zaak oordeelde de rechtbank dat dit het geval was.⁴⁵ De bedoeling van partijen en of die bedoeling door het elektronische communicatiemiddel verwezenlijkt kan worden lijkt doorslaggevend bij de vraag of voldaan is aan het schriftelijkheidsvereiste en de communicatiefunctie. Wanneer partijen zelf de betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en de authenticiteit van de boodschap niet bestrijden dan zal de rechter dat niet ter discussie stellen.⁴⁶ De uitleg van de rechtbank van Zwolle van de communicatiefunctie is geschikt om te beoordelen of een elektronische boodschap gelijkwaardig functioneel is aan de gebruikelijke schriftelijke (op papier) manier van communiceren.

2. De bewijsfunctie, het vastleggen wat tot uitdrukking wordt gebracht.

Een elektronisch bericht is niet altijd leesbaar. Een elektronisch bericht bestaat uit bits en deze kunnen enkel gelezen worden met de daarbij passende code. Wanneer het elektronische bericht geopend wordt met een andere code ontstaat er een onleesbaar document. De bits krijgen dan een andere betekenis waardoor het niet

³⁹ *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3 p. 6

⁴⁰ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 53

⁴¹ *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr. 3 p. 6 en *Kamerstukken II 1997/98*, 24 036, nr. 84

⁴² A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 53 en *Kamerstukken I 2003/04*, 28 483, C p. 1

⁴³ *Kamerstukken II 2001/02*, 28 483, nr.3, p. 7 en A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 52

⁴⁴ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 52

⁴⁵ Rb. Zwolle 24 maart 2009, LJN BH 7555 (Beëindiging arbeidsovereenkomst per e-mailbericht)

⁴⁶ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 55

leesbaar is.⁴⁷ Er wordt pas voldaan aan de bewijsfunctie wanneer er een elektronische handtekening in de boodschap staat. De elektronische handtekening verzekert de lezer ervan dat de boodschap niet veranderd is. De bewijsfunctie kan bij de keuze voor de elektronische manier van communiceren dus niet gewaarborgd worden zonder gekwalificeerde elektronische handtekening.⁴⁸ De belangrijkste functies van de ondertekening, zowel op papier als de elektronische handtekening zijn: identificatie van de afzender van de boodschap, blijk van instemming met de inhoud van de boodschap en het bieden van een waarborg tegen overhaast optreden van de verzender van de boodschap.⁴⁹

3. De afbakeningsfunctie, het maken van onderscheid met mondelinge handelingen.

Doordat een elektronische boodschap schriftelijk is vastgelegd, onderscheidt deze manier van communicatie zich van de mondelinge communicatie. De afbakeningsfunctie speelt geen rol bij de beoordeling of de vorm van elektronisch communiceren gelijkwaardig functioneel is omdat deze manier van communiceren vanzelfsprekend anders is dan mondelinge handelingen.⁵⁰

Uit bovenstaande drie aspecten kan geconcludeerd worden dat een elektronische boodschap functioneel gelijkwaardig is aan de gebruikelijke schriftelijke (op papier) manier van communiceren wanneer de boodschap wordt overgebracht en de bedoeling van partijen daarbij wordt verwezenlijkt. Leestekens die daarbij gebruikt worden, moeten verzonden worden met de code die daarbij hoort zodat het document altijd een gelijkwaardige versie van de boodschap laat zien en de boodschap gelezen kan worden.⁵¹

3.3 Wet elektronische bekendmaking (Web)

De Web wijzigt de Bekendmakingswet (Bmw), Gemeentewet (Gemwet), De Wet op de bedrijfsorganisatie en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Lid 2 van artikel 1 van de Bmw komt bijvoorbeeld te luiden: "De uitgifte van het Staatsblad en de Staatscourant geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze". Daarnaast worden ook teksten van wetten, algemene maatregelen van bestuur en vanwege het Rijk anders dan bij wet of algemene maatregel van bestuur vastgestelde algemeen verbindende voorschriften in vaste vorm voor een ieder beschikbaar door middel van een algemeen toegankelijk elektronisch medium, zo blijkt uit artikel 10a lid 1 Bmw. Voor een gemeente nog belangrijkere wijzigingen zijn de wijzigingen in de Gemwet. Artikel 139 Gemwet gaat in op de besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Deze besluiten verbinden niet totdat deze bekend zijn gemaakt. Deze bekendmaking geschiedt door plaatsing in het gemeenteblad, door terinzagelegging op de gemeentesecretarie of het plaatsen van een mededeling in het plaatselijke dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Lid 3 van artikel 139 Gemwet, die door de Web wordt ingevoegd, geeft aan dat het gemeenteblad elektronisch kan worden uitgegeven.

⁴⁷ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 53

⁴⁸ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 54

⁴⁹ *Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr.3, p. 7*

⁵⁰ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 53

⁵¹ A.M. Klingenberg, *"Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie"*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 55

Verplichtingen uit de Wet elektronische bekendmaking

Het Staatsblad en de Staatscourant dienen elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar te blijven. Voor het inzien van het Staatsblad en de Staatscourant mogen geen kosten in rekening gebracht worden.⁵² Wanneer een gemeenteblad elektronisch wordt uitgegeven dient deze uitgifte op algemeen toegankelijke wijze beschikbaar te blijven. Ook voor het inzien van bekendmakingen mogen geen kosten in rekening gebracht worden.⁵³

Mogelijkheden binnen de Wet elektronische bekendmaking

In de Web wordt het een en ander gewijzigd en toegevoegd. Lid 3 van artikel 139 van de Gemwet is een voorbeeld van een toevoeging die van belang is voor dit onderzoek. In dit lid wordt de mogelijkheid geboden om een gemeenteblad elektronisch uit te geven. Hier wordt niet aangegeven dat de bekendmakingen op een andere wijze dan de elektronische wijze moeten geschieden. In dit lid wordt wel aangegeven dat wanneer de elektronische uitgifte niet of niet geheel kan geschieden het gemeentebestuur voor een vervangende uitgave zorgt.

3.4 Conclusie

Uit de Awb, Webv en de Web komen allerlei verplichtingen en mogelijkheden voort. Hieronder zal per wet kort aangegeven worden welke verplichtingen en mogelijkheden uit de wet voort komen en welke conclusies daaruit getrokken worden.

Verplichtingen Algemene wet bestuursrecht

Algemene berichten moeten door het bestuursorgaan ook op andere wijze dan alleen via de elektronische weg worden verzonden. Het bestuursorgaan draagt verantwoordelijkheid voor het betrouwbaar en vertrouwelijk versturen van elektronische berichten. Ook dient het bestuursorgaan de afzender van een elektronisch bericht zo snel mogelijk te berichten wanneer dit bericht geweigerd wordt. De elektronische weg dient opengesteld te worden door het bestuursorgaan, omdat elektronisch berichtenverkeer anders helemaal niet mogelijk is. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat duidelijkheid omtrent de openstelling van de elektronische weg belangrijk is. Burgers moeten nagaan of de elektronische weg geopend is dus het bestuursorgaan moet voor een duidelijk overzicht zorgen. Bij sommige elektronische berichten en bestuursrechtelijke rechtshandelingen is ondertekening verplicht, hier dient dus gebruik gemaakt te worden van DigiD.

Mogelijkheden Algemene wet bestuursrecht

Berichten kunnen elektronisch ingediend worden door burgers en het bestuursorgaan kan berichten elektronisch naar burgers sturen (artikel 2:13, 2:14 lid 1 en 2:15 lid 1 Awb). Burgers dienen aan te geven dat zij elektronisch te bereiken zijn en ook het bestuursorgaan moet deze weg openstellen. Vanuit beide partijen dient dus duidelijkheid te zijn omtrent de elektronische bereikbaarheid. Uit de Awb vloeien dus verschillende verplichtingen en mogelijkheden voor zowel burgers als bestuursorganen. Wanneer een bestuursorgaan de burger elektronische dienstverlening wil bieden zal aan deze eisen voldaan moeten worden.

Wet elektronisch bestuurlijk verkeer

⁵² Staatsblad 2008, nummer 551, p. 1, artikel 1 lid 3 en 4 van de Bekendmakingswet

⁵³ Staatsblad 2008, nummer 551, p. 3, artikel 139 lid 3 en 4 Gemeentewet

In de MvT bij deze wet wordt gekozen voor een ruime en dynamische uitleg van het woord "schriftelijk" zoals eerder duidelijk werd. Hieruit kan geconcludeerd worden dat wetsartikelen waarbij het vormvereiste "schriftelijk" als vereiste wordt genoemd, zowel voor schriftelijk in de zin van op papier gekozen kan worden als voor schriftelijk in de zin van een elektronisch document gekozen kan worden.

Wet elektronische bekendmaking

Wanneer een gemeenteblad elektronisch wordt uitgegeven dient deze op een algemene wijze toegankelijk te blijven. Tevens mogen voor inzage van het elektronische gemeenteblad geen kosten in rekening gebracht worden. Wil het bestuursorgaan gebruik maken van een elektronisch gemeenteblad dan dient er dus aan deze eisen voldaan te zijn.

Hoofdstuk 4 – (Juridische) risico's bij digitalisering

Het elektronische berichtenverkeer tussen burgers en het bestuursorgaan is niet geheel zonder risico's. De mogelijke risico's zullen hieronder behandeld worden.

4.1 Bewaartermijnen en het archief

In een interview met mevrouw Mirjam Mastebroek van de gemeente Nieuwegein kwam naar voren dat zij bij het digitaliseren geconfronteerd werden met de vereisten van het zorgvuldig bewaren en toegankelijk houden van archiefstukken. Overheidsorganen zijn op grond van artikel 3 van de Archiefwet 1995 (Aw 1995) verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Documenten worden steeds vaker digitaal aangeleverd of gemaakt. Om te voorkomen dat er twee versies van documenten ontstaan is de Beleidsregel Vervanging Archiefbescheiden Noord-Brabant opgesteld. Hierin wordt geregeld hoe de provincie een verzoek tot digitalisering van archiefbescheiden behandelt.⁵⁴ Op grond van artikel 48 van de Aw1995 moeten de originele stukken worden gehandhaafd totdat deze vervangen zijn door een digitale reproductie. Oss was de eerste gemeente die fysieke archiefstukken mocht vervangen door digitale stukken. Dit gebeurt door het Document Management Systeem (DMS) dat door Unisys wordt geleverd.⁵⁵ Om te achterhalen hoe ver de gemeente Oss hiermee is, heb ik gesproken met Anton van der Meulen (kwaliteitsmedewerker Informatieve Diensten). Hij heeft meegewerkt aan het handboek Digitalisering dat door de gemeente Oss in samenwerking met het Brabants Historisch Informatiecentrum en de Provincie Noord-Brabant is opgesteld. Hij geeft aan dat onder andere bestemmingsplannen, subsidies en verkeersbesluiten nog digitaal gearchiveerd moeten worden. Voor de gemeente Oss geldt dit "risico" of probleem dus in grote lijnen niet wanneer zij doorgaat met de manier waarop nu gearchiveerd wordt.

4.2 Informatiebeveiliging en privacy

Elke organisatie kent een grote variatie aan gegevens. Deze gegevens zijn ook steeds vaker digitaal. Bij de gemeente heb je bijvoorbeeld interactie tussen de gemeente en de burgers via de website, e-mails en (digitale) formulieren. Veel van de digitale gegevens zijn zo belangrijk dat organisaties niet zonder kunnen. Digitale gegevens op gegevensdragers zijn kwetsbaar voor bedreigingen en brengen daarom risico's met zich mee.⁵⁶ Oktober 2011 was een maand met veel ICT privacy lekken. De site Webwereld riep oktober uit tot lektober en onthulde die maand elke werkdag een privacylek van websites of een overheidsdienst. Zo wordt op de site van Webwereld aangegeven dat de gemeente Den Helder gegevens van 1600 burgers gelekt heeft en de site van Werken voor Amsterdam van de gemeente Amsterdam

⁵⁴ "Beleidsregel vervanging archiefbescheiden", <
<http://www.brabant.nl/organisatie/werkwijze-regels-en-kaders/transparante-overheid/provinciale-archieffinspectie/beleidsregel-vervanging-archieffbescheiden.aspx> >, geraadpleegd op 20 april 2012

⁵⁵ "Gemeente Oss heeft primeur: bewaren fysieke archiefstukken niet meer nodig", <
<http://www.docufacts.nl/2682/gemeente-oss-heeft-primeur-bewaren-fysieke-archieffstukken-niet-meer-nodig/> >, geraadpleegd 20 april 2012

⁵⁶ M. Spruit en B. Glashouwer, "Zakboekje preventie cybercrime – voor management en bestuur van gemeenten", Stichting Het Expertise Centrum 2008, p. 11

bleek ook niet waterdicht te zijn.⁵⁷ Een goede beveiliging van privé-gegevens is essentieel en voornamelijk nu de digitalisering steeds meer toeneemt. Gemeenten, UWV en het WERKbedrijf gebruiken elkaars klantgegevens en andere bronnen. Deze gegevens mogen niet zomaar uitgewisseld worden. De burger heeft op grond van artikel 10 van de Grondwet (Gw) en artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) recht op privacy. Om de privacy te waarborgen moet er zorgvuldig met de gegevens worden omgegaan, daar hoort onder andere het beveiligen van deze gegevens bij.⁵⁸

Hieronder zal zowel op de juridische kant van beveiliging en privacy ingegaan worden als op de praktische kant, het benoemen van belangrijke punten die verwerkt moeten worden bij het vormgeven van informatiebeveiliging. De handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over informatiebeveiliging beschrijft onder andere juridische beleidsuitgangspunten: integriteit van de organisatie, non-discriminatie, het houden aan overeenkomsten met betrekking tot privacy en informatiebeveiliging met derden en het houden aan alle geldende wet- en regelgeving waaruit voorwaarden voor informatiebeveiliging en privacybescherming volgen.⁵⁹ Hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) gaat in op de voorwaarden voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens. Artikel 13 Wbp vormt de wettelijke grondslag voor de maatregelen voor beveiliging van persoonsgegevens.⁶⁰ Dit artikel luidt: "De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht om onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen". Technische maatregelen zijn de logische en fysieke maatregelen in en rondom de informatiesystemen. Organisatorische maatregelen zijn maatregelen voor de inrichting van de organisatie en het verwerken van persoonsgegevens.⁶¹ De maatregelen die getroffen worden moeten ervoor zorgen dat strijdigheden met de Wbp voorkomen worden. Voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om strijdigheid te voorkomen zijn de volgende:

* Persoonsgegevens dienen in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt te worden door bewerkers of de verantwoordelijke (artikel 6, 12 en 14 Wbp).

* Persoonsgegevens worden enkel verzameld voor bepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden (artikel 7, 9 en 11 Wbp).

* Persoonsgegevens worden enkel verwerkt indien (artikel 8 Wbp):

- betrokkene daarvoor ondubbelzinnig zijn toestemming heeft verleend;
- de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waar bij betrokkene partij is of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst.

⁵⁷ "Lektobber: iedere dag een privacylek op Webwereld", <
<http://webwereld.nl/nieuws/108052/lektobber--iedere-dag-een-privacylek-op-webwereld.html> >, geraadpleegd op 20 april 2012

⁵⁸ CP-ICT, VNG en Divosa, "Informatiebeveiliging gemeenten – Handreiking beleid en organisatie privacy en beveiliging strategisch niveau", Utrecht 2009, p. 2

⁵⁹ CP-ICT, VNG en Divosa, "Informatiebeveiliging gemeenten – Handreiking beleid en organisatie privacy en beveiliging strategisch niveau", Utrecht 2009, p. 11

⁶⁰ G.W. van Blarckom en J.J. Borking, "Beveiliging van persoonsgegevens", p. 14

⁶¹ G.W. van Blarckom en J.J. Borking, "Beveiliging van persoonsgegevens", p. 15

- De persoonsgegevens verwerkt moeten worden zodat de verantwoordelijke kan voldoen aan een wettelijke verplichting.
 - Dit van een vitaal belang is voor betrokkene;
 - Wanneer dit van belang is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het bestuursorgaan en
 - Wanneer de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.
- * Persoonsgegevens worden niet onevenredig lang bewaard (artikel 10 Wbp).

In het Lindqvist arrest werd door het Europese Hof van Justitie bepaald dat het plaatsen van persoonsgegevens op een website onder het begrip 'verwerking van persoonsgegevens' valt.⁶² Ook hierbij moet de Wbp in acht genomen te worden. Om deze eisen te implementeren dient de organisatie die gegevens wil verwerken een stelsel van algemene maatregelen en procedures te realiseren. Voor de privacybescherming dienen aparte maatregelen en procedures gerealiseerd te worden.⁶³

Om te weten te komen hoe de gemeente Oss omgaat met de privacy van burgers en de beveiliging van gegevens heeft er een gesprek plaatsgevonden met de heer Joost Beljon (adviseur informatievoorziening) en mevrouw Mariska Nass (juridisch adviseur).

Technische maatregelen

Automatisering beschikt over goede en nieuwe systemen die in orde zijn. Qua systemen zullen er geen aanpassingen gedaan hoeven worden in de komende tijd. Het elektronische verkeer via websites van de gemeente Oss is beveiligd en hier kan niet op worden ingebroken. De verbinding is van begin tot eind beveiligd waardoor niemand in het systeem kan om berichten op te vangen of informatie in berichten kan veranderen. Er moet op technisch gebied een risico-afweging gemaakt worden. Niet alles kan worden ingedekt. Het risico zal tegen de kosten van beveiliging afgewogen worden. Daarnaast werkt de gemeente Oss samen met gemeente Veghel, Uden en Bernheze (As50). Daarbij wordt door medewerkers van informatievoorziening samen met collega's van andere gemeenten beziend hoe zij daar de verschillende aspecten op het gebied van beveiliging aanpakken. Hieruit kunnen punten van ontwikkeling naar voren komen. Van daaruit zullen dan stappen ondernomen worden om het te verbeteren.

⁶² A.M. Klingenberg, "Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie", Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p. 136 en HvJEG 6 november 2003, nr. C-101/01 (Lindqvist)

⁶³ G.W. van Blarckom en J.J. Borking, "Beveiliging van persoonsgegevens", p. 12

Een voorbeeld van risico's naar maatregel is te zien in het onderstaande schema (uit het IC-plan 2010):

De in het verleden benoemde risico's en beveiligingsmaatregelen (vanuit IC-plan 2010) zijn:

<i>Risico</i>	<i>Beveiligingsmaatregel</i>
Onbevoegden krijgen toegang tot applicaties/databases	<ul style="list-style-type: none"> - Gebruik username / password - Autorisatietabellen - Verplicht gebruik formulier "wijziging applicatiegebruik" ondertekend door eigenaar van de applicatie - Verstrekking "Overzicht applicatiegebruik " ter ondertekening aan afdelingshoofden - Monitoren (inclusief logging)
Gegevens gaan verloren (systeemcrash / brand etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - back-up en recovery procedure
Te complexe ICT huishouding door ongecontroleerde groei aantal applicaties. Kans op uitval van systemen.	<ul style="list-style-type: none"> - Verplicht gebruik van applicatiechecklist bij aanschaf nieuwe applicatie - Views opnemen in architectuur terzake van beveiliging

Periodiek wordt er in Oss een algehele check gedaan op het gebied van beveiliging en de systemen die de ze daarvoor gebruiken. Er wordt dan een risico inventarisatie gemaakt waaruit een rapportage voortkomt. Daarin zijn de punten opgenomen waar nog ontwikkeling mogelijk is. Er zijn drie codes, code rood, oranje en groen waarbij groen aangeeft dat het goed geregeld is. In 2011 bleek dat werk en inkomen code rood scoorde op beveiligingsgebied. Er was dus het een en ander te verbeteren, daar is Automatisering nu mee bezig. Dit jaar moet het informatiebeveiligingsplan geactualiseerd zijn. De punten van ontwikkeling die daaruit naar voren komen zullen waar kan aangepast of ingevoerd worden.

Organisatorische maatregelen

Binnen de gemeente Oss wordt gebruik gemaakt van de Plan Do Check Act (PDCA) cyclus. Plan staat voor het maken van plannen en het formuleren van doelstellingen. Do staat voor het uitvoeren en registreren van de plannen. Check staat voor het checken van de plannen en het bekijken hoe dit gerealiseerd is. Act staat voor het actualiseren en het bijsturen van de plannen en doelstellingen.⁶⁴ In Oss wordt voornamelijk aandacht besteed aan een viertal aspecten: vertrouwelijkheid, beschikbaarheid, integriteit en controleerbaarheid. Er ligt binnen de gemeente Oss een informatiebeveiligingsplan op basis van ISO 27001 en ISO 27002 (standaard voor de informatiebeveiliging uitgegeven door de 'International Organization for Standardization'). Verder kent de gemeente Oss een ICT platform. Hierbij komt een aantal disciplines bijeen, zoals medewerkers van verschillende afdelingen zoals publiekszaken en van werk en inkomen maar ook van automatisering en informatievoorziening om problemen te inventariseren, om te bekijken of er incidenten zijn of om gedachten uit te wisselen. Intern zal privacy en beveiliging aan de orde gesteld moeten worden om de bewustwording te verhogen. Dit wordt gedaan door de bewustwordingscampagne binnenshuis met flyers en berichten op het intranet. Op intranet is op 14 februari 2012 een bericht geplaatst om aandacht te vragen voor informatiebeveiliging en privacy. In dit bericht werden de 10 basis

⁶⁴ "De vier stappen: Plan Do Check Act", < <http://www.pdcacyclus.nl/plan-do-check-act/> >, geraadpleegd op 23 april 2012

afspraken bekend gemaakt voor medewerkers.⁶⁵ Hieronder een korte opsomming van de 10 basis afspraken zoals deze in Oss gelden:

1. Wachtwoorden zijn strikt persoonlijk.
2. Beveiligingsincidenten dienen zo spoedig mogelijk bij Joost Beljon gemeld te worden.
3. Geheimhoudingsplicht met betrekking tot persoonsgegevens.
4. Gedragscode internet en e-mailgebruik, hierin zijn regels vastgesteld hoe medewerkers met internet en e-mail om dienen te gaan.
5. Zorg ervoor dat mobiele datadragers als een usbstick, cd, dvd, pda, tablet of laptop voorzien zijn van een pincode.
6. Er wordt nooit telefonisch informatie over personen verstrekt.
7. Clean desk / clear screen policy, de werkplek is zodanig ingericht dat onbevoegden niet aan gegevens kunnen komen. De computer wordt vergrendeld en dossiers of verslagen worden in een afsluitbare kast bewaard.
8. Vertrouwelijke gegevens worden niet in de prullenbak gegooid. Deze worden in de speciale papiercontainers gegooid waarna deze op een veilige manier vernietigd worden.
9. Spreek personen die in een niet voor publiek toegankelijke plek zijn aan wanneer je denkt dat deze daar niet zonder begeleiding mogen zijn.
10. Denk ook op momenten van haast, stress en werkdruk aan informatiebeveiliging. Cliënten, burgers, partners en collega's vertrouwen erop!

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een mysteryguest. De mysteryguest gaat proberen bij de werkplekken binnen te komen en daarbij zal gekeken worden hoe alert medewerkers hierop zijn. Ook worden er hackers ingehuurd. Die hackers gaan van buitenaf kijken in hoeverre zij kunnen 'inbreken' in de gegevens van de gemeente Oss. Er wordt ook een hacker ingehuurd om te inventariseren hoe ver er via de computer van een medewerker ingebroken kan worden op het systeem. Hierbij wordt bij medewerkers aandacht gevraagd voor het vergrendelen van het beeldscherm wanneer de medewerker bijvoorbeeld pauze neemt. Medewerkers van bijvoorbeeld de afdeling Bestuurszaken hebben geen toegang tot Suwinet. Met Suwinet kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar opvragen en naar elkaar sturen.⁶⁶ Suwinet bevat persoonsgegevens en er staan gegevens in zoals het inkomen, de hoogte van eventuele schulden, waar zij werken en welke auto zij hebben. In de nazomer van 2011 is Suwinet een campagne begonnen om de zorgvuldigheid van gebruik van Suwinet te vergroten. Uit onderzoek van Inspectie Werk en Inkomen en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek namelijk dat er op dit punt, vooral bij gemeenten, veel te verbeteren valt.⁶⁷ De campagne biedt gemeenten de mogelijkheid om vast te stellen hoe het staat met de zorgvuldige omgang met Suwinet binnen de eigen organisatie. Tevens wordt er een handreiking geboden om knelpunten op te lossen.⁶⁸ Bij het aanmaken van een account van een medewerker bij de gemeente Oss wordt gekeken welke programma's deze nodig heeft. Medewerkers die geen relevante werkzaamheden hebben waarbij zij gegevens van Suwinet nodig hebben krijgen geen toegang. Op deze manier wordt de vertrouwelijkheid gewaarborgd. Bij de afdeling publiekszaken zal de privacy wel in het geding komen wanneer een mysteryguest toegang krijgt tot bijvoorbeeld Suwinet. Beveiliging, zoals het

65 J. Beljon, "De 10 basis afspraken voor informatiebeveiliging en privacy", Oss: 14 februari 2012

66 "Suwinet-Services", < <http://www.bkwi.nl/producten/suwinet-services/> >, geraadpleegd 23 april 2012

67 "Zorgvuldig gebruik Suwinet", < <http://www.bkwi.nl/campagne/> >, geraadpleegd 9 mei 2012

68 "Campagne zorgvuldig gebruik Suwinet", < <http://www.bkwi.nl/campagne/campagne-zorgvuldig-gebruik-suwinet/#c1727> >, geraadpleegd 9 mei 2012

vergrendelen van beeldschermen, is dan ook extra van belang voor medewerkers die toegang hebben tot Suwinet.

Verder wordt uit het gesprek duidelijk dat de meeste medewerkers weten dat zij geen gegevens mogen verstrekken aan bijvoorbeeld schuldeisers, maar dat zij wel moeten meewerken aan de belastingdienst. Toch is het eens mis gegaan binnen de gemeente Oss, met als resultaat: een schadeclaim van €20.000,-. Ook wordt aangegeven dat veel gevallen van verwerken van persoonsgegevens onder het Vrijstellingsbesluit Wbp vallen en dat dus niet voldaan hoeft te worden aan artikel 27 Wbp. Een aantal gevallen van verwerking van persoonsgegevens is aangemeld bij het College Bescherming Persoonsgegevens. De gemeente Oss kent geen privacybeleid. Wanneer een incident met betrekking tot de privacy van de burger zich voordoet zal de privacy wetgeving geraadpleegd worden.

4.3 Termijnoverschrijding

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Wdbntb) brengt wijzigingen aan in de Awb met betrekking tot termijnoverschrijdingen. De MvT bij deze wet geeft aan dat de dwangsom is opgenomen als financiële prikkel in de Awb om bestuursorganen ertoe te dwingen tijdig te besluiten.⁶⁹ Voordat het bestuursorgaan een dwangsom verplicht is te betalen moet de aanvrager het bestuursorgaan in gebreke stellen, zodat het bestuursorgaan op de hoogte is van de overschrijding. Daarna krijg het bestuursorgaan twee weken de tijd om te beslissen, doet zij dit niet dan geldt de dwangsom van artikel 4:17 Awb. Op grond van dit artikel kan de dwangsom voor ten hoogste 42 dagen worden opgelegd. Deze dwangsom kan oplopen tot ten hoogste €1260,-. Bij het steeds meer digitaliseren van processen is het zeer belangrijk om rekening te houden met de geldende termijnen en dus het tijdig controleren van de digitale postbus. Artikel 2:17 van de Awb besteedt aandacht aan de verzend- en ontvangsttheorie bij verkeer langs de elektronische weg. Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is ontvangen, geldt het tijdstip waarop het bericht zijn systeem voor gegevensverwerking heeft bereikt. Het risico op termijnoverschrijding doet zich voor wanneer niet consequent gekeken wordt naar nieuwe digitaal binnengekomen stukken. Om termijnoverschrijding te voorkomen is het belangrijk om de via de elektronische weg ingediende aanvragen en bezwaarschriften in een registratiesysteem op te nemen en de 'digitale postbus' consequent te controleren op nieuwe stukken. Termijnoverschrijding moet voorkomen worden om beschikkingen van rechtswege zoals deze in artikel 4:20b Awb vervat zijn te voorkomen.

4.4 Het niet bereiken van burgers

Het openstellen van de elektronische weg om mee te gaan met de steeds meer digitaliserende maatschappij brengt in sommige gevallen een risico voor de bereikbaarheid van burgers met zich mee. Niet alle burgers zijn in het bezit van een computer en internet en niet iedereen kan daar mee werken. De gemeente loopt dan het risico deze burgers niet te bereiken waardoor burgers bijvoorbeeld niet op de hoogte zijn van een bepaald besluit waartegen zij eventueel bezwaar wilden maken. Op die manier wordt hen onbedoeld het recht op bijvoorbeeld bezwaar onthouden. Gezien de bijzondere positie van een gemeente als overheidsorgaan dient zorgvuldig met de digitalisering omgegaan te worden. Wanneer een gemeente haar dienstverlening verdergaand digitaliseert dient daarbij rekening gehouden te worden met burgers die niet of nauwelijks gedigitaliseerd zijn. De gemeente Oss kent nog

⁶⁹ *Kamerstukken II 2004/05, 29 934 nr. 6, p. 3*

niet zoveel digitale kanalen voor burgers waardoor dit risico op dit moment niet aan de orde is.

4.5 Conclusie

Het risico van het niet voldoen aan de bewaartermijnen geldt niet in grote mate voor de gemeente Oss. Oss was de eerste die fysieke archiefstukken mocht vervangen door digitale stukken met behulp van DMS. Wanneer de gemeente Oss dit zo doorzet en ook met stukken die nog digitaal gearchiveerd moeten worden doet zal het voldoen aan de eisen ten aanzien van bewaartermijnen met een deugdelijk archief geen problemen opleveren of een risico vormen.

Het niet voldoende beschermen van persoonsgegevens is een risico dat iedere organisatie in 2012 en de toekomst loopt met hackers en alle technische mogelijkheden. Uit het feit dat Werk en Inkomen code rood scoorde in de rapportage met betrekking tot de beveiliging van persoonsgegevens blijkt dat niet altijd alles even goed beveiligd is. Uit het feit dat de bewustwording door middel van intranet en flyers moet worden verhoogd kan geconcludeerd worden dat medewerkers niet voldoende op de hoogte zijn van het belang van bescherming van persoonsgegevens. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek dat er zorgvuldiger omgegaan dient te worden met Suwinet, vooral bij gemeenten. Ook bij de gemeente Oss zou dit dus het geval kunnen zijn. Suwinet is daarom in de nazomer van 2011 een campagne gestart om het zorgvuldige gebruik van Suwinet te bevorderen. Omdat Oss geen privacybeleid kent moet er, wanneer er bijvoorbeeld een privacylek is, teruggevallen worden op de privacy wetgeving. Oss is op die manier niet voorbereid op de mogelijke gevolgen van de lek voor burgers.

Bestuursorganen dienen altijd tijdig te beslissen op bijvoorbeeld een aanvraag want termijnoverschrijding kan leiden tot een dwangsom van ten hoogste €1260,-. Het is dus zaak ook bij de elektronische weg de termijnen goed in de gaten te houden. Niet iedere burger beschikt over een computer of internet, daar dient het bestuursorgaan dus rekening mee te houden.

Hoofdstuk 5 – Toelaatbaarheid van de elektronische weg

Om de elektronische weg open te stellen voor inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, het indienen van aanvragen en het aanvragen van planschadeverzoeken is het van belang de toelaatbaarheid daarvan te onderzoeken. De toelaatbaarheid bij genoemde diensten zal hieronder uiteen gezet worden.

5.1 Inspraakreacties/zienswijze

In artikel 150 lid 1 van de Gemeentewet krijgt de raad de verplichting opgelegd een verordening vast te stellen waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken. Lid 2 van hetzelfde artikel geeft daarbij aan dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de inspraak. Bij de aankondiging van een bestemmingsplan wordt eerst een voorontwerpbestemmingsplan gemaakt. Hierbij heeft de burger de mogelijkheid tot het geven van een inspraakreactie. Daarna wordt het plan aangepast tot een ontwerpbestemmingsplan. Bij het ontwerpbestemmingsplan kunnen burgers zienswijzen indienen.

Het eerste artikel van de Inspraakverordening gemeente Oss 2007 (de Verordening inzake de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken) luidt als volgt: "Inspraak: een wettelijke vorm van burgerparticipatie, waarbij ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid". In artikel 4 van deze inspraakverordening wordt afdeling 3.4 van de Awb, de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (UOV), van toepassing verklaard.

Op grond van artikel 4:7 en 4:8 Awb krijgen aanvrager en belanghebbenden de gelegenheid zienswijzen in te dienen wanneer het bestuursorgaan voornemens is de aanvraag geheel of gedeeltelijk af te wijzen of wanneer er een redelijke kans bestaat dat belanghebbenden hun bedenkingen hebben bij de aanvraag. Bij de UOV staat in artikel 3:15 lid 1 en in artikel 4:9 Awb aangegeven hoe men een zienswijze naar voren kan brengen. Belanghebbenden kunnen dit schriftelijk of mondeling doen bij het bestuursorgaan. Na de uitleg van de toelaatbaarheid van de elektronische weg bij vormvereiste schriftelijk in paragraaf 3.2 en de ruime en dynamische uitleg van het begrip "schriftelijk" in de MvT van de Webv kan bij het onderwerp zienswijze geconcludeerd worden dat de zienswijze zowel schriftelijk, als in een papieren document, als schriftelijk in een elektronisch document verzonden of kenbaar gemaakt kan worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met artikel 2:15 lid 1 Awb. Een bericht, zoals hier een zienswijze, kan elektronisch verzonden worden maar het bestuursorgaan moet dan wel de elektronische weg geopend hebben. Daarnaast kan het bestuursorgaan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

5.2 Bezwaarschriften

Een burger kan op grond van artikel 6:4 Awb bij een bestuursorgaan bezwaar maken tegen een besluit. De definitie van bezwaar maken luidt volgens artikel 1:5 lid 1 Awb als volgt: het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van een bezwaarschrift (artikel 6:14 lid 1 Awb). Het bezwaarschrift moet aan bepaalde eisen voldoen wil het ontvankelijk zijn. In artikel 6:5 lid 1 Awb staan de eisen aan het bezwaarschrift opgesomd. Het eerste vereiste 'het bezwaarschrift moet ondertekend zijn' is hier relevant.

Het moge duidelijk zijn dat het bij een bezwaarschrift om een 'geschrift' gaat en dat daar een vormvereiste als 'schriftelijk' als vanzelfsprekend wordt aangenomen. Hierboven werd reeds duidelijk dat er in de Webv gekozen is voor een ruime en dynamische uitleg van het begrip "schriftelijk". In de MvT bij deze wet worden expliciet voorbeelden genoemd waaronder bezwaar- en beroepschriften. Deze kunnen dus zowel op papier als langs elektronische weg worden verzonden.⁷⁰

Artikel 6:5 lid 1 Awb vereist een ondertekening. Uit de MvT van de Webv wordt duidelijk dat ingevolge artikel 2:16 Awb aan dit vereiste voldaan is door het gebruik van een elektronische handtekening indien de methode die daarbij gebruikt wordt voldoende betrouwbaar is. In Nederland wordt hier DigiD voor gebruikt. Omtrent de elektronische handtekening bij een bezwaarschrift is jurisprudentie te vinden. De rechtbank in Maastricht gaf aan dat niet voldaan was aan de eis van ondertekening bij een bezwaarschrift omdat eiseres haar bezwaarschrift via de e-mail had verstuurd. Haar bezwaarschrift werd toen niet-ontvankelijk verklaard op grond van artikel 2:16 Awb jo. artikel 3:15a BW vanwege het ontbreken van een elektronische handtekening.⁷¹ Het is voor een burger die een bezwaarschrift indient dus belangrijk om deze te voorzien van een elektronische handtekening die door het bestuursorgaan als voldoende betrouwbaar wordt aangemerkt. In Den Haag kunnen burgers hun bezwaarschrift ondertekenen en indienen via DigiD.⁷² Bij de gemeente Nieuwegein werken ze bij het indienen van bezwaarschriften ook met DigiD. Voor bedrijven hebben zij nog geen apart systeem om digitaal bezwaar te maken. Voor bedrijven hebben zij de volgende zinsnede op de website staan: "Als u als bedrijf de aanvraag indient, dan dient de medewerker in te loggen met de eigen DigiD".⁷³ Bij de gemeente Zoetermeer kan ook digitaal bezwaar gemaakt worden door in te loggen met DigiD.⁷⁴ Ook bij de gemeente Tilburg is dit zo.⁷⁵

De overige eisen die gesteld worden aan een bezwaarschrift: de naam, het adres, een dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen bezwaar wordt

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483 nr. 3, p. 6

⁷¹ Rb. Maastricht 27 maart 2006, *LJN* AW 6886

⁷² "Bezwaarprocedures gemeente Den Haag",

< <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Bezwaarprocedures-gemeente-Den-Haag.htm> >, geraadpleegd op 26 april 2012

⁷³ "Bezwaarschrift indienen",

< <http://www.nieuwegein.nl/infotype/loket/product/view.asp?objectID=398> >, geraadpleegd op 26 april 2012

⁷⁴ "Bezwaar indienen", <

<https://secure.zoetermeer.nl/simeform.php?simaction=content&pagid=1&form=0041979500c4ed1cf5a01345a01a877a8f013adab63ef82> >, geraadpleegd 26 april 2012

⁷⁵ "Bezwaar gemeentelijke belastingen",

< <https://winkel.tilburg.nl/burger/BezwaarGemeentelijkeBelastingen> >, geraadpleegd op 26 april 2012

gemaakt en de gronden van het bezwaar staan niet ter discussie. Deze eisen kunnen zowel op papier als elektronisch worden verzonden. Een bezwaarschrift kan dus zowel op papier als elektronisch verzonden worden mits voldaan is aan het kenbaarheidsvereiste uit artikel 2:15 lid 1 Awb.

Voordat het bestuursorgaan op het bezwaarschrift beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord (artikel 7:2 lid 1 Awb). In de MvT bij de Webv wordt aandacht besteed aan het elektronisch horen van belanghebbenden. De Sociaal-Economische Raad staat hier positief tegenover. Elektronisch horen kan echter alleen wanneer alle belanghebbenden hiermee instemmen. Er dient zorgvuldig omgegaan te worden met het horen van belanghebbenden. Belanghebbenden moeten benaderd worden met de vraag of zij bereid zijn deel te nemen aan een elektronische hoorzitting. Er kan ook een gewone mondelinge hoorzitting plaatsvinden. Op grond van artikel 7:6 lid 1 Awb worden belanghebbenden in elkaars aanwezigheid gehoord. Dat horen mag niet slechts uit luisteren bestaan. Het is van belang dat een elektronische hoorzitting zo geschiedt dat belanghebbenden voldoende in de gelegenheid zijn om hun gedachten uit te wisselen. Het elektronisch horen dient op een betrouwbare en vertrouwelijke manier te geschieden. Op het elektronisch horen is afdeling 2.3 van de Awb van toepassing. Daarbij is het van groot belang dat alle belanghebbenden expliciet kenbaar hebben gemaakt dat zij langs de elektronische weg voldoende bereikbaar zijn. Ook telefonisch zou er gehoord kunnen worden. De Awb verzet zich niet tegen het feit dat bestuursorganen met belanghebbenden een andere wijze dan een gewone hoorzitting overeenkomen, wanneer dit met voldoende zorgvuldigheid geschiedt.⁷⁶ Er dient een goede overweging gemaakt te worden ten aanzien van de financiële aspecten met betrekking tot het aanschaffen van faciliteiten voor het inrichten van de elektronische ruimte om elektronisch te horen.

Bij het digitaal indienen van bezwaar komt het risico van termijnoverschrijding om de hoek kijken. Tijdens de Overheid&ICT beurs op 24 april 2012 in de Jaarbeurs in Utrecht is er gesproken met André Pijl (manager Operations&Support van Iv-Software B.V.). Het bedrijf waar hij voor werkt biedt een integraal softwarepakket 'Octopus Bezwaar en Beroep' aan dat medewerkers van juridische zaken helpt om binnen de wettelijk voorgeschreven beslistermijn te blijven. Octopus houdt termijnen automatisch bij en alarmeert tijdig zodat termijnen niet overschreden worden. Wanneer een bezwaarschrift onvoldoende gemotiveerd is herkent Octopus dit en stuurt direct een automatische e-mail naar de bezwaarmaker waarin staat dat het bezwaarschrift nader aangevuld dient te worden. Daarnaast kan Octopus vijf of meer parallel lopende termijnen bewaken zoals de behandeltermijn, de hersteltermijn, de termijn voor stukken en verweer en termijnen voor premediation. De zaken worden in elektronische dossiers gesorteerd waarin standaardrapporten over de voortgang van de zaak gegenereerd worden. Voor kleinere gemeenten of gemeenten met een beperkt budget kent Iv-Software B.V. een ander softwarepakket, 'Octostad'. Met Octostad kunnen brieven gemaakt worden, hoorzittingen gepland worden en wordt tijdig gealarmeerd voor naderende termijnen.⁷⁷ Octopus van Iv-Software BV is slechts een voorbeeld van een softwarepakket dat zo'n soort pakket aanbiedt dat uitgewerkt is omdat er een gesprek heeft plaatsgevonden. Een ander bedrijf dat een soortgelijk pakket (Verseon Bezwaar en beroep) aanbiedt is Circle Software.

5.3 Besluiten bekendmaken

⁷⁶ *Kamerstukken II 2001/02, 28 483 nr. 3, onder 'Bezwaar en beroep'*

⁷⁷ Iv-Software, "Octopus – Alle hens aan dek", Editie 2012, p.5, Bijlage 4

De bekendmaking van besluiten die tot één of meer belanghebbende(n) zijn gericht geschiedt door toezending of uitreiking (artikel 3:41 lid 1 Awb). Het bestuursorgaan kan dit besluit elektronisch aan belanghebbende(n) toezenden indien zij hebben aangegeven via die weg bereikbaar te zijn (artikel 2:14 lid 1 Awb). Uit de MvT van de Webv komt naar voren dat de enkele bekendheid van een e-mailadres niet voldoende is om ervan uit te gaan dat de burger op die manier bereikbaar is. Er zal expliciet door de burger moeten worden aangegeven dat hij via die weg bereikbaar is.⁷⁸ Wanneer het besluit bekend gemaakt is treedt het besluit in werking (artikel 3:40 Awb).

Ingevolge artikel 3:42 lid 2 Awb dient bekendmaking van besluiten die niet tot één of meer belanghebbenden zijn gericht te geschieden door bekendmaking in een van overheidswege uitgegeven blad, nieuws-, of huis-aan-huisblad. Deze besluiten mogen alleen elektronisch bekendgemaakt worden indien deze bekend gemaakt worden in een van overheidswege uitgegeven elektronisch blad. Eerder werd duidelijk dat een gemeenteblad elektronisch mag worden uitgegeven op grond van artikel 139 lid 3 Gemwet. Wanneer een gemeente nog geen elektronische gemeenteblad kent worden bekendmakingen via een huis-aan-huisblad bekend gemaakt. Het nadeel van het bekend maken van bijvoorbeeld vergunningen in een huis-aan-huisblad voor burgers is dat zij bijvoorbeeld een nee/nee sticker op de deur hebben waardoor zij het huis-aan-huisblad niet krijgen. Ook is het niet handig zoeken naar bekendmakingen en kan er alleen gekeken worden naar huidige bekendmakingen en niet naar bekendmakingen uit het verleden.⁷⁹ Voor de burger is het digitaal aanbieden van het gemeenteblad op sommige punten een voordeel. De bekendmakingen zijn eenvoudig te vinden. Burgers kunnen via een e-mail service op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen in hun woonomgeving. Doordat burgers op deze manier tijdig geïnformeerd worden kunnen zij op tijd gebruik maken van de mogelijkheid tot het maken van bezwaar of het indienen van een zienswijze. Ook draagt de elektronische publicatie van bekendmakingen bij aan de rechtszekerheid van de burger.⁸⁰ Wanneer een gemeente, een waterschap of de provincie de bekendmakingen digitaal in de landelijke standaard van bekendmakingen zal verwerken zal dit het volgende opleveren:

- bekendmakingen zijn eenvoudiger doorzoekbaar op de eigen website;
- de bekendmakingen zijn 24 uur, 7 dagen per week beschikbaar en doorzoekbaar;
- er kunnen bekendmakingen van heel Nederland doorzocht worden;
- de bekendmakingen zijn ook vindbaar via www.overheid.nl;
- burgers kunnen zich op postcodegebied abonneren en zo worden zij via een e-mail service op de hoogte gehouden worden van belangrijke ontwikkelingen in de omgeving.⁸¹

De e-overheid kent een lijst met toegestane type bekendmakingen:

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483 nr. 3, onder paragraaf 3.2

⁷⁹ "Waarom is het belangrijk dat bekendmakingen op de website gepubliceerd worden?", < <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html> > geraadpleegd op 2 mei 2012

⁸⁰ "Wat zijn de voordelen voor burgers?", < <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html> >, geraadpleegd op 2 mei 2012

⁸¹ "Waarom is het belangrijk dat bekendmakingen op de website gepubliceerd worden?", < <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html> > geraadpleegd op 2 mei 2012

aanlegvergunning	aanwijzingsbesluit
agenda en notulen	apv vergunning
belastingbesluit	besluitenlijst
bestemmingsplan	bodembeschermingsvergunning
bouwvergunning	collectevergunning
drank- en horecavergunning	evenementenvergunning
exploitatievergunning	gebruikvergunning
gedoogbesluit	gehandicaptenparkeervergunning
geluidvergunning	gemeenschappelijke regelingen
huisafval	in- en uitritvergunning
inspraak	kansspelvergunning
kapvergunning	ligplaatsvergunning
loterijvergunning	marktvergunning
mededelingen	meldingen
milieu-informatie	milieuvergunning
monumentenvergunning	omgevingsvergunning
onttrekkingsvergunning	openingstijden
optochtvergunning	reclamevergunning
register kinderopvang	rectificatie
sloopvergunning	speelautomatenvergunning
splitsingsvergunning	standplaatsvergunning
stookvergunning	terrasvergunning
uitstallingvergunning	ventvergunning
verkeersbesluit	verkiezingen
verordeningen en reglementen	vervoer gevaarlijke stoffen vergunning
vestigingsvergunning	voorbereidingsbesluit ⁸²

Ontheffingen en vrijstellingen zijn in de lijst niet apart genoemd omdat deze te herleiden zijn naar een vergunning of besluit.

Besluiten die in het huis-aan-huisblad gepubliceerd worden dienen bij de digitale bekendmakingen bekend gemaakt te worden in het elektronische gemeenteblad. Hierbij geldt dat ten minste de beschikkingen met een mogelijk belang van derden gepubliceerd dienen te worden.⁸³

Bij het enkel digitaal bekendmaken van besluiten lopen gemeenten het risico niet alle burgers te bereiken. Om dit risico te minimaliseren kunnen de volgende maatregelen getroffen worden:

- het beschikbaar stellen van (een) computer(s) in de publiekshal zodat burgers daar het elektronisch gemeenteblad kunnen inzien.
- in de papieren versie van het elektronische gemeenteblad kort de besluiten kenbaar maken en daarbij verwijzen naar de digitale versie en naar de geprinte versie die de gemeente ter inzage legt in het gemeentehuis.

5.4 De aanvraag

In artikel 4:1 Awb staat dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen

⁸² "Waardelijst bekendmakingen Gemeente", <<http://metadata.overheid.nl/development/vocabularies/OVERHEIDbm.BekendmakingtypeGemeente.txt>>, geraadpleegd op 3 mei 2012

⁸³ "Welke bekendmakingen moet u publiceren?", <<http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html>>, geraadpleegd 3 mei 2012

tenzij bij wettelijk voorschrift anders bepaald is. Zoals eerder beschreven brengt de ruime, dynamische uitleg van het begrip 'schriftelijk' met zich mee dat een 'schriftelijk' stuk zowel op papier maar ook op een elektronische informatiedrager kan staan.⁸⁴ In het licht van deze ruime uitleg, kan tevens gekeken worden naar artikel 2:13 lid 1 Awb. Dit artikel geeft aan dat het verkeer tussen burgers en het bestuursorgaan een bericht elektronisch kan worden verzonden mits de bepalingen van afdeling 2.3 in acht worden genomen. De elektronische weg dient door het bestuursorgaan opengesteld te worden op grond van artikel 2:15 Awb.

In artikel 4:2 lid 1 Awb staat dat de aanvraag ondertekend moet zijn. Daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van DigiD. Naast de ondertekening moet de aanvraag de naam, de dagtekening en een aanduiding van de beschikking die gevraagd wordt vermelden. Op grond van artikel 4:3a Awb bevestigt het bestuursorgaan ontvangst van een elektronische aanvraag. Het bestuursorgaan kan voor het indienen van een aanvraag een formulier vaststellen op grond van artikel 4:4 Awb. Zo'n formulier is een nuttig instrument voor het bestuursorgaan om elektronische aanvragen in goede banen te leiden. Op die manier kunnen alle gegevens die nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag verstrekt worden. Van de mogelijkheid een formulier vast te stellen heeft de gemeente Oss gebruik gemaakt. Bij het digitale loket kunnen burgers verschillende aanvraagformulieren downloaden.

Het publiceren van een aanvraag mag op grond van artikel 2:14 lid 2 Awb niet uitsluitend geschieden door het toesturen van de aanvraag aan de belanghebbenden. Op die manier zouden één of meer belanghebbenden vergeten kunnen worden omdat de groep van belanghebbenden niet met zekerheid vast te stellen is.

Bij het volledig digitaal aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen krijgt de gemeente te maken met het risico van termijnoverschrijding. Eerder werd duidelijk dat het belangrijk is om termijnen te bewaken om vergunningen van rechtswege te voorkomen. Ook hiervoor heeft Octopus een softwarepakket. 'Octopus Vergunning en Handhaving'. Dit is een alles in één applicatie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vergunningen kunnen hierbij aangevraagd worden door een e-formulier op internet in te vullen. De afhandeling van deze aanvraag kunnen burgers en bedrijven ook via internet volgen. Het softwarepakket kent een afwegingsmodel dat prioriteiten kan stellen waardoor termijnen niet overschreden worden. Daarnaast geeft het softwarepakket een overzicht van de stand van zaken en beschikt het over rapportagemogelijkheden.⁸⁵

5.5 Het indienen van planschadeverzoeken

Een burger heeft recht op een planschadevergoeding wanneer de woning van de burger in waarde daalt of wanneer het woongenot door planologische maatregelen of een bestemmingsplan vermindert.⁸⁶ Een burger kan direct en indirect schade lijden. Directe schade lijdt een burger wanneer het bestemmingsplan de mogelijkheid tot gebruik van zijn grond beperkt. Van indirecte schade is sprake wanneer het bestemmingsplan ongunstige ontwikkelingen in de nabije omgeving mogelijk maakt.⁸⁷ Artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat in op planschade.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483 nr. 3, p. 6

⁸⁵ Iv-Software, "Octopus – Alle hens aan dek", Editie 2012, p. 6, Bijlage 4

⁸⁶ "Wat is planschade en wanneer heb ik recht op schadevergoeding?",

< <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vraag-en-antwoord/wat-is-planschade-en-wanneer-heb-ik-recht-op-schadevergoeding.html> > ,

geraadpleegd op 30 maart 2012

⁸⁷ P.J.J. van Buuren en anderen, "Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht", Deventer: Kluwer 2010, p. 283

Burgemeester en wethouders kunnen degene waarvan de woning minder waard wordt of het woongenot vermindert een tegemoetkoming toekennen wanneer de schade of het verminderde woongenot niet voor rekening van de burger/de aanvrager van de vergoeding behoort te komen en wanneer de tegemoetkoming niet op een andere manier is verzekerd. Uit artikel 6.2 lid 1 Wro blijkt dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening en risico van de gedupeerde komt. Daarbij gaat het erom de schade die valt binnen het normaal maatschappelijk risico schade is waarmee iedere burger in bepaalde situaties rekening moet houden en dat zulke schades daarom niet als bijzonder kunnen worden gezien.⁸⁸ Onder het normaal maatschappelijk risico vallende schade vallen in ieder geval (artikel 6.2 lid 2 Wro): bij inkomensderving 2% van het inkomen voor de schade en bij vermindering van de waarde van de onroerende zaak 2% van de waarde van de onroerende zaak. Bij risico zijn twee soorten risicoaanvaarding te onderscheiden. Bij actieve risicoaanvaarding gaat het om een belanghebbende die weet of behoort te weten dat een nieuw bestemmingsplan een voor hem nadelige verandering zou kunnen meebrengen en hij toch overgaat tot de aanschaf van het onroerend goed.⁸⁹ Bij passieve risicoaanvaarding gaat het om een eigenaar van een onroerende zaak die geen gebruik maakt van de mogelijkheden die hij volgens een bestemmingsplan heeft terwijl hij weet of kan weten dat er voornemens zijn die de mogelijkheden wegnemen of verminderen.⁹⁰ In lid 3 van artikel 6.1 Wro wordt aangegeven dat de aanvraag een motivering en een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde schadevergoeding moet bevatten. Het gaat bij planschadeverzoeken dus om een –aanvraag-. Dat een aanvraag via de digitale weg gedaan kan worden is duidelijk geworden in paragraaf 5.4. Dit geldt dus tevens voor een planschadeverzoek omdat dit ook een aanvraag is.

In artikel 4:4 wordt het bestuursorgaan de bevoegdheid gegeven een formulier voor een aanvraag vast te stellen wanneer hier bij wettelijk voorschrift niet in voorzien is. Van deze mogelijkheid heeft de gemeente Oss gebruik gemaakt. Bij het digitale loket kan onder 'leefomgeving' een aanvraagformulier gedownload worden om een tegemoetkoming in de planschade aan te vragen.⁹¹

Het aanvragen van een planschadevergoeding is geen simpele aangelegenheid. Het formulier dat de gemeente Oss gebruikt voor het aanvragen van een planschadevergoeding is zeer uitgebreid. Er moet goed gemotiveerd worden en er dienen aanvullende stukken meegestuurd te worden. Bij het aanvraagformulier van de gemeente Oss dient het volgende naar voren gebracht te worden:

- de planologische maatregel die de schade veroorzaakt;
- de planologische regeling die voorafgaand aan het besluit ter plaatse gold;
- de aard van de schade: waardevermindering van eigendom of inkomensderving;
- bij waardevermindering van eigendom dient een omschrijving van de onroerende zaak waarvan de aanvrager zakelijk gerechtigde is ingediend te worden;
- de datum waarop het eigendom van de onroerende zaak of van het zakelijke recht daarop verworven is dient aangegeven te worden;
- bij inkomensderving dient nadere informatie en een uitleg gegeven te worden;
- de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming dient uitgebreid onderbouwd te zijn;
- als er mogelijkheden zijn geweest om de schade te beperken of voorkomen dienen deze aangegeven te worden;
- wanneer er zich ten opzichte van de eerder geldende planologische regeling voordelen voordoen voor de aanvrager dienen deze aangegeven te worden;

⁸⁸ P.J.J. van Buuren en anderen, *"Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht"*, Deventer: Kluwer 2010, p. 295

⁸⁹ P.J.J. van Buuren en anderen, *"Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht"*, Deventer: Kluwer 2010, p. 298

⁹⁰ P.J.J. van Buuren en anderen, *"Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht"*, Deventer: Kluwer 2010, p. 300

⁹¹ "Leefomgeving – aanvraagformulier tegemoetkoming planschade",

< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Leefomgeving.htm> >
geraadpleegd op 31 maart 2012

- indien er geen vergoeding in geld gewenst is dient aangegeven te worden op welke wijze de aanvrager dan wenst in de schade tegemoet gekomen te worden;
- er dient een aanvulling en toelichting op de aanvraag in zijn geheel gegeven te worden en
- er dient een kopie van het eigendomsbewijs, koopovereenkomst of van het contract economische overdracht en het rapport van een deskundige of een adviseur dient meegestuurd te worden.

Op grond van de uitleg van de wet kunnen aanvragen en dus ook een aanvraag om planschadevergoeding elektronisch ingediend worden. Er worden aan een planschadeverzoek echter veel kwalitatieve eisen gesteld die een elektronische aanvraag niet praktisch maken. Bij planschadeverzoeken is het met betrekking tot de kwalitatieve eisen die gesteld worden aan de aanvraag passender en beter om deze aanvragen via de gebruikelijke manier, op papier en per post, in te dienen.

Mocht de digitale weg toch opengesteld worden voor planschadeverzoeken dient de termijn te worden bewaakt om een dwangsom op grond van artikel 4:17 Awb te voorkomen. Op grond van artikel 6.1.3.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moet het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van het advies van de aangewezen adviseur beslissen op de aanvraag van planschadevergoeding. Lid 2 van dit artikel geeft een mogelijkheid om de termijn van 8 weken eenmaal voor vier weken op te rekken.

5.6 De situatie binnen de gemeente Oss met betrekking tot zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, het doen van aanvragen en het aanvragen van een planschadevergoeding

Na hierboven de toelaatbaarheid van de elektronische weg bij zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, het doen van een aanvraag en het doen van een aanvraag van planschadevergoeding is het goed om het gehele overzicht af te maken door te kijken hoe ver de gemeente Oss is op dit gebied. De gemeente Oss heeft de elektronische weg nog niet opengesteld voor bovengenoemde aspecten. Uitzondering is het elektronisch bekendmaken. De gemeente Oss kent het gemeenteblad 'Oss Actueel' dat ook digitaal te raadplegen is. Het bekendmaken van besluiten gebeurt echter niet in de landelijke standaard. De gemeente Oss is niet in het bezit van een softwarepakket voor het stellen van prioriteiten, dat een overzicht geeft van de stand van zaken en dat beschikt over rapportagemogelijkheden voor bezwaarschriften of voor het afhandelen van aanvragen. Wel kent Oss veel aanvraagformulieren waaronder een aanvraagformulier voor een planschadevergoeding. Veel van deze formulieren kunnen echter niet digitaal worden afgehandeld.

5.7 Conclusie

Uit hoofdstuk 5 valt voornamelijk te concluderen dat het schriftelijkheidsvereiste, de ondertekening en het kenbaarheidsvereiste een grote rol spelen bij de elektronische weg. Bij de elektronische weg is het van belang dat aan het kenbaarheidsvereiste (artikel 2:15 Awb) voldaan is. Doordat het begrip "schriftelijk" nu ook als elektronisch document gezien kan worden en de ondertekening via DigiD kan geschieden kan geconcludeerd worden dat inspraakreacties/zienswijze, een bezwaarschrift, een aanvraag en een planschadeverzoek (omdat dit ook een aanvraag is) zowel op papier als elektronisch ingediend kunnen worden mits het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat de elektronische weg openstaat. De kwalitatieve eisen aan de aanvraag van een planschadeverzoek maken het elektronisch aanvragen van dergelijke aanvraag echter niet praktisch. Het is om die reden passender en beter om deze aanvragen via de gebruikelijke manier, op papier en per post, in te dienen. Om besluiten elektronisch bekend te maken kan gebruik gemaakt worden van het

elektronische gemeentebld. Daarbij moet rekening gehouden worden met de burgers die niet of nauwelijks toegang hebben tot het internet. Bij bezwaarschriften wordt de burger gehoord. Dit kan elektronisch geschieden wanneer alle belanghebbenden daarmee hebben ingestemd. Er moet bij elektronisch horen genoeg gelegenheid worden geboden om op elkaar te reageren. Hiervoor dient een goed systeem geboden te worden. De financiële consequenties die de aanschaf van een goed systeem voor het elektronisch horen met zich meebrengt dienen goed overwogen te worden tegen de praktische mogelijkheden.

Hoofdstuk 6 – Gemeentelijke verordeningen

Op de site van de overheid kan men verordeningen van gemeenten vinden. Voor de gemeente Oss levert dit 154 resultaten op.⁹² Hierbij staan ook allerlei oude en vervallen verordeningen. De gemeente heeft twee mogelijkheden om de elektronische weg open te stellen. Zij kan ervoor kiezen om kenbaar te maken voor welke diensten de elektronische weg openstaat. Zij kan er ook voor kiezen om bepaalde diensten van de elektronische weg uit te sluiten. Dit kan zij doen door in specifieke verordeningen de elektronische weg open te stellen of uit te sluiten.⁹³ De verordeningen die op dit moment geldend zijn, zijn bezien. Er is onderzocht of er aanpassingen in de verordeningen moeten plaatsvinden wanneer de digitalisering van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, bekendmakingen, aanvragen en eventueel het indienen van planschadeverzoeken wordt doorgezet. Hieronder zullen de bevindingen uiteen gezet worden.

6.1 Inspraakverordening gemeente Oss 2007

De inspraakverordening regelt de procedure omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid betrokken worden. Ingezetenen en belanghebbenden kunnen een zienswijze indienen. In artikel 4 van de inspraakverordening wordt afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard. Dit is de UOV. Bij de artikelsgewijze toelichting wordt per artikel kort een uitleg gegeven. Bij artikel 4 luidt de uitleg van de inspraakprocedure als volgt: "Na de terinzagelegging en bekendmaking van het beleidsvoornemen kunnen belanghebbenden gedurende zes weken (tot de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb: vier weken) schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren brengen. In de meeste gevallen zal deze procedure passend zijn voor de inspraak. Zo niet, dan kan op grond van het tweede lid de inspraakprocedure worden aangepast. Zo kan in bepaalde gevallen van de procedure worden afgeweken. Een voorbeeld is als het beleid slechts een beperkte groep burgers aangaat met wie het beleidsvoornemen al uitgebreid besproken is bijvoorbeeld via wijk –en dorpsraden. Dit kan het geval zijn bij inrichtingsplannen". Hieruit blijkt dat belanghebbenden schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren kunnen brengen. Eerder in dit onderzoek werd duidelijk dat het begrip schriftelijk een ruime en dynamische uitleg krijgt in de MvT van de Webv. Dat brengt met zich mee dat een schriftelijk stuk ook een elektronisch document kan zijn. Belanghebbenden kunnen, wanneer de gemeente Oss de elektronische weg openstelt, hun inspraakreactie dus ook digitaal indienen naast de schriftelijke (op papier) en mondelinge manier. Zodra de gemeente Oss de elektronische weg openstelt kan er ter volledigheid in de Inspraakverordening aangegeven worden dat inspraakreacties digitaal ingediend kunnen worden.

6.2 Algemene Plaatselijke Verordening Oss 2011 (APV)

De APV van Oss worden regelingen getroffen omtrent de volgende onderwerpen: openbare orde, seksinrichtingen, prostitutie, grow- en smartshops (en dergelijke), milieu, parkeren en voertuigen, venten, standplaatsen, snuffelmarkten, openbaar water, crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden, het verbod om vuur te stoken en strafbepalingen.

⁹² "Regelingen van gemeenten, provincies en waterschappen", <http://zoekdienst.overheid.nl/ictu_website/CVDR/CVDRResultaat.aspx?searchtype=Simple&connection=CVDR&gemeente=Oss>, geraadpleegd op 7 mei 2012

⁹³ "Handreiking Wet elektronisch bestuurlijk verkeer" – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In de APV van Oss staat artikel 1:3, een algemeen artikel over het indienen van een aanvraag. Artikel 3:4 van de APV gaat over de aanvraag van een exploitatievergunning van een seksinrichting. Artikel 3:19 van de APV gaat in op de aanvraag van de exploitatievergunning van een grow- of smartshop. In de APV staat niet expliciet dat deze aanvragen schriftelijk, op papier, gedaan moeten worden omdat aangenomen mag worden dat burgers weten dat een aanvraag niet anders dan op papier ingediend moeten worden. Wanneer de aanvragen digitaal geregeld kunnen worden zal voor de duidelijkheid van de burgers van Oss in de APV opgenomen kunnen worden op welke manieren dit kan geschieden. Op die manier is het voor de burger die de APV raadpleegt om bijvoorbeeld te bekijken welke bescheiden er bij de aanvraag van een exploitatievergunning van een seksinrichting of grow- of smartshop ingediend moeten worden duidelijk dat de aanvraag ook digitaal ingediend kan worden.

6.3 Marktverordening 2010

De marktverordening kent bepalingen omtrent het aanvragen en verlenen van de vergunning van een standplaats en strafbepalingen.

Artikel 7 van de Marktverordening gaat over de vereisten aan de vergunningsaanvraag voor een standplaats. Ook hier zou nadat de gemeente Oss de elektronische weg voor aanvragen geopend heeft ter volledigheid aan kunnen geven dat de aanvraag digitaal ingediend kan worden.

6.4 Verordening advisering planschade gemeente Oss 2008

Deze verordening bevat regels omtrent de opdrachtverstrekking, het aanwijzen van een adviseur of adviescommissie en het betrekken van de aanvrager en overige belanghebbenden daarbij. Daarnaast kent de verordening regelt omtrent de werkwijze van de adviseur of de adviescommissie en de deskundigheid en onafhankelijkheid.

Artikel 1 onder a van deze verordening kent aan 'de aanvrager' de volgende begripsbepaling toe: "degene die een aanvraag om tegemoetkoming in de schade als bedoeld in artikel 6.1 Wro indient". Lid 3 van dat artikel beschrijft de eisen aan de indiening van de aanvraag van planschade. Hierbij wordt niet expliciet genoemd dat het om een schriftelijke aanvraag moet gaan omdat ook hier er vanuit gegaan mag worden dat burgers weten dat een aanvraag niet anders dan schriftelijk ingediend kan worden. Wanneer de gemeente Oss er toch voor kiest de elektronische weg voor planschadeverzoeken open te stellen zou ook hier ervoor gekozen kunnen worden om bij artikel 1 onder a van deze verordening duidelijk te maken dat de aanvraag van planschade ook digitaal ingediend kan worden. Op die manier is het voor zowel de burgers als medewerkers van de gemeente Oss duidelijk op welke manieren de aanvraag ingediend kan worden.

6.5 Conclusie

Uit hoofdstuk 6 kan geconcludeerd worden dat de gemeente twee mogelijkheden heeft om de elektronische weg open te stellen. Zij kan deze weg expliciet open stellen of expliciet uitsluiten. In de gemeente Oss hoeven er geen ingrijpende veranderingen aangebracht te worden in de bestaande verordeningen. Om duidelijkheid voor de burger te creëren met betrekking tot het open staan van de elektronische weg is het beter en passender om in de bovenstaande verordeningen op te nemen dat de elektronische weg openstaat zodra dit het geval is.

Hoofdstuk 7 – Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Dit onderzoek is opgesteld naar aanleiding van de relatieve onbekendheid met het elektronisch indienen van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen, planschadeverzoeken en het bekendmaken van besluiten. De conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden zullen hieronder uiteen gezet worden.

Uit de gesprekken met andere gemeenten (Nieuwegein en Zoetermeer) komt voornamelijk naar voren dat het waarborgen van de privacy van burgers een risico kan zijn bij digitalisering. Ook bewaartermijnen en het archief kunnen een probleem zijn bij digitalisering. Aan deze aspecten dient dus extra aandacht geschonken te worden. Tips die werden gegeven waren: maak de processen rond digitalisering niet te gedetailleerd en gebruik de kennis van andere gemeenten. Ook het luisteren naar de burgers is belangrijk. Er kunnen onderzoeken plaatsvinden onder burgers. Met de uitkomsten daarvan kan op de behoefte van burgers ingespeeld worden. De organisatie van de gemeente Oss is niet geheel onbekend met de elektronische weg. Er kan een aantal zaken digitaal afgehandeld worden, maar het digitale loket bestaat nog voornamelijk uit formulieren die later alsnog per post verstuurd moeten worden. Zaken als inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het indienen van aanvragen en planschadeverzoeken zijn niet digitaal vertegenwoordigd. Het gemeenteblad, *Oss actueel*, is digitaal te lezen maar volledige digitalisering van het bekendmaken van besluiten en het inkorten van de papieren versie van het gemeenteblad is nog niet doorgevoerd. Op digitaal terrein kan de gemeente Oss dus nog uitbreiden.

Uit de Algemene wet bestuursrecht, de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronische bekendmaking vloeien allerlei verplichtingen en mogelijkheden voort. Zo draagt elk bestuursorgaan verantwoordelijkheid voor het betrouwbaar en vertrouwelijk versturen van elektronische berichten. Het belangrijkste punt dat uit deze wetgeving naar voren komt is dat het bestuursorgaan de elektronische weg kan openstellen (het kenbaarheidsvereiste). Dit dient dan voor zowel burgers als voor interne partijen te gebeuren. Ook uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State komt naar voren dat er duidelijkheid verschaft moet worden omtrent de openstelling van de elektronische weg. Daarnaast dient de elektronische handtekening betrouwbaar te zijn. In Nederland wordt gebruik gemaakt van DigiD. De gemeenten Nieuwegein, Zoetermeer, Den Haag en Tilburg zijn voorbeelden van gemeenten die burgers gebruik laten maken van DigiD. Wanneer een bestuursorgaan de burger elektronische dienstverlening wil bieden zal dus aan deze eisen en de andere eisen uit de wetgeving voldaan moeten worden.

Digitalisering van de dienstverlening voor burgers brengt in het algemeen een aantal risico's met zich mee. Het niet voldoen aan de bewaartermijn en het niet hebben van een goed en bruikbaar archief is een voorbeeld. Deze risico's doen zich bij de gemeente Oss niet voor. De gemeente Oss had immers de primeur als eerste gemeente over te mogen gaan van fysieke stukken naar gedigitaliseerde archiefstukken. De gemeente heeft al veel archiefstukken gedigitaliseerd door middel van Document Management Systeem. Op dit gebied zijn dus geen grote verbeteringen aan te brengen. Wel zou het goed zijn als de gemeente Oss de overige, nog niet digitaal gearchiveerde stukken zoals bestemmingsplannen, subsidies en verkeersbesluiten digitaal zou archiveren.

Het beschermen van de privacy en persoonsgegevens van burgers is tevens een risico bij het digitaal aanbieden van elektronische dienstverlening. Er zullen meer

(persoons)gegevens via de digitale weg ingediend en verwerkt worden. Daarbij moet gedacht worden aan hackers en de technische mogelijkheden anno 2012. De gemeente Oss is goed op weg met de periodieke controles van de beveiliging(systemen), het overleg met het ICT platform, de bewustwordingscampagne onder werknemers op gebied van privacy van burgers en hoe zij daarmee om dienen te gaan en het inzetten van mystery guests. Deze mystery guest zal proberen binnen te komen bij de werkplekken en proberen in een computer bij gegevens te komen. Het is een goede check in hoeverre werknemers bewust zijn van het feit dat ze geen vreemden binnen moeten laten en hun computerscherm moeten vergrendelen. Ook wordt op die manier gecheckt in hoeverre een mystery guest het systeem in kan zodra deze een computer gevonden heeft die niet vergrendeld is. Er wordt bij het maken van een account voor een werknemer gekeken welke programma's deze moet gebruiken. Zo zal iemand van de afdeling Bestuurszaken nooit toegang hebben tot Suwinet. Suwinet bevat persoonsgegevens en bijvoorbeeld het inkomen van een burger. Een werknemer die moet beoordelen of een persoon recht heeft op een uitkering heeft recht dit in te zien. In de nazomer van 2011 is Suwinet een campagne begonnen om de zorgvuldigheid van gebruik van Suwinet te vergroten. Uit onderzoek van de Inspectie Werk en Inkomen en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek namelijk dat er op dit punt, vooral bij gemeenten, veel te verbeteren valt. Dit kan dus ook voor de gemeente Oss gelden. Een privacybeleid ontbreekt. Wanneer er een lek ontstaat in het systeem, waardoor er persoonsgegevens op straat komen te liggen of medewerkers gegevens inzien waarvoor zij niet bevoegd zijn is de gemeente Oss daar niet op voorbereid. In het verleden heeft de gemeente Oss al een schadeclaim van €20.000,- gehad.

Termijnoverschrijding is ook een risico dat zich bij het digitaal aanbieden van de mogelijkheid tot het indienen van bezwaarschriften of aanvragen kan voordoen wanneer de 'digitale postbus' niet consequent wordt gecontroleerd. Dit kan de gemeente Oss op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen per geval maximaal €1260,- aan dwangsommen kosten. Ook kan er door termijnoverschrijding een vergunning van rechtswege ontstaan. Het is dus zaak deze termijnen goed in de gaten te houden, eventueel door middel van speciale softwarepakketten. Niet alle burgers beschikken over een computer of internet. Bij enkel digitaal bekend maken van besluiten zullen deze burgers niet bereikt worden. Hier dient rekening mee gehouden te worden met passende oplossingen zoals het elektronische gemeenteblad ter inzage leggen bij het gemeentehuis.

Bij de vraag of de elektronische weg toelaatbaar is, valt te concluderen dat voornamelijk het schriftelijkheidsvereiste, de ondertekening en het kenbaarheidsvereiste een grote rol spelen. Doordat onder "schriftelijk" ook een elektronisch document verstaan kan worden en DigiD aan de eisen van een betrouwbare elektronische handtekening voldoet, kan geconcludeerd worden dat inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, planschadeverzoeken en aanvragen ook via de elektronische weg ingediend kunnen worden. Tenminste, als aan het kenbaarheidsvereiste voldaan is en waar nodig gebruik wordt gemaakt van DigiD. Echter, het aanvragen van een planschadevergoeding is geen simpele aangelegenheid. Er worden veel kwalitatieve eisen gesteld aan de aanvraag. Het aanvraagformulier dient uitgebreid ingevuld te worden en de geleden schade dient uitgebreid onderbouwd te worden. Ook dienen stukken meegestuurd te worden als een kopie van het eigendomsbewijs van het onroerend goed of een koopovereenkomst of het contract economische overdracht en het rapport van een deskundige of adviseur. De kwalitatieve eisen aan de aanvraag van een planschadeverzoek maken het elektronisch aanvragen van een dergelijke aanvraag echter niet praktisch. Het is om die reden passender en beter om deze aanvragen via de gebruikelijke manier, op papier en per post, in te dienen. Het horen van de burger

bij bezwaarschriften kan elektronisch geschieden via bijvoorbeeld een videoconferentie. Er moet daarvoor een goed systeem geboden te worden zodat de belanghebbenden die gehoord worden op elkaar kunnen reageren. Dit brengt forse financiële gevolgen met zich en er zal daarom dus een afweging gemaakt moeten worden of het elektronische horen in de gemeente Oss ingepast zal worden. Besluiten kunnen via de elektronische weg bekend gemaakt worden, hetgeen dan moet gebeuren in een elektronisch gemeenteblad. Het gemeenteblad *Oss Actueel* is elektronisch te lezen, maar het is nog niet in de landelijke standaard ingevoerd. Deze mogelijkheid heeft de gemeente Oss dus nog.

Als laatste kan geconcludeerd worden dat er geen ingrijpende veranderingen aangebracht behoeven te worden in de bestaande verordeningen binnen de gemeente Oss. De gemeente heeft twee mogelijkheden om de elektronische weg open te stellen. Zij kan ervoor kiezen om kenbaar te maken voor welke diensten de elektronische weg openstaat. Zij kan er ook voor kiezen om bepaalde diensten van de elektronische weg uit te sluiten. Dit kan zij doen door in specifieke verordeningen de elektronische weg open te stellen of uit te sluiten. In de *Inspraakverordening gemeente Oss 2007*, *Algemene Plaatselijke Verordening 2011*, *Marktverordening 2010* en *Verordening advisering planschade gemeente Oss 2008* zou de openstelling van de elektronische weg specifiek kunnen worden opgenomen wanneer de digitalisering van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen (en planschadeverzoeken) zou worden doorgezet.

Met deze conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale vraag die luidt: "Hoe kan het digitale proces ten aanzien van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, besluiten, planschadeverzoeken en aanvragen binnen de gemeente Oss juridisch correct worden vormgegeven in het licht van de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante regelgeving?"

Belangrijkste daarbij is dat voor alle genoemde diensten de elektronische weg op grond van de wet toelaatbaar is. De gemeente Oss kan de elektronische dienstverlening met deze diensten uitbreiden wanneer zij zich houdt aan de wettelijk eisen die door de Awb, Webv en de Web worden gesteld. Het elektronisch laten indienen van een planschadeverzoek is gezien de kwalitatieve eisen die daarbij gelden niet aan te raden. Het elektronisch horen van burgers bij een bezwaarschrift behoort tot de mogelijkheden. Daar hangt een prijskaartje aan en daarom zal de gemeente Oss een goede overweging moeten maken of dat het waard is en of het noodzakelijk is. Daarnaast dient de gemeente Oss rekening te houden met de risico's met betrekking tot privacy van burgers, er dient aandacht te zijn voor de geldende termijnen, de digitale postbus en burgers zonder computer of internet. Duidelijkheid naar burgers en werknemers met betrekking tot het openstellen van de elektronische kanalen dient niet vergeten te worden. Een beleid ten aanzien van de elektronische dienstverlening is daarbij dus geen overbodige luxe voor de gemeente Oss.

7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van het onderzoek worden onderstaande aanbevelingen gedaan aan de gemeente Oss.

1. Maak digitale juridische werkprocessen niet te gedetailleerd en raadpleeg andere gemeenten over hun ervaringen. Pas intervisie met verschillende gemeenten toe. Houd onderzoeken onder burgers en gebruik de uitkomsten om in te spelen op de behoefte van de gemeenschap. Dit zijn tips die naar voren kwamen uit de interviews met de gemeente Nieuwegein en Zoetermeer.
2. Houd bij (verdergaande) digitalisering van de juridische processen strak vast aan de wettelijke richtlijnen. Bijvoorbeeld wanneer wordt gekozen voor digitalisering van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, aanvragen, planschadeverzoeken, publicaties van besluiten in het elektronische gemeenteblad.
3. Open de elektronische weg niet voor de indiening van een planschadeverzoek. Dit is, gezien de kwalitatieve eisen die daaraan gesteld zijn, niet praktisch. Laat deze verzoeken via de normale, op papier en per post, manier ingediend worden.
4. Het elektronisch horen van betrokkenen bij een bezwaarschrift behoort tot de mogelijkheden. Daar hoort een deugdelijk systeem voor videoconferenties bij. Daar hangt een prijskaartje aan. Overweeg of de mogelijkheid tot het bieden van een elektronische hoorzitting zwaarder weegt dan het kostenplaatje.
5. Wanneer de bekendmakingen van besluiten in het elektronische gemeenteblad geschieden en deze ingekort worden in de papieren versie van *Oss actueel* dient daarbij verwezen te worden naar de elektronische variant. Zorg voor een passende oplossing voor burgers die niet beschikken over een computer of internet. Leg het elektronische gemeenteblad geprint ter inzage op het gemeentehuis. Er kan eventueel een computer in de publiekshal beschikbaar gesteld worden om burgers op deze manier toegang tot het elektronische gemeenteblad te bieden.
De bekendmaking van besluiten zou tevens in de landelijke standaard gezet kunnen worden.
6. Gebruik digitale ondertekening via DigiD niet alleen (zoals thans het geval is) bij Burgerzaken, maar voer deze integraal door in de juridische processen, zoals inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, planschadeverzoeken en aanvragen.
7. Maak een start met de digitalisering van nog niet gedigitaliseerde archiefstukken, zoals bestemmingsplannen, subsidies en verkeersbesluiten. Op die manier kan er geen verwarring ontstaan of een bepaald archiefstuk digitaal of fysiek te vinden is. Een actieve aanpak op dit punt past bij de koplopersrol van Oss. De gemeente Oss had immers de primeur als eerste gemeente over te mogen gaan van fysieke archiefstukken naar gedigitaliseerde archiefstukken.
8. Ontwikkel beleid op het gebied van privacy en bescherming van persoonsgegevens. Dit is er nu niet. Er wordt van de wet uitgegaan, omdat er zich tot nu toe nauwelijks situaties voorgedaan hebben, met uitzondering van de schadeclaim van €20.000,-, waarbij de schending van privacy van een burger in het geding was. Dit kan anders worden wanneer de gemeente Oss de dienstverlening verder gaat digitaliseren. Er zullen meer (persoons)gegevens via de digitale weg ingediend en verwerkt worden. Medewerkers van de gemeente Oss hebben niet allemaal het recht gegevens van burgers van Suwinet beschikbaar te hebben. Ondanks goede beveiliging en goede systemen binnen de gemeente Oss kan het voorkomen dat het systeem toch gehackt wordt en er persoonsgegevens op straat komen te liggen of werknemers die het recht niet hebben toch toegang krijgen tot Suwinet. De gemeente Oss dient hier op voorbereid te zijn.

9. Intensiveer en optimaliseer de bewustwordingscampagne onder de medewerkers van de gemeente Oss op het gebied van privacy. Onderzoeker heeft weinig van deze campagne gezien in de drie maanden die op het gemeentehuis van Oss zijn doorgebracht. Maak gebruik van de campagne 'Zorgvuldig gebruik Suwinet' om de zorgvuldigheid met Suwinet binnen de organisatie te verbeteren.
10. Blijf gebruik maken van mysteryguests en blijf hackers inhuren. Dit is een goede controle door iemand van buiten de gemeente Oss op de beveiliging(systemen). Ook het overleggen met het ICT platform en de periodieke controle op de beveiligingsystemen moet blijven gebeuren.
11. Maak gebruik van goede softwaresystemen die het aanbieden van digitale juridische diensten adequaat ondersteunen. 'Octopus Bezwaar en Beroep' en 'Octopus Vergunning & Handhaving' van Iv-software BV en 'Verseon bezwaar en beroep' van Circle software zijn voorbeelden van softwarepakketten die de gemeente Oss zou kunnen aanschaffen.
12. Communiceer duidelijk, bijvoorbeeld via een persbericht, over de mogelijkheden gebruik te maken van de elektronische weg en wanneer deze is open gesteld. Dit voorkomt onduidelijke situaties. Deze duidelijkheid kan geboden worden door in verordeningen aan te geven dat de elektronische weg openstaat. Daarnaast kan er ten aanzien van artikel 2:15 Awb beleid ontwikkeld worden dat duidelijk maakt voor welke doelen of diensten de digitale kanalen openstaan.
13. Breng de opengestelde elektronische weg structureel onder de aandacht, bijvoorbeeld door het in *Oss actueel* op te nemen, een bericht op de website te plaatsen en een bericht op de LCD schermen in de publiekshal te plaatsen.
14. Geef opdracht aan een communicatieadviseur om een advies op te stellen en een actorenanalyse te maken zodat alle belangrijke partijen intern ook bekend zijn met het feit dat de elektronische weg openstaat.
15. Voeg in aanvraagformulieren standaard 'Bent u per e-mail bereikbaar met betrekking tot deze aanvraag? Zo ja, vul hieronder uw e-mail adres in' toe. Op die manier is het voor de gemeente Oss direct duidelijk of de burger in kwestie via de elektronische weg bereikbaar is.

Met deze aanbevelingen kan de gemeente Oss aan de slag om het digitale proces ten aanzien van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, aanvragen en planschadeverzoeken juridisch correct vorm te geven en in te passen in de organisatie.

Hoofdstuk 8 – Evaluatie

Proces

In februari 2012 startte ik met mijn afstudeerstage bij de gemeente Oss. In de eerste week hebben er een aantal gesprekken plaatsgevonden om helder te krijgen wat de gemeente Oss onderzocht wilde hebben. Hieruit kwam naar voren dat men wilde weten hoe het is gesteld met de digitalisering van processen als: inspraakreacties en zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, aanvragen en planschadeverzoeken.

Nadat ik de vragen van de gemeente Oss helder had voor mezelf ben ik gestart met het onderzoeksplan. Hiervoor heb ik me in het begin goed moeten inlezen in de onderwerpen, zodat het voor mij gemakkelijker werd om een kwalitatief goed onderzoeksplan met een centrale vraag en deelvragen van kwaliteit op te stellen. Uiteindelijk is het opstellen van het onderzoeksplan vlot verlopen. Kort daarna werd het plan goedgekeurd.

Na goedkeuring van het onderzoeksplan, was het tijd om aan de slag te gaan met alle informatie die ik had verzameld. Ten tijde van het onderzoek heb ik voornamelijk wetteksten, literatuur en verschillende handreikingen bestudeerd. Tijdens de eerste week van de stage vond ik op internet het boek "Bestuursrecht, e-mail en internet – Bestuursrechtelijke normen voor elektronische overheidscommunicatie" uit 2011 van mevrouw Aline Margreet Klingenberg. Dit boek was zeer geschikt voor dit onderzoek. De gemeente Oss heeft het boek toen voor me besteld. Bij het uitvoeren van het onderzoek heb ik verschillende medewerkers van de gemeente Oss geraadpleegd. Zij waren allen bereid me te helpen en namen daar echt de tijd voor. Ik heb tijdens het onderzoek ontzettend veel gehad aan de kennis die deze collega's hebben. Ook heb ik medewerkers van andere gemeenten gesproken. Tijdens het onderzoek heb ik verder gekeken dan wetteksten, literatuur, handreikingen en kennis van collega's. Zo heb ik de beurs Overheid & ICT in de Jaarbeurs in Utrecht bezocht. Ook ben ik bij de open dag van de afdeling Automatisering van de gemeente Oss geweest. Ik heb hoorzittingen bijgewoond en dossiers doorgelezen met betrekking tot planschade. Dit zijn dingen die ik gedaan heb in het kader van het onderzoek. Daarnaast heb ik de kans gekregen om mijn kennis te verbreden. Ik kreeg een uitnodiging voor de cursus Staatssteun die gegeven werd door de heer Allard Knook. Deze cursus was ontzettend leerzaam. Door de (deeltijd) baan die ik tijdens mijn stage aangeboden kreeg bij de bezwaarschriftencommissie heb ik met verschillende zaken, waaronder planschade zaken maar ook andere bezwaarschriften, gewerkt. Het is heel leerzaam om vanuit een ander gezichtspunt naar deze zaken te kijken, te zien hoe er overlegd wordt en te zien hoe het advies naar de burgemeester of het college van burgemeester en wethouders tot stand komt.

Ik kijk terug op een leerzame, leuke, interessante afstudeerstage bij de gemeente Oss. Het onderzoeken hoe de digitalisering van inspraakreacties/zienswijzen, bezwaarschriften, het bekendmaken van besluiten, aanvragen en planschadeverzoeken juridisch correct ingepast kan worden binnen de gemeente Oss vond ik erg interessant. De afwisseling tussen juridische vraagstukken en het praktische gedeelte beviel daarbij goed.

Inhoud

Met een tevreden gevoel kijk ik terug op het onderzoek. De onderwerpen en vragen die de gemeente Oss had heb ik alle kunnen onderzoeken en behandelen in het onderzoek. Om die reden is het onderzoek bruikbaar voor de gemeente Oss. Het geeft een voldaan gevoel dat ik op deze manier mijn steentje kan bijdragen aan de optimalisering van de dienstverlening voor de burgers van de gemeente Oss, wanneer de digitalisering daadwerkelijk doorgezet wordt.

Het onderzoeksplan zoals deze in het begin van de stage opgesteld is, is niet volledig gevolgd. Deelvraag 1 en 3 zijn samen in hoofdstuk 2 behandeld. Deelvraag 6 is verwerkt bij de uitwerking van deelvraag 5 in hoofdstuk 5. Ook deelvraag 7 is niet apart behandeld. Deze is behandeld bij het hoofdstuk met mogelijke risico's bij digitalisering, hoofdstuk 4.3.

Het handboek (bijlage 5) dat voor de gemeente Oss gemaakt is, is tot stand gekomen door het onderzoeksplan waarbij wetteksten, literatuur en handreikingen bestudeerd zijn. Het handboek is zeer bruikbaar voor de gemeente Oss. Hierin worden de vragen van de gemeente Oss beantwoord en komen de belangrijkste punten van het onderzoek aan bod. De aanbevelingen (in het handboek 'actiepunten' genoemd) kan de gemeente Oss als leidraad bij het doorzetten van de (verdergaande) digitalisering gebruiken. Als deze aanbevelingen of actiepunten gevolgd worden zal de digitalisering juridisch correct tot stand komen. Daarbij is telkens gekeken hoe het op dit moment ervoor staat bij de gemeente Oss. Op die manier is gekeken wat er aangepast of ingevoerd moest worden. Zo kan de digitalisering juridisch correct maar ook passend bij de organisatie ingepast worden. Het handboek is gemaakt omdat niet alle medewerkers de tijd hebben om het onderzoek te lezen. Op deze manier krijgt iedere medewerker van de gemeente Oss toch de kans kennis te nemen van de inhoud van het onderzoek.

Wanneer er toch vragen mochten ontstaan bij medewerkers van de gemeente Oss zullen zij de geldende wetgeving moeten raadplegen. Ook kunnen zij de kennis van andere gemeenten raadplegen.

Mijn stageperiode is ten einde gekomen. Ik kijk met een goed gevoel terug op mijn tijd bij de gemeente Oss. De stageperiode is omgevlogen. Gelukkig heb ik me aan de gemeente Oss kunnen binden door het werk dat ik nu verricht voor de bezwaarschriftencommissie. Op die manier heb ik niet volledig afscheid hoeven nemen van de fijne sfeer binnen de gemeente Oss.

Literatuur- en bronnenlijst

Literatuur

- * G.A.F.M. van Schaaijk, *“Praktijkgericht juridisch onderzoek”*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- * D.B. Baarda, M.P.M. de Goede en J. Teunissen, *“Basisboek kwalitatief onderzoek”*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2005
- * A.F.M. Brenninkmeijer en N. van Bussel, *“Leidraad voor juridische auteurs”*, Deventer: Kluwer 2010
- * P.J.J. van Buuren en T.C. Borman, *“Algemene wet bestuursrecht – Tekst & Commentaar”*, Deventer: Kluwer 2011
- * A.M. Klingenberg, *“Bestuursrecht, e-mail en internet. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie”*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- * M.M. Groothuis, *“De digitale overheid en de Awb. Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische communicatie”*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011
- * P.J.J. van Buuren en anderen, *“Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht”*, Deventer: Kluwer 2010

Onderzoeken en handreikingen

- * Ernst & Young, *“Benchmark digitale dienstverlening 2011 – status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten”*

Eikenboom en Van Staden 2004

- * M. Eikenboom en S. van Staden, *“Verantwoorde elektronische overheidsdienstverlening – Een praktische handleiding om risico’s in kaart te brengen en passende maatregelen te nemen”*, Rotterdam: Deloitte en Touche 2004

Spruit en Glashouwer 2008

- * M. Spruit en B. Glashouwer, *“Zakboekje preventie cybercrime – voor management en bestuur van gemeenten”*, Stichting Het Expertise Centrum 2008

- * CP-ICT, VNG en Divosa, *“Informatiebeveiliging gemeenten – Handreiking beleid en organisatie privacy en beveiliging strategisch niveau”*, Utrecht 2009

Van Blarkom en Borking 2001

- * G.W. van Blarkom en J.J. Borking, *“Beveiliging van persoonsgegevens”*, Den Haag: Registratiekamer 2001

- * “Handreiking Wet elektronisch bestuurlijk verkeer” – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Wet, regelgeving en kamerstukken

- * Algemene wet bestuursrecht
- * Bekendmakingswet
- * Besluit ruimtelijke ordening
- * Burgerlijk Wetboek 3
- * Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
- * Gemeentewet
- * Grondwet
- * Richtlijn 1999/93/EG
- * Telecommunicatiewet
- * Wet bescherming persoonsgegevens
- * Wet Dwangsom en Beroep bij niet tijdig beslissen
- * Wet elektronische bekendmaking
- * Wet elektronisch bestuurlijk verkeer
- * Wet openbaarheid van bestuur
- * Wet ruimtelijke ordening
- * Staatsblad 2004, nummer 214
- * Staatsblad 2008, nummer 551
- * *Kamerstukken II* 2001/02, 28 483, nr. 3
- * *Kamerstukken II* 1997/98, 24 036, nr. 84
- * *Kamerstukken II* 2004/05, 29 934 nr. 6
- * Inspraakverordening gemeente Oss 2007
- * Algemene Plaatselijke Verordening Oss 2011
- * Marktverordening 2010
- * Verordening advisering planschade gemeente Oss 2008

Gerechtelijke uitspraken

- * ABRvS 29 april 2008, *LJN* BD 0772
- * ABRvS 3 december 2008, *LJN* BG 5897
- * ABRvS 18 oktober 2010, *LJN* BO 2903
- * Rb. Zwolle 24 maart 2009, *LJN* BH 7555 (Beëindiging arbeidsovereenkomst per e-mailbericht)
- * HvJEG 6 november 2003, nr. C-101/01 (Lindqvist)
- * Rb. Maastricht 27 maart 2006, *LJN* AW 6886

Elektronische bronnen

- * "Missie, visie & strategie"
< <http://www.oss.nl/web/Gemeente-en-organisatie/Organisatie/Missie-visie-strategie.htm> >
- * "Nederland telt nu 415 gemeenten"
< <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=DEF&id=113382> >
- * "Digitale volwassenheid groeit"
< <http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal-besturen/nieuws/nieuws/digitale-volwassenheid-groeit.2152775.lynx> >

- * "Benchmark digitale dienstverlening 2011 – status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten"
< [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Benchmark digitale dienstverlening 09 -
-
2011/\\$FILE/SHR_NL%20Brochure%20Benchmark%20digitale%20dienstverlening%
20A4%20fc%20110165%200911.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Benchmark_digitale_dienstverlening_09_-_2011/$FILE/SHR_NL%20Brochure%20Benchmark%20digitale%20dienstverlening%20A4%20fc%20110165%200911.pdf) >
- * "Digitaal gemeenteloket"
< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket.htm> >
- * "Bouwen"
< [http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Bouwen-
2.htm](http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Bouwen-2.htm) >
- * "Milieu"
< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Milieu.htm> >
- * "Leefomgeving"
< [http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-
Leefomgeving/Leefomgeving.htm](http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Leefomgeving.htm) >
- * "Milieu"
< [http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-
Leefomgeving/Meldingenklachten/Milieu-3.htm](http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Meldingenklachten/Milieu-3.htm) >
- * "Leefomgeving"
< [http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-
Leefomgeving/Meldingenklachten/Leefomgeving-1.htm](http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Meldingenklachten/Leefomgeving-1.htm) >
- * "Objectinformatie"
< [http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-
Leefomgeving/Objectinformatie.htm](http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Objectinformatie.htm)>
- * "Werk en inkomen"
< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Werk-en-Inkomen.htm> >
- * "Publieksvoorlichting"
< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Publieksvoorlichting.htm> >
- * "Zorgplein"
< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Zorgplein.htm> >
- * "Wat is een elektronische handtekening?"
< [http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/vraag-en-antwoord/wat-
is-een-elektronische-handtekening.html](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/digitale-overheid/vraag-en-antwoord/wat-is-een-elektronische-handtekening.html) >
- * "Drie verschillende zekerheidsniveaus"
< www.digid.nl/burger/zekerheidsniveaus/ >
- * "Maatregelen regeldruk"
< [http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/voortgang-en-
planning/regeldruk/maatregelen-regeldruk?reset_filters=1#maatregel_3](http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/voortgang-en-planning/regeldruk/maatregelen-regeldruk?reset_filters=1#maatregel_3) >

- * "Beleidsregel vervanging archiefbescheiden"
< <http://www.brabant.nl/organisatie/werkwijze-regels-en-kaders/transparante-overheid/provinciale-archiefininspectie/beleidsregel-vervanging-archiefbescheiden.aspx> >
- * "Gemeente Oss heeft primeur: bewaren fysieke archiefstukken niet meer nodig"
< <http://www.docufacts.nl/2682/gemeente-oss-heeft-primeur-bewaren-fysieke-archiefstukken-niet-meer-nodig/> >
- * "Lektobber: iedere dag een privacylek op Webwereld"
< <http://webwereld.nl/nieuws/108052/lektobber--iedere-dag-een-privacylek-op-webwereld.html> >
- * "De vier stappen: Plan Do Check Act"
< <http://www.pdcacyclus.nl/plan-do-check-act/> >
J. Beljon, "De 10 basis afspraken voor informatiebeveiliging en privacy", Oss: 14 februari 2012 (overgenomen in het onderzoek)
- * "Suwinet-Services"
< <http://www.bkwi.nl/producten/suwinet-services/> >
- * "Zorgvuldig gebruik Suwinet"
< <http://www.bkwi.nl/campagne/> >
- * "Campagne zorgvuldig gebruik Suwinet"
< <http://www.bkwi.nl/campagne/campagne-zorgvuldig-gebruik-suwinet/#c1727>>
- * "Bezwaarprocedures gemeente Den Haag"
< <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Bezwaarprocedures-gemeente-Den-Haag.htm> >
- * "Bezwaarschrift indienen"
< <http://www.nieuwegein.nl/infotype/loket/product/view.asp?objectID=398> >
- * "Bezwaar indienen"
< <https://secure.zoetermeer.nl/simeform.php?simeform=content&pagid=1&form=0041979500c4ed1cf5a01345a01a877a8f013adab63ef82> >
- * "Bezwaar gemeentelijke belastingen",
< <https://winkel.tilburg.nl/burger/BezwaarGemeentelijkeBelastingen> >
- * "Waarom is het belangrijk dat bekendmakingen op de website gepubliceerd worden?"
< <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html> >
- * "Wat zijn de voordelen voor burgers?"
< <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html> >
- * "Waardelijst bekendmakingen Gemeente"
< <http://metadata.overheid.nl/development/vocabularies/OVERHEIDbm.BekendmakingtypeGemeente.txt> >
- * "Welke bekendmakingen moet u publiceren?"

< <http://www.e-overheidvoorburgers.nl/faq,Vraag-en-antwoord-Bekendmakingen.html>
>

* “Wat is planschade en wanneer heb ik recht op schadevergoeding?”

< <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vraag-en-antwoord/wat-is-planschade-en-wanneer-heb-ik-recht-op-schadevergoeding.html> >

* “Leefomgeving – aanvraagformulier tegemoetkoming planschade”

< <http://www.oss.nl/web/Digitaal-loket/Bouwen-Milieu-en-Leefomgeving/Leefomgeving.htm> >

* “Regelingen van gemeenten, provincies en waterschappen”

< http://zoekdienst.overheid.nl/ictu_website/CVDR/CVDRResultaat.aspx?searchtype=Simple&connection=CVDR&gemeente=Oss >

Interviews

* Interview Mirjam Mastebroek, gemeente Nieuwegein, Bijlage 2

* Interview Annette de Croo, gemeente Zoetermeer, Bijlage 3

Overige

* Onderzoeksplan, Bijlage 1

* Iv-Software, “*Octopus – Alle hens aan dek*”, Editie 2012, Bijlage 4

* Handboek Digitalisering Oss, Bijlage 5

* Reflectieverslag, Bijlage 6