

Vergaderjaar 2018–2019

35 261

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud	Blz.
1. Algemeen	2
2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer	3
3. De wijzigingen	4
3.1 <i>Inleiding</i>	4
3.1.1 <i>Reikwijdte</i>	5
3.1.2 <i>Burgerperspectief en ondersteuning bij bestuurlijk verkeer</i>	6
3.2 <i>Verzending door een bestuursorgaan</i>	7
3.2.1 <i>Een bericht van een bestuursorgaan dat tot een of meer geadresseerden is gericht</i>	7
3.2.2 <i>Een bericht van een bestuursorgaan dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht</i>	9
3.3 <i>Verzending aan een bestuursorgaan</i>	10
3.3.1 <i>Artikelen 2:13–2:14</i>	10
3.3.1.1 <i>«Officiële berichten»</i>	10
3.3.1.2 <i>Andere dan «officiële berichten»</i>	13
3.3.2 <i>Gevolgen van het zenden van een bericht aan een bestuursorgaan via een niet aangewezen wijze</i>	13
3.3.3 <i>Verhouding tussen afdeling 2.3 en artikel 4:5</i>	17
3.3.4 <i>Rechtsbescherming</i>	19
3.4 <i>Waarborgen</i>	20
3.4.1 <i>Notificaties</i>	21
3.4.2 <i>Niet-bezorgde elektronische berichten en notificaties</i>	23
3.4.3 <i>Integriteit berichten</i>	24
3.4.4 <i>Ontvangst bevestigen</i>	25
3.4.5 <i>Waarborg bij storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan</i>	26
3.5 <i>Tijdstip van verzending en ontvangst</i>	27
4. Voorwaarden voor en gelijkstelling van verkeer langs elektronische weg	30
5. Verhouding tot andere wetten	31
6. Gevolgen voor andere overheden	34
7. Overige financiële gevolgen en regeldruk	36

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel wijzigt bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over elektronisch bestuurlijk verkeer. Sinds de inwerking-treding van deze regeling in 2004 hebben zich zo veel technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan, dat het wenselijk is om de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer te moderniseren. Het computergebruik en het gebruik van internet hebben een hoge vlucht genomen. Daarnaast zijn er veel mogelijkheden van verkeer via de elektronische weg bijgekomen. Dit biedt kansen voor bijvoorbeeld het verbeteren van het gebruiksgemak, het bevorderen van de doelmatigheid van de verwerking van gegevens, het verminderen van administratieve lasten en het besparen van kosten. Bovendien verwachten burgers en organisaties (zoals bedrijven en (ideële) organisaties, maar ook bestuursorganen zelf) tegenwoordig dat bestuursorganen ook langs elektronische weg bereikbaar zijn. In het regeerakkoord van 2012 is daarom afgesproken dat bedrijven en burgers zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal moeten kunnen afhandelen.¹ De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft dit als volgt uitgewerkt in zijn brief aan de Tweede Kamer van 23 mei 2013:²

Voor burgers staan nu verschillende kanalen open om met de overheid in contact te treden: per post, aan de balie, per telefoon, via internet, of via e-mail. Dit wordt aangeduid als de «multikanaal benadering». De overheid bepaalt welk kanaal voor welke dienst wordt opengesteld. In de toekomst krijgen burgers meer mogelijkheden om voor het digitale kanaal te kiezen. Daartoe krijgen zij het recht op elektronisch zaken doen. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor Nederlanders die in het buitenland wonen en voor buitenlanders die in Nederland verblijven. Het kabinet neemt het initiatief om de Algemene wet bestuursrecht hierop aan te passen.

In aansluiting hierop stellen het regeerakkoord van 2017³ en de kabinets-agenda Digitale Overheid⁴ dat overheidscommunicatie die nu nog fysiek plaatsvindt, in de toekomst ook digitaal moet kunnen, waarbij er een keuzemogelijkheid blijft om per post met de overheid te communiceren. Ook de Europese verordening inzake de *single digital gateway* (2018/1724)⁵ voorziet, naast (non-discriminatoire) digitale informatieverschaffing over producten en diensten van de overheid, in de verplichting tot het digitaal kunnen afhandelen van bepaalde overheidsdiensten.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld afdeling 2.3 Awb te moderniseren. De voorgestelde tekst geeft de burger⁶ het recht om de meer officiële berichten, zoals aanvragen en bezwaarschriften, elektronisch aan het bestuursorgaan te zenden. Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan moet worden aangewezen welke elektronische weg of wegen (welke wijze of wijzen van verzending) voor dergelijke berichten

¹ Regeerakkoord Bruggen slaan, 29 oktober 2012, p. 10.

² Kamerstukken II 2012/13, 26 643, nr. 280, p. 3.

³ Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst, 10 oktober 2017, p. 7–8.

⁴ Kamerbrief van 13 juli 2018.

⁵ PB EU 2018, L 295.

⁶ Waar in deze memorie wordt gesproken over burger(s) wordt mede bedoeld op bedrijven (ondernemingen en rechtspersonen) tenzij uit de context anders blijkt.

openstaat of openstaan. Dat is nodig omdat er veel verschillende wegen zijn, die niet allemaal voor ieder bericht geschikt zijn en omdat het wenselijk wordt gevonden om voor de meer officiële berichten bepaalde waarborgen in te bouwen, zoals de verzending van ontvangstbevestigingen. Voor andere dan officiële berichten (denk bijvoorbeeld aan een gemeentelijke facebookpagina of app waarop meldingen over losliggende stoeptegels of niet werkende lantaarns kunnen worden gedaan) bestaat hieraan geen behoefte, zoals er ook geen regels zijn over telefonisch contact tussen burgers en bestuursorganen. In het navolgende zal hier uitvoeriger op worden ingegaan. Tot slot wordt rekening gehouden met het feit dat niet iedereen een computer heeft of gebruik kan of wil maken van internet.

De belangrijkste voorgestelde wijzigingen betreffen:

- de zorgplicht voor bestuursorganen tot ondersteuning bij overheidscommunicatie, los van digitalisering;
- het recht van burger/bedrijven op elektronische communicatie voor de meer officiële berichten;
- de verlaging van de drempel voor de bijzondere wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen;
- nadere regels over ontvangstbevestiging en notificatie;
- wat te doen bij foutmeldingen, incl. de inspanningsplicht voor bestuursorganen om elektronische adressen op orde te hebben;
- wat te doen bij elektronische onbereikbaarheid van het bestuursorgaan: termijnverlenging, verschoonbaarheid;
- nadere regels over bewijslast;
- de mogelijkheid tot tijdelijke afwijking van de Awb ingeval van nieuwe technieken;
- de grondslag voor regels over bewaren en vernietigen;
- de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding per type bericht en per bestuursorgaan of voor bepaalde categorieën van bestuursorganen.

Dit wetsvoorstel strekt er niet toe burgers te verplichten de elektronische weg te gebruiken; zij hebben de keuze tussen het volgen van de elektronische of de papieren weg. Het wetsvoorstel kan evenwel niet verhinderen dat in andere wetten voor de in die wetten geregelde materie wel wordt voorgeschreven dat het gebruik van de elektronische weg verplicht is.

2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer

Op 1 juli 2004 trad de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in werking. Met deze wet werd aan de Awb een nieuwe afdeling toegevoegd, afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg. Doel van die wet was destijds het wegnemen van onzekerheid over de vraag in welke gevallen verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en het voorschrijven van waarborgen voor een goed verloop van dat verkeer.⁷ Niet werd beoogd op ontwikkelingen op het terrein van verkeer langs elektronische weg vooruit te lopen. Beoogd werd om een algemeen kader te bieden voor die ontwikkeling, dat aanknopingspunten bood voor de jurisprudentie en waarbij de bijzondere wetgever kon aansluiten.

De Awb is niet de primaire plaats om sturing te geven aan de ontwikkeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer. Voor zover hiervoor wetgeving nodig is, geschiedt dat in aparte sectorwetgeving. Wel is het nodig de huidige bepalingen in afdeling 2.3 aan te passen aan ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Daarbij dienen de belangen van burgers en

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 2.

bedrijven (het laatste wordt breed opgevat: bedoeld wordt op ondernemingen en rechtspersonen als bedoeld in artikel 5 respectievelijk 6 van de Handelsregisterwet 2007, zoals NV's, BV's, VOF's, verenigingen, stichtingen en eenmanszaken), maar ook de belangen van bestuursorganen geborgd te worden. Elektronisch bestuurlijk verkeer kan bijdragen aan de vermindering van administratieve lasten van burgers en bestuurlijke lasten van bestuursorganen. Dat maakt het aantrekkelijk om daar waar mogelijk elektronisch bestuurlijk verkeer in te voeren of te stimuleren. Bij de inrichting van elektronisch bestuurlijk verkeer moet vooropstaan dat dit verkeer voor alle betrokken partijen bruikbaar moet zijn, dat dit verkeer voldoende betrouwbaar en beveiligd is en dat aan burgers en bedrijven geen onnodige eisen worden gesteld. Dat betekent dat naast de elektronische weg in beginsel ook een andere weg beschikbaar zal zijn. Daar waar, in afwijking van de Awb, in bijzondere wetten wordt gekozen voor de verplichte elektronische verzending van een bericht, bijvoorbeeld via een specifiek webformulier, zal moeten worden onderbouwd dat dat voor de doelgroep een verantwoorde keuze is en zal moeten worden onderzocht of voor een beperkte groep een uitzondering op de verplichting moet worden gemaakt.

Kern van de huidige afdeling 2.3 is dat wordt uitgegaan van nevenschikking van de papieren en de elektronische weg. Zo is het gebruik van de elektronische weg alleen toegestaan als zowel de burger als het bestuursorgaan met het gebruik ervan hebben ingestemd (de huidige artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, Awb). Bij het opstellen van deze bepalingen aan het begin van het vorige decennium was de gedachte dat het elektronisch verkeer nog niet zo algemeen was ingeburgerd dat de burger of het bestuursorgaan ervan uit mocht gaan dat de ontvanger van een bericht is ingesteld op ontvangst via de elektronische weg. Bijna 15 jaar later is er veel veranderd. Het gebruik van de computer en van internet hebben een hoge vlucht genomen. De mogelijkheden van het verkeer via de elektronische weg zijn enorm toegenomen, hetgeen kansen biedt voor het verbeteren van het gebruiksgemak, de verhoging van de doelmatigheid van de verwerking van gegevens, de vermindering van administratieve lasten en de besparing van kosten. Anderzijds heeft niet iedereen een computer of internetverbinding, is de elektronische weg kwetsbaar voor technische storingen en integriteitschendingen en vergt de elektronische weg ook investeringen. Onder die omstandigheden is afdeling 2.3 niet langer een kader dat de ontwikkeling van het verkeer via de elektronische weg faciliteert. Met name de regel dat een bestuursorgaan verkeer via de elektronische weg moet toestaan en dus ook kan uitsluiten, wordt als gedateerd ervaren.

3. De wijzigingen

3.1 Inleiding

Dit voorstel van wet beoogt de relevante bepalingen van de Awb te moderniseren, door het algemeen kader aan te passen aan de genoemde veranderingen en het bieden van nieuwe waarborgen. Ook nu wordt niet beoogd die ontwikkeling te sturen of vooruit te lopen op die ontwikkeling. Niettemin is afdeling 2.3 ingrijpend gewijzigd en aangevuld. Dit wordt hieronder toegelicht.

Anders dan 15 jaar geleden is niet meer de vraag of elektronisch bestuurlijk verkeer is toegestaan. In de Awb hoeft daarom geen uitputtende regeling voor elektronisch bestuurlijk verkeer te worden opgenomen. Wel dient gewaarborgd te zijn dat elektronische communicatie met de overheid op zijn minst even soepel verloopt als wanneer de papieren weg wordt gebruikt. Daarom wordt het noodzakelijke geregeld. Net zo min als 15 jaar geleden alle ontwikkelingen van de afgelopen 15

jaar konden worden voorzien, kan in dit wetsvoorstel worden geanticipeerd op komende ontwikkelingen. Getracht is de bepalingen zo techniekonafhankelijk als mogelijk te formuleren, maar het is onmogelijk rekening te houden met technieken, voorzieningen en diensten die we nu nog niet kennen. De bepalingen zijn zo geformuleerd dat de wetsteksten voor zover we nu kunnen voorzien geen sta-in-de-weg zijn voor nieuwe, nog onvoorziene, ontwikkelingen. Zo hanteert het wetsvoorstel bijvoorbeeld de (functionele) formulering «systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht», dat het veelgebruikte portaal MijnOverheid beslaat, maar welke formulering ook bruikbaar is voor een of meerdere vergelijkbare andere techniek(en).

Uitgangspunt is dat burgers en bedrijven de keuze hebben tussen elektronisch bestuurlijk verkeer of de traditionele vorm van verkeer met de overheid. Anderzijds is er oog voor de wijze waarop een bestuursorgaan zijn processen moet kunnen inrichten. Die processen vormen soms aanleiding de keuze te beperken. Daarnaast stelt het elektronisch verkeer ons voor nieuwe vragen en problemen die bij de papieren weg niet aan de orde zijn. Partijen zijn veel afhankelijker van de techniek, het bestuursorgaan dient meer aandacht te besteden aan de noodzakelijke infrastructuur en er is minder ruimte voor maatwerk en coulance. In dit wetsvoorstel is beoogd om de belangen van burgers/bedrijven en van bestuursorganen op een evenwichtige wijze met elkaar te verenigen.

In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werden drie onderwerpen genoemd die, gelet op het gestelde doel, moesten worden geregeld. Deze waren:

1. Wanneer is verkeer langs elektronische weg toegestaan?
2. Aan welke voorwaarden moet verkeer langs elektronische weg voldoen, teneinde even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer?
3. In welke gevallen kan verkeer langs elektronische weg worden gelijkgesteld aan andere vormen van verkeer?⁸

Met dit voorstel wordt de uitwerking van het eerste onderwerp gewijzigd. Alle artikelen van afdeling 2.3 worden herzien, behalve het artikel over de elektronische handtekening.

3.1.1 Reikwijdte

De reikwijdte van de huidige afdeling 2.3 lijkt te zijn beperkt tot het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, maar de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer ging uit van een algemene regeling voor het verkeer langs elektronische weg die geldt voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, maar eveneens voor het verkeer tussen bestuursorganen onderling.⁹ Diezelfde toelichting legde voor de toepassing voor de Awb de nadruk op de primaire besluitvorming en de bezwaarschriftenprocedure en het administratief beroep. Daarbij werden voor het verkeer van burger naar bestuursorgaan met name genoemd de zienswijzen, de aanvraag tot het geven van een beschikking en het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht.

Beoogd wordt dat met dit wetsvoorstel de reikwijdte van afdeling 2.3 zich uitstrekt tot verkeer met bestuursorganen, waarbij wordt bedoeld op berichten (aan/van burgers/bedrijven) binnen de context van de uitvoering van een publieke taak. De afdeling heeft geen betrekking op privaatrechtelijk handelen van bestuursorganen dat moet worden toegerekend aan de rechtspersonen waar de bestuursorganen onderdeel van zijn. Voorts

⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 3.

heeft de afdeling geen betrekking op elektronisch verkeer tussen bestuursorganen of tussen bestuursorganen en adviseurs. Slechts indien een bestuursorgaan een aanvraag indient bij een ander bestuursorgaan, een zienswijze indient of een bezwaar- of beroepsschrift inzendt, dient het op grond van het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, aangewezen kanaal te worden gebruikt.

Voor de meer officiële berichten aan een bestuursorgaan wordt in artikel 2:13, eerste lid, Awb vastgelegd dat een ieder op elektronische wijze een bericht aan het bestuursorgaan kan zenden. In paragraaf 3.3.1.1 wordt beschreven wat hieronder wordt verstaan. Voor andere berichten blijft gelden dat deze elektronisch aan het bestuursorgaan kunnen worden gezonden als het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat die weg is geopend. Dit is de regel die thans is opgenomen in het huidige artikel 2:15, eerste lid, Awb, maar die inmiddels vanzelf spreekt en niet wettelijk hoeft te worden vastgelegd.

3.1.2 Burgerperspectief en ondersteuning bij bestuurlijk verkeer

Dit wetsvoorstel introduceert, naast de bestaande papieren weg, het recht op digitaal «zaken doen» met de overheid. Hierdoor krijgen burgers en bedrijven in hun contact met de overheid voortaan de keuze tussen communicatie op papier of digitaal. Het bepaalt dus niet dat voor hen elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld.

Toch zijn in de consultatiefase veel opmerkingen gemaakt over wat wordt genoemd «de legalisering van het afschaffen van de blauwe envelop». Dat onderwerp staat los van dit voorstel; het maakte deel uit van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, die op 1 november 2015 reeds in werking is getreden. De opmerkingen waren niettemin aanleiding om het wetsvoorstel nader te bezien. Ook de rapporten van de Ombudsman¹⁰ en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)¹¹ nopen ertoe te benadrukken – zoals ook in de Agenda Digitale Overheid is verwoord – dat iedereen mee kan (blijven) doen in de samenleving en dat iedereen op een begrijpelijke en veilige manier met de overheid kan communiceren (inclusiviteit). Burgerperspectief, het centraal stellen van burgers en ondernemers en hun autonomie en behoeften, is uitgangspunt van het kabinetsbeleid; bij digitalisering van de overheid zijn de positie en de bescherming van de burger – ook wanneer die ondernemer is – essentieel.

Daarom wordt in het voorgestelde artikel 2:7, tweede lid, verankerd dat in het bestuurlijk verkeer met natuurlijke personen het gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven. Daarvan kan weliswaar worden afgeweken bij of krachtens een bijzondere wet, maar alleen als die wet uitdrukkelijk afwijkt van de Awb. En uiteraard moet die afwijking worden voorzien van een dragende motivering. De te hanteren formulering luidt dan «in afwijking van de artikelen 2:7, tweede lid en – omdat kenbaarmaking door de geadresseerde van zijn elektronische bereikbaarheid dan niet randvoorwaardelijk is – 2:8 van de Algemene wet bestuursrecht». Het voorgaande betekent tevens, dat in een verordening van een gemeente, provincie of waterschap het verplichte gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer slechts kan worden voorgeschreven indien hiervoor een grondslag is opgenomen in een formele wet. Bij een dergelijke bepaling dient te worden opgenomen dat sprake is van afwijking van de Awb.

¹⁰ Het verdwijnen van de blauwe envelop. Een onderzoek naar de digitalisering van het berichtenverkeer van de Belastingdienst, april 2016.

¹¹ Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017.

Een expliciete grondslag in een formele wet is ook vereist om ondernemingen of rechtspersonen¹² te verplichten tot de elektronische weg, maar voor die groep is niet vereist dat de bijzondere wet uitdrukkelijk afwijkt van de Awb (zie artikel 2:7, derde lid). Die wat lagere drempel is gerechtvaardigd omdat ondernemingen of rechtspersonen (waaronder eveneens zzp'ers en maatschappelijke organisaties worden begrepen) eerder geacht mogen worden digitaal vaardig te zijn. Vanzelfsprekend moet de verplichting ook in dit geval wel deugdelijk onderbouwd worden. Met name waar het gaat om kleine zelfstandigen (eenmanszaken/zzp'ers)¹³, naar hun aard ondernemingen, moet door de bijzondere wetgever goed bezien worden met welke vorm van communicatie deze groep gediend is en of uitsluiting van de papieren weg wel in de rede ligt. Het betreft namelijk een groep ondernemers die zich wat digivaardigheid betreft niet altijd van gewone burgers (natuurlijke personen) onderscheidt en die dus niet te snel mag worden gelijkgeschakeld met ondernemingen van een bepaalde omvang. De bijzondere wetgever kan er, om redenen van onvoldoende digivaardigheid, dus voor kiezen om de zzp'er uit te zonderen van de verplichte digitale weg en dus bij de toepassing van artikel 2:7, derde lid te differentiëren. Vanzelfsprekend gelden de waarborgen in dit wetsvoorstel terzake van de elektronische weg onverminderd voor zzp'ers; voor hen is in dezelfde rechtsbescherming voorzien als voor «gewone» burgers.

Het centraal stellen van behoeften van burgers en bedrijven brengt mee dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om hen hulp te geven in hun contact met de overheid; deze hulp zou zich niet moeten beperken tot degenen die – om welke reden dan ook – moeite hebben met digitalisering. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een algemene zorgplicht tot bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie, waarbij de invulling, vormgeving en differentiatie binnen de doelgroep aan bestuursorganen worden gelaten. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de aard van de specifieke dienstverlening en heeft het betreffende bestuursorgaan de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt. Het kan daarbij gaan om ondersteuning via generieke voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld het verschaffen van informatie via een website of app, openbare internetmogelijkheid zoals die door veel bibliotheken wordt aangeboden of het faciliteren van machtiging, maar ook om ondersteuning door maatwerk, bijvoorbeeld via digitale chat of hulp aan de telefoon of aan de balie. Aangezien ondersteuning niet beperkt is tot digitale communicatie of daar een alternatief voor is, is de zorgplicht voor bestuursorganen niet in afdeling 2.3, maar in de algemene bepalingen van hoofdstuk 2 opgenomen, te weten in het nieuwe artikel 2:1, eerste lid, Awb.

3.2 Verzending door een bestuursorgaan

3.2.1 Een bericht van een bestuursorgaan dat tot een of meer geadresseerden is gericht

Hoofdregel in het huidige artikel 2:14, eerste lid, is dat een bestuursorgaan een bericht via de elektronische weg kan – dus niet: moet – verzenden als de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij op die wijze voldoende bereikbaar is. Deze hoofdregel blijft als artikel 2:8 gehandhaafd. In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd

¹² Zie voor deze termen de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007.

¹³ De overgrote meerderheid van de ondernemers in Nederland bestaat uit zzp'ers. Dit aantal stijgt, is een gevarieerde groep en is niet zelden – doordat men zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevindt – kwetsbaar. Gesproken wordt ook wel over schijnzelfstandigen.

aangegeven dat die kenbaarmaking meer of minder uitdrukkelijk kan geschieden, maar dat voorlopig wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moet worden uitgegaan.¹⁴ Hierin is in zoverre geen wijziging opgetreden dat een bestuursorgaan bij het verzenden van een bericht zal moeten nagaan of de geadresseerde voor dat bericht heeft aangegeven elektronisch bereikbaar te zijn en of een in het verleden beschikbaar gesteld elektronisch adres nog wel het juiste adres is. Wel kan, anders dan bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd verondersteld, inmiddels worden aangenomen dat een burger die zich met bijvoorbeeld een e-mail tot een bestuursorgaan wendt, daarmee voldoende kenbaar heeft gemaakt dat hij op deze wijze bereikbaar is, zodat het bestuursorgaan via e-mail het bericht kan beantwoorden. Het bestuursorgaan mag er echter niet zonder meer van uit gaan dat een in het verleden voor een andere aangelegenheid gebruikt e-mailadres nog actueel is. Het bestuursorgaan zal zich van de juistheid van dat adres moeten vergewissen of moeten afzien van verzending via dat adres. Indien via een dergelijk oud e-mailadres een besluit wordt verzonden, en de geadresseerde neemt van dat besluit geen kennis, is niet voldaan aan artikel 2:8, hetgeen leidt tot een gebrek in de verzending, waardoor geen sprake is van een bekendmaking in de zin van artikel 3:41 Awb. Als het bestuursorgaan van oordeel is dat voor het type besluit de e-mail voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is, kan het in een aanvraagformulier de vraag opnemen of en aan welk e-mailadres elektronische berichten kunnen worden gezonden. Artikel 2:9 expliciteert dat het aan het bestuursorgaan is om te bepalen op welke manier een bericht wordt verzonden; dit dient te geschieden op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Hierbij neemt het bestuursorgaan de (informatiebeveiligings)eisen in acht die terzake gelden. Zie ook hierna bij 3.3.1.1.

Onder het huidige recht kan – alleen – bij wet van artikel 2:14 Awb worden afgeweken. Voorbeelden waarin van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, zijn artikel 125, eerste lid, onderdeel n, van de Ambtenarenwet, op grond waarvan bij amvb regels kunnen worden gesteld over de gevallen waarin berichten inzake de rechtspositie van de ambtenaar uitsluitend elektronisch verzonden behoeven te worden, en artikel 32e, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarin is bepaald dat een bericht uitsluitend elektronisch wordt verzonden, tenzij het UWV van oordeel is dat communicatie langs andere dan elektronische weg is aangewezen. Naar verwachting zal in de toekomst vaker van een dergelijke wettelijke uitzondering gebruik gemaakt worden. Zie paragraaf 3.1.2 voor de vraag welke voorwaarden daarvoor gelden. Hoofddregel in de Awb is en blijft de nevenschikking (gelijkschakeling) van de papieren en de elektronische weg en keuzevrijheid voor burgers en bedrijven.

De vraag in welke gevallen bij of krachtens de wet kan worden bepaald dat elektronisch verkeer verplicht wordt gesteld, wordt niet in de Awb genormeerd. Een dergelijke uitzondering op de hoofddregel zal door de bijzondere wetgever moeten worden gemotiveerd. De Awb kan de bijzondere wetgever niet binden. De bijzondere wetgever zal moeten bezien of verplicht elektronisch verkeer verantwoord is, gegeven de materie en de groep aan wie de verplichting wordt opgelegd. In dat kader kan ook de naar aanleiding van de consultatie door de Raad voor de Rechtspraak gestelde vraag aan de orde komen of een belastende beschikking of een strafsanctie wel uitsluitend elektronisch kan worden bekend gemaakt. Ook in het geval elektronische verzending wordt voorgeschreven, dient het bestuursorgaan alles in het werk te stellen om

¹⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 11.

te zorgen dat een geadresseerde daadwerkelijk kennisneemt van een bericht. Als e-mail wordt gebruikt en blijkt dat een e-mailadres niet meer actueel is, zal het bestuursorgaan onderzoek moeten doen naar de oorzaak en zo nodig via een brief of telefonisch de geadresseerde in de gelegenheid moeten stellen het juiste e-mailadres op te geven. Ook als het bestuursorgaan kan vermoeden dat een elektronisch adres niet meer actueel is, doet het onderzoek. Zo kan het UWV bij een langdurig zieke werknemer niet gebruikmaken van diens e-mailadres op het werk. Dat klemmt te meer als de e-mail een besluit bevat. Als de wettelijk voorgeschreven verzending geschiedt via een zogenoemde berichtenbox, zijn de in artikel 2:10 voorgeschreven notificaties in beginsel verplicht. Ook als dergelijke notificaties niet kunnen worden bezorgd, omdat het e-mailadres van de geadresseerde is gewijzigd, ligt het op de weg van het bestuursorgaan om betrokkene hierop te wijzen en hem in de gelegenheid te stellen een actueel e-mailadres op te geven. Dit is niet anders als het gebruik van de berichtenbox bij of krachtens wettelijk voorschrift verplicht is en het primair de verantwoordelijkheid is van de geadresseerde om bij een wijziging van zijn e-mailadres zelf deze wijziging door te geven. Indien het bericht in de berichtenbox betrekking heeft op een sanctie of een terugvordering, kan het bestuursorgaan veel problemen voorkomen door te bewerkstelligen dat een op een formeel juiste wijze bekendgemaakt besluit ook daadwerkelijk door de geadresseerde wordt gelezen. Bij verplicht elektronisch verkeer is de zorgplicht van het bestuursorgaan tot ondersteuning bij dit verkeer van essentieel belang (zie hiervoor par. 3.1.2 en artikelsgewijze toelichting bij artikel 2:1).

3.2.2 Een bericht van een bestuursorgaan dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht

Bestuursorganen publiceren berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, steeds vaker uitsluitend op internet, zonder dat daarnaast een publicatie in papieren vorm, bijvoorbeeld in een huis-aan-huisblad, plaatsvindt. Strikt genomen kan dit op grond van het huidige artikel 2:14, tweede lid, Awb alleen als hiervoor een basis in een wettelijk voorschrift bestaat. Maar voor veel feitelijke informatie, zoals een gemeentelijke huisvuikalender, zal zo'n wettelijk voorschrift ontbreken. Naar huidig inzicht is dat ook niet erg. Voor berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht kan worden volstaan met elektronische beschikbaarstelling. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Bekendmakingswet¹⁵ en enige andere wetten wordt dit geregeld. De publicatie van dergelijke stukken dient, net als bij algemeen verbindende voorschriften, met waarborgen omkleed te zijn. Het betreft dan waarborgen betreffende de integriteit van deze publicaties, maar bijvoorbeeld ook waarborgen die de toegankelijkheid van deze publicaties moet garanderen, waardoor zij via websites als wetten.nl en officiële bekendmakingen.nl doorzoekbaar zijn. In dit wetsvoorstel wordt voorts geregeld dat kennisgevingen en terinzageleggingen verplicht worden geplaatst in de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeentebblad en de publicatiebladen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in plaats van in huis-aan-huisbladen, waarbij tevens de gang naar het bestuursorgaan komt te vervallen om kennis te nemen van het fysiek ter inzage gelegde stuk. Deze waarborgen maken geen deel uit van de Awb, maar zullen worden opgenomen in genoemd wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelingen.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 218.

3.3 Verzending aan een bestuursorgaan

3.3.1 Artikelen 2:13–2:14

Gelet op het doel «elektronisch zaken doen» wordt voorgesteld de berichten in bestuurlijke aangelegenheden aan de overheid te verdelen in twee categorieën. De eerste categorie betreft de genoemde «officiële berichten» als uitwerking van wat in het regeerakkoord uit 2012 «zaken doen» wordt genoemd. De tweede categorie betreft de meer informele contacten die burgers en bedrijven met de overheid kunnen hebben, zoals een verzoek om informatie, een aanvraagformulier of een brochure, of het melden van aangelegenheid die het bestuursorgaan raakt, zoals een losse stoeptegel of een vervuilde kinderspeelplaats. Voor de eerste categorie wordt ieder bestuursorgaan verplicht een elektronische weg open te stellen. De verplichting leidt tot een aantal waarborgen. Voor de tweede categorie is een vrijblijvender regime mogelijk.

3.3.1.1 «Officiële berichten»

«Officiële berichten» zijn berichten in het kader van, ambtshalve en op aanvraag te nemen, besluiten (waaronder vallen: aanvragen, zienswijzen en bedenkingen, aanvullingen als bedoeld in artikel 4:5 Awb, bezwaar- en beroepschriften), klachten en andere krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven berichten, zoals meldingen. Dat betreft natuurlijk in de eerste plaats de aanvraag, maar ook een bezwaar- of administratief beroepschrift, een aanvulling als bedoeld in artikel 4:5, Awb, een ingebrekestelling als bedoeld in artikel 4:17, derde lid, Awb, de zienswijze en bedenkingen als bedoeld in de artikelen 3:15, 4:7 en 4:8 Awb, maar ook berichten in het kader van een procedure van een klacht en meldingen die in het kader van een besluit (moeten) worden gedaan. Met klacht wordt bedoeld een klacht in de als bedoeld in hoofdstuk 9 Awb (waaronder ook de verzoekschriften aan een ombudsman), maar ook bijvoorbeeld klachten als bedoeld in artikel 46c van de Advocatenwet. Met een ander krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven bericht wordt bedoeld op bijvoorbeeld de melding die een belanghebbende bij het UWV of de gemeentelijke sociale dienst moet doen van het aantal sollicitaties of in een bepaald tijdvak genoten inkomsten, of een bouwwerk dat niet vergunningsplichtig is, maar waarvan de voorgenomen aanleg wel moet worden gemeld. Een melding ter invulling van een in een vergunning opgelegde meldingsplicht valt eveneens onder de hier bedoelde «categorie «officiële berichten»». De melding dat behoefte bestaat aan zorg als bedoeld in artikel 2.3.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is een bericht dat deel uitmaakt van een procedure betreffende een besluit, het is immers de eerste voorgeschreven stap om te komen tot een aanvraag in het kader van de Wmo 2015. Ook daarvoor dient de gemeente een elektronisch kanaal in te richten.

Voor de categorie «officiële berichten» wordt in artikel 2:13, eerste lid, Awb vastgelegd dat een ieder op elektronische wijze een bericht aan het bestuursorgaan kan zenden dat deel uitmaakt van een procedure over een besluit of een klacht of een ander krachtens wettelijk voorschrift voorgeschreven bericht. Elektronisch berichtenverkeer is inmiddels zo algemeen dat opname van een dergelijke regel in de Awb passend is. Anders dan in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd vermeld,¹⁶ kan een bestuursorgaan niet langer iedere vorm van elektronisch verkeer weigeren. Bestuursorganen dienen de ontvangst van elektronische berichten zodanig te organiseren, dat zij deze verplichting waar kunnen maken. Van een bestuursorgaan hoeft echter niet te worden verwacht dat het de ontvangst van berichten zodanig organiseert dat ieder elektronisch bericht kan worden verwerkt. Daarom geldt een recht op

¹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 8.

elektronisch verzenden van berichten door burgers alleen als dat bericht wordt verzonden op de wijze die het bestuursorgaan heeft aangewezen. Het bestuursorgaan kan voor verschillende berichten verschillende wijzen van verzenden aanwijzen (artikel 2:13, tweede lid). Maatstaf is het criterium dat de verzending van het bericht via het aangewezen kanaal op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier geschiedt, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Dat betekent dat bijvoorbeeld bij de huidige stand van de techniek sociale media in het algemeen niet voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn om te kunnen worden aangewezen.

Het bestuursorgaan kan ook voor een bepaald type bericht meerdere wijzen van verzenden aanwijzen. Vanzelfsprekend kan een bepaald kanaal voor meerdere typen berichten worden aangewezen. Daarnaast kan het doelmatig zijn om voor bepaalde berichten een bijzondere wijze aan te wijzen, zoals een app of een specifiek webformulier. Een bijzondere vorm van informatie-uitwisseling geschiedt via het zogenoemde «machine to machine-verkeer» (M2M), waarbij gegevens via een datakoppeling direct vanuit een applicatie op de computer van een belanghebbende (of vaker, zijn gemachtigde) naar de computersystemen van een bestuursorgaan worden verzonden. Een voorbeeld hiervan is het doen van belastingaangiften door fiscale dienstverleners bij de Belastingdienst via Standard Business Reporting (SBR), met gebruikmaking van de generieke infrastructuurle voorziening Digipoort. Ook kan een apart kanaal worden geopend voor bijvoorbeeld Wob-verzoeken of bepaalde subsidieaanvragen. De keuze voor een e-mailadres ligt het meest voor de hand als er weinig noodzaak is tot authenticatie en weinig behoefte bestaat aan beveiliging van de verbinding, bijvoorbeeld omdat er weinig privacy-aspecten aan een bericht zitten. Zonder veel meerkosten kan een bestuursorgaan een algemeen contactformulier gebruiken dat versleuteld via internet wordt verzonden, eventueel met de mogelijkheid gescande documenten met het contactformulier te verzenden. Een contactformulier verdient daarmee in de meeste gevallen de voorkeur boven een e-mailadres. Een contactformulier kan worden gekoppeld aan een vorm van authenticatie (bijvoorbeeld DigiD), maar dat dient geen automatisme te zijn. Authenticatie mag niet worden gebruikt om voor het zenden van een bericht zonder reden een drempel op te werpen.

Een bestuursorgaan kan voor een specifiek webformulier kiezen, waarbij de door de verzender ingevoerde data worden opgeslagen in een geautomatiseerd systeem ter verwerking van het bericht. In geval een bestuursorgaan een algemeen te gebruiken kanaal heeft opengesteld, is het niet verstandig dat algemene kanaal tevens open te stellen voor het bericht waarvoor een specifiek webformulier is ontworpen. Als dan die algemene weg wordt gebruikt in plaats van het specifiek webformulier, kan het bericht niet worden geweigerd, nu die weg immers is opengesteld. Het bestuursorgaan is dan gehouden zelf de inhoud van het bericht alsnog in de systemen in te voeren. Bij de keuze voor een specifiek webformulier dient het bestuursorgaan te beseffen dat een dergelijk formulier niet geschikt is voor andere berichten die betrekking hebben op het besluit dat met het formulier wordt aangevraagd, zoals het met toepassing van artikel 4:5 Awb aanvullen van een aanvraag, het indienen van bedenkingen of zienswijzen door de aanvrager of door derden, en eventueel het indienen van bezwaar. Voor die berichten moet dan een ander kanaal worden aangewezen.

Het aanwijzen van de fax als kanaal wordt ontraden, omdat dit kanaal zijn algemene toepassing heeft verloren en een bestuursorgaan daarmee niet optimaal bereikbaar is. De mogelijkheden voor beveiliging en authenticatie zijn daarnaast eveneens beperkt.

Het bestuursorgaan blijft bevoegd nadere eisen te stellen aan de verzending. Zoals destijds in de toelichting bij de invoering van artikel 2:15 is aangegeven, betreft het hier technische eisen die noodza-

kelijk zijn voor de verwerking van binnengekomen berichten.¹⁷ Te denken valt aan bepaalde typen bestanden zoals pdf of xml. Het bestuursorgaan kan de keuze ook baseren op het te bereiken niveau van betrouwbaarheid. Aan dergelijke eisen wordt de voorwaarde gesteld dat deze het elektronisch bestuurlijk verkeer niet onnodig belemmeren. Zo is het voor een elektronisch verzoek om een brochure meestal niet nodig om eisen te stellen aan de betrouwbaarheid van het bericht. Het bestuursorgaan dient bij het stellen van eisen voor ogen te houden of het voor de gemiddelde verzender van het type bericht waaraan de desbetreffende eis wordt gesteld, mogelijk is om aan de gestelde eis te voldoen. Dit kan betekenen dat eisen die voor bepaalde berichten als acceptabel worden beschouwd, voor andere berichten als onnodig belemmerend moeten worden aangemerkt. Zo kan niet in alle gevallen om authenticatie worden gevraagd als bijvoorbeeld een gelijkwaardig equivalent bij de papieren weg niet wordt gevraagd of als dit een groot aantal potentiële gebruikers uitsluit. Met de in voorbereiding zijnde Wet digitale overheid zal het gebruik en beheer van gestandaardiseerde voorzieningen, die dit proces kunnen vereenvoudigen, worden geregeld. De te stellen eisen mogen geen betrekking hebben op een gekwalificeerde of geavanceerde elektronische handtekening als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L257), omdat de daaraan te stellen eisen volgen uit die Verordening. Aan andere elektronische handtekeningen te stellen eisen dienen bij wettelijk voorschrift te worden gesteld. Dit volgt uit artikel 2:18 Awb, dat voortvloeit uit de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten).¹⁸

De aanwijzing van een wijze van indiening op grond van het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, is een besluit van algemene strekking dat als zodanig bekendgemaakt dient te worden. Dit besluit kan tevens de nadere eisen bevatten die op grond van artikel 2:13, derde lid, Awb kunnen worden gesteld.

In geval een wijze van indienen al bij wettelijk voorschrift is aangewezen, kunnen de nadere eisen bij apart besluit van algemene strekking worden vastgesteld. Voor de goede orde zij opgemerkt, dat het hierbij om burgers bindende bepalingen gaat, welke niet in een beleidsregel kunnen worden opgenomen. Naast de officiële bekendmaking van het besluit (overeenkomstig artikel 3:42 Awb) zal het bestuursorgaan op de eigen website een overzicht moeten plaatsen van de aangewezen wijzen waarop aan het bestuursorgaan berichten kunnen worden gezonden via de elektronische weg.

In geval het gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer (al dan niet «in afwijking van de Awb», zie paragraaf 3.2.1) verplicht wordt gesteld, dient de bijzondere wetgever de afweging te maken – en te onderbouwen – of in het concrete geval het opleggen van verplichte elektronische verzending verantwoord is, gelet op de doelgroep waarop het betreffende voorschrift ziet. Een reden om te bepalen dat een bericht elektronisch aan het bestuursorgaan moet worden verzonden, kan zijn omdat het bestuursorgaan via een webformulier de verwerking doelmatiger kan organiseren.

¹⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 39.

¹⁸ Stb. 2017, 13.

3.3.1.2 Andere dan «officiële berichten»

Voor andere berichten dan berichten in het kader van een besluit, een klacht of een melding zijn niet dezelfde waarborgen nodig. Veel bestuursorganen zijn ook zonder nadere regels in de Awb goed in staat om in te spelen op de behoefte van burgers om langs elektronische weg met de overheid te communiceren, zo is de laatste jaren gebleken. Evenmin als er regels zijn over telefonisch contact tussen burgers en bestuursorganen, is er behoefte aan regels over het gebruik van internet en social media bij meer informele contacten tussen burgers en bestuursorganen. Voor die categorie wordt het bestaande regime de portée van het huidige artikel 2:15 Awb gehandhaafd. Dat wil zeggen dat het aanbieden van elektronisch bestuurlijk verkeer door het bestuursorgaan in die gevallen niet verplicht wordt gesteld. Elektronisch bestuurlijk verkeer is dan alleen mogelijk als het bestuursorgaan die weg heeft opengesteld. Wel kan ieder bestuursorgaan, zoals in het voorgestelde artikel 2:14 (dat overeenkomt met het huidige artikel 2:15, eerste lid), is bepaald, de elektronische weg voor dergelijke berichten openstellen. Zo hebben veel bestuursorganen een website met een contactformulier of bijvoorbeeld een facebookpagina waar meldingen over bijvoorbeeld losse stoeptegels of een niet-brandende lantaarn kunnen worden gedaan. Het opstellen van regels voor een zo brede categorie berichten zou zelfs belemmerend kunnen werken. Mede om deze reden is de verplichting, zoals voorgesteld in artikel 2:17, om de ontvangst van een bericht te bevestigen, niet ook op deze categorie van toepassing, hetgeen uiteraard niet wil zeggen dat het sturen van een ontvangstbevestiging verboden is. In het geval met de beantwoording van het bericht enige tijd gemoeid zal zijn, verdient het zelfs aanbeveling om een ontvangstbevestiging te zenden waarin een termijn wordt genoemd waarbinnen antwoord verwacht mag worden. Maar de huidige praktijk levert geen zodanige knelpunten op dat een ontvangstbevestiging in die gevallen verplicht moet worden gesteld.

3.3.2 Gevolgen van het zenden van een bericht aan een bestuursorgaan via een niet aangewezen wijze

In de loop der tijd is het aantal elektronische wegen waarlangs berichten kunnen worden verzonden toegenomen. Waar de wetgever bij de totstandkoming van afdeling 2.3 Awb nog slechts dacht aan e-mailverkeer en uitwisseling van berichten binnen een intern systeem van een bestuursorgaan, moet tegenwoordig ook worden gedacht verzending of uitwisseling van berichten in berichtenboxen of met behulp van webformulieren en apps. Niet elke elektronische weg is geschikt voor elk elektronisch bericht. Dat kan zijn omdat een elektronische weg voor een bepaald bericht niet betrouwbaar en vertrouwelijk genoeg is (dit geldt bijvoorbeeld voor het verzenden van medische gegevens per e-mail), maar ook omdat via sommige elektronische wegen alleen berichten kunnen worden verzonden van een beperkte omvang (bijvoorbeeld whatsapp). Daarnaast kan niet worden verwacht van een bestuursorgaan dat het elk denkbaar kanaal dat geschikt is voor een bepaald type bericht, ook daadwerkelijk openstelt voor dergelijke berichten. Dat zou niet efficiënt zijn.

Deze ontwikkeling betekent dat bestuursorganen moeten bepalen welke elektronische weg zij voor welk type bericht openstellen. Deze keuzeruimte is van belang om, gezien de aard van hun specifieke dienstverlening, recht te doen aan de eigenheid van overheidsorganisaties en hun behoefte aan het kunnen leveren van maatwerk. Het biedt bovendien mogelijkheden om nieuwe (technische) ontwikkelingen op te vangen en daarop in te spelen; bestuursorganen moeten de ruimte hebben om ontwikkelingen te benutten ten behoeve van betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat dit kan leiden tot differentiatie tussen bestuursorganen is verantwoord, omdat er voldoende waarborgen voor burgers

en bedrijven zijn ingebouwd. Om die reden moet het bestuursorgaan ook kenbaar maken welk kanaal voor welk type bericht moet worden gehanteerd (voorgesteld artikel 2:13, tweede lid). Dit geschiedt doorgaans op de eigen website van het bestuursorgaan, maar – omdat het een besluit betreft dat overeenkomstig artikel 3:42 Awb moet worden bekend gemaakt – ook via een algemene, officiële bekendmaking, in bijvoorbeeld het Gemeenteblad of de Staatscourant, die tevens centraal ontsloten wordt via <https://www.officielebekendmakingen.nl>. Aldus is duidelijk en gemakkelijk vindbaar welke kanalen in welke gevallen wel en niet gebruikt mogen worden. Kiest de burger onverhoopt (toch) de verkeerde methode, bijvoorbeeld omdat hij die route bij een ander bestuursorgaan wel kan gebruiken, dan moet het bestuursorgaan hem wijzen op de juiste wijze van verzending (artikel 2:16, eerste lid, aanhef) dan wel moet het bestuursorgaan het bericht gewoon behandelen (artikel 2:16, eerste lid, onderdelen a en c) of een herstelkans bieden (bij bezwaar of administratief beroep, artikel 2:16, eerste lid, onderdeel b).

Is een elektronische weg eenmaal opengesteld voor een bepaald type «officieel bericht», dan wordt verwacht dat degene die een dergelijk type bericht aan een bestuursorgaan wil sturen, die weg ook daadwerkelijk gebruikt. Artikel 2:16, eerste lid, bepaalt daarom dat als de verzender toch een andere elektronische weg heeft gebruikt, het bestuursorgaan ermee kan volstaan hem erop te wijzen dat het bericht langs een andere elektronische weg moet worden ingediend. Het is dan aan de verzender om het bericht nogmaals, maar dan via de juiste weg, te verzenden. Bij een via de verkeerde elektronische weg ingediende aanvraag hoeft dus niet overeenkomstig artikel 4:5 Awb een herstelkans te worden geboden. Met een nieuw artikel 4:5, vijfde lid, wordt dit buiten twijfel gesteld. Ziet de verzender van het bericht af van een correctie indiening van het bericht, dan volgt er dus geen behandeling van het bericht. Deze werkwijze is gerechtvaardigd bij elektronisch ingediende berichten omdat er in de regel weinig tijd zit tussen het tijdstip waarop het bericht aan het bestuursorgaan wordt verzonden en het ontvangsttijdstip. De verzender van het bericht ontvangt meestal vrijwel onmiddellijk een (deels automatisch gegenereerde) reactie van het bestuursorgaan. Op deze hoofdregel gelden drie uitzonderingen: als het bestuursorgaan het bericht kan behandelen zonder nadere bewerking als ware het op de juiste wijze ingediend, als het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepsschrift betreft, of als voor het type bericht door het bestuursorgaan geen wijze van elektronische verzending is aangewezen.

De eerste uitzondering is voorzien in artikel 2:16, eerste lid, onderdeel a. Anders dan bij een papieren bericht, waar geen bewerking hoeft plaats te vinden om (interne) doorzending te kunnen realiseren, kan door de variëteit en complexiteit van elektronische berichten doorgeleiding lastig uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat het versleuteld is. Van een doorzenden terugzendplicht respectievelijk behandelplicht is daarom (slechts) sprake, indien het voor het bestuursorgaan technisch mogelijk is om het bericht als zodanig door- of terug te zenden respectievelijk in behandeling te nemen en er dus geen omzetting naar een ander bestand nodig is. Gelet op de hieraan gekoppelde waarborgen is dit niet belastend voor burgers. Zo geldt – evenals bij de papieren weg – dat bij doorzending van een elektronisch bericht de ontvangst van het bericht bij het juiste bestuursorgaan leidend is voor de vraag of het bericht tijdig is ingediend en of een termijn gaat lopen. De onderhavige uitzondering betreft bijvoorbeeld het geval dat de door het bestuursorgaan opengestelde weg niet bestaat uit een specifiek webformulier, maar uit gemakkelijk uit te wisselen berichten zoals bijvoorbeeld een e-mail of een eenvoudig contactformulier. In een specifiek webformulier worden de gegevens die in een bepaald veld zijn ingevuld, opgeslagen in voor die gegevens

bestemde plaatsten in de systemen van het bestuursorgaan, waarna de besluitvorming geautomatiseerd uit die systemen zou kunnen volgen. Bij een e-mail of een contactformulier worden gegevens voornamelijk als platte tekst verzonden, met aparte velden voor naam, adres en soortgelijke gegevens over de afzender. De inhoud van het bericht wordt verder niet elektronisch verwerkt. Als dan een e-mail wordt gezonden naar een verkeerd adres, kan die e-mail, eventueel na interne doorgeleiding, eenvoudig worden behandeld. In dergelijke gevallen kan een bestuursorgaan niet volstaan met te verwijzen naar de juiste wijze van indienen, maar dient het bestuursorgaan het bericht, zo nodig na interne doorgeleiding, te behandelen. Mocht blijken dat er toch nog een gebrek aan het bericht kleeft, dan zal de indiener in de gelegenheid worden gesteld dit te herstellen. Overigens heeft een bestuursorgaan de bevoegdheid om ook berichten die wél nadere bewerking behoeven door- en terug te zenden en te behandelen; het staat hem vrij te organiseren dat berichten worden gelezen en behandeld.

In geval van onjuiste verzending van een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift, geldt eveneens dat niet kan worden volstaan met mededelen van de juiste wijze van indienen (artikel 2:16, eerste lid, onder b). Artikel 6:6 Awb blijft onverkort van toepassing op onjuist en onvolledig ingediende bezwaar- en beroepschriften. Deze uitzondering is voor de uitvoering door bestuursorganen in het algemeen niet bezwarend nu voor het indienen van een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift geen elektronische kanalen zijn opengesteld die praktisch onmogelijk maken dat een op andere wijze ingediend bezwaar- of beroepschrift zonder nadere bewerking kan worden behandeld.

De derde uitzondering betreft het geval een bestuursorgaan voor een bepaald bericht geen enkele wijze van elektronische verzending heeft aangewezen (artikel 2:16, eerste lid, onder c). In dat geval kan de verzender niet worden tegengeworpen dat hij het verkeerde kanaal heeft gebruikt; het bestuursorgaan is in beginsel verplicht het bericht in behandeling te nemen. Zonder het bepaalde onder c zou het bestuursorgaan een bericht mogen weigeren als het het bericht niet zonder nadere bewerking kan behandelen, hetgeen onaanvaardbaar is als het bestuursorgaan niet heeft aangegeven hoe het dan wel moet. In geval het bericht een aanvraag is en niet alle benodigde gegevens bevat, zal het bestuursorgaan met toepassing van artikel 4:5 Awb de verzender in de gelegenheid moeten stellen om de aanvraag aan te vullen.

Overigens behelst het voorgestelde artikel 2:16, eerste lid, geen verbod om te reageren op een bericht dat is verzonden op een niet-aangewezen wijze. Als bijvoorbeeld een bericht wordt gezonden aan het adres `ambtenaarY@bestuursorgaanX.nl`, terwijl dat adres niet is aangewezen, is het behoorlijk en uit oogpunt van dienstverlening logisch dat de ambtenaar het bericht intern doorgeleidt of in behandeling neemt. Het is echter geen verplichting. Als het bericht zonder aanvulling of nadere informatie niet in behandeling kan worden genomen, kan het bestuursorgaan het bericht overeenkomstig het eerste lid weigeren. Als het bericht niet als zodanig wordt herkend of niet wordt gelezen, komt dit voor rekening van de verzender. Met de interne doorgeleiding en de bevestiging ervan aan de verzender van het bericht geeft het bestuursorgaan te kennen dat het bericht is ontvangen en in behandeling genomen zal worden. Vanaf dat tijdstip geldt wel een verplichting het bericht inhoudelijk te behandelen.

In artikel 2:16, tweede lid, wordt een uitzondering van een andere orde gemaakt. Van een bestuursorgaan kan niet worden verwacht dat het reageert op berichten die het niet kent of kan kennen. De verplichting om

op een bericht te reageren, bestaat daarom niet als het bericht is verzonden op een wijze die voor geen enkel type «officieel bericht» is aangewezen. Indien bijvoorbeeld een bericht wordt gezonden naar een e-mailadres dat voor geen enkel type bericht is opengesteld. Daardoor kan het bericht onopgemerkt blijven, zodat interne doorgeleiding achterwege blijft. Dit komt dan voor risico van de verzender. Een ander voorbeeld is het geval waarin een bestuursorgaan actief is op sociale media. Het enkele feit dat een bestuursorgaan actief is, wil niet zeggen dat het bestuursorgaan is ingericht om allerlei type berichten via dergelijke kanalen te ontvangen. Zolang dat kanaal niet is aangewezen voor «officiële berichten» hoeft een bestuursorgaan daarom geen rekening te houden met intern door te geleiden aanvragen of bezwaarschriften die via sociale media worden ingediend. Het is uiteraard evident dat een bestuursorgaan eveneens niet hoeft te reageren op een bericht dat het niet heeft ontvangen. In de memorie van toelichting bij de invoering van afdeling 2.3 werd als voorbeeld genoemd het geval door een virusscanner een bericht werd tegengehouden.¹⁹ Een ander voorbeeld is het geval dat een verzender tracht een bericht te zenden via een kanaal dat uitsluitend voor één type bericht is geschikt. De kans bestaat dat de geautomatiseerde verwerking van het foute bericht dan leidt tot een voor de verzender zichtbare foutmelding, maar het kan ook zijn dat het bericht wel de systemen van het bestuursorgaan bereikt, maar niet voor het bestuursorgaan als een zichtbaar of begrijpelijk bericht verschijnt.

Het eerste lid van artikel 2:16 gaat ervan uit dat een onjuiste verzending het snelst is hersteld met de juiste inzending. Dat is slechts anders als de termijn waarbinnen het bericht bij het bestuursorgaan kan worden ingediend, bij de indiening op de juiste wijze inmiddels is verstreken. In beginsel komt dat voor rekening van de verzender. Alleen als de verzender kon menen dat hij het bericht kon indienen zoals hij heeft gedaan, dienen de gevolgen van termijnoverschrijding niet voor zijn rekening te komen. Artikel 2:23 bevat een regeling voor dat geval. In dat geval wordt de termijn van rechtswege verlengd met de tijd die het bestuursorgaan neemt met het op de hoogste stellen van de onjuiste verzending van het bericht. Die voorziening kan snel werken omdat zij geen besluitvorming van het bestuursorgaan vergt: de verlenging volgt direct uit de wet. Het artikel schrijft dan ook niet voor dat het antwoord de termijnverlenging uitlegt, al zal dit in veel gevallen wel een goede handelwijze zijn. Het bestuursorgaan zal er wel voor moeten zorgen dat indiening binnen de verlengde termijn wel mogelijk is. Als een op een website toegankelijk formulier op een bepaalde dag sluit, dan moet er dus een voorziening worden getroffen, zodat de betrokkene alsnog op de juiste wijze kan indienen. Dat is redelijk, nu het hier gaat om gevallen waarin het bestuursorgaan kennelijk niet een goede voorlichting heeft gegeven; burgers konden redelijkerwijs menen dat ook de andere weg open stond.

In artikel 2:24 is een voorziening getroffen voor het geval op grond van het eerste lid van artikel 2:16, onderdeel a, intern is doorgeleid. In dat geval is sprake van een extra handeling voor het bestuursorgaan. Als er sprake is van een behandeltermijn, zoals de termijn waarbinnen op een aanvraag moet zijn beslist, of de termijn genoemd in artikel 4:5, vierde lid, Awb, wordt die termijn bekort door de tijd die gemoeid gaat met de interne doorgeleiding. In dat geval vangt de behandeltermijn pas aan nadat het bestuursorgaan de verzender op de hoogte heeft gesteld van de interne doorgeleiding en het tijdstip waarop de termijn aanvangt. Hiermee wordt een prikkel weggenomen om met opzet een bericht onjuist in te dienen en het bestuursorgaan wordt niet benadeeld door fouten van burgers. De mededeling van de interne doorgeleiding dient onverwijld te

¹⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 32.

geschieden: een bestuursorgaan kan niet de behandeltermijn oprekken door het bericht van interne doorgeleiding uit te stellen. Als het bericht van de interne doorgeleiding onredelijk lang uitblijft, heeft het uitstel van de aanvang van de behandeltermijn niet plaatsgevonden en is deze aangevangen op het tijdstip dat het onjuiste wijze verzonden bericht door het bestuursorgaan is ontvangen.

In een schema zien de regels over de gevolgen van een bepaalde wijze van elektronische verzending er zo uit:

<i>Bericht is op aangewezen wijze verzonden</i>	• Behandelplicht. • Wettelijke behandeltermijn vangt aan met ontvangst bericht. • Verplichte ontvangstbevestiging. • Behandelende afdeling kan onder opschorting van beslistermijn ontbrekende gegevens verlangen (art. 4:5 Awb).
<i>Wijze van verzending is niet voor dit bericht aangewezen</i>	• Geen behandelplicht of doorgeleidingsplicht, tenzij: – het bericht in de ontvangen vorm zonder nadere bewerking behandeld kan worden, of – het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepsschrift is, of – voor het bericht geen wijze van verzending is aangewezen. • Het niet behandelen van een verkeerd gezonden bericht wordt aan afzender medegedeeld, onder mededeling van de juiste wijze van indienen. • Geen reactie verplicht als het bestuursorgaan van het bericht geen kennis heeft genomen of het bericht is verzonden op een wijze die door het bestuursorgaan voor geen enkel type «officieel bericht» is aangewezen. Indien bericht toch wordt opgemerkt en uit behoorlijkheid toch wordt doorgeleid, ontstaat alsnog behandelplicht. • Bij doorgeleiding geldt: – Aanvang wettelijke behandeltermijn verschuift naar tijdstip bericht van doorgeleiding aan afzender (mits onverwijld verzonden). – Behandelende afdeling kan onder opschorting van beslistermijn juiste wijze van indienen en ontbrekende gegevens verlangen (art. 4:5 of 6:6 Awb).

3.3.3 Verhouding tussen afdeling 2.3 en artikel 4:5

Speciale aandacht vraagt de verhouding tussen de artikelen 2:15, 2:16 en 4:5 Awb.

De tekst van het huidige artikel 2:15, tweede tot en met vierde lid wordt verplaatst naar het nieuwe artikel 2:15. Deze bepalingen houden na invoering van dit wetsvoorstel hun betekenis. In artikel 2:15, eerste lid (artikel 2:15, tweede lid, oud), is het bestuursorgaan de bevoegdheid toegekend elektronisch verschaft gegevens en bescheiden, bijvoorbeeld in het kader van een aanvraag, geheel of gedeeltelijk te weigeren voor zover aanvaarding een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou zijn, bijvoorbeeld wegens de omvang van de documenten. In artikel 2:15, tweede lid (artikel 2:15, derde lid, oud) is die bevoegdheid toegekend voor zover de betrouwbaarheid of de vertrouwelijkheid onvoldoende is gegarandeerd, bijvoorbeeld als onvoldoende duidelijkheid bestaat over de identiteit van de verzender van het – al dan niet officiële – bericht.

In artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, is thans bepaald dat een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten bij een gehele of gedeeltelijke weigering op grond van artikel 2:15, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan bepaalde termijn aan te vullen. Een weigering op grond van artikel 2:15 kan alleen maar gebaseerd zijn op het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid. Op grond van het huidige artikel 2:15, vierde lid, dient een dergelijke weigering zo spoedig mogelijk aan de afzender te worden meegedeeld.

Uit de toepasselijkheid van artikel 4:5 volgt echter dat, als het geheel of gedeeltelijk geweigerde bericht een aanvraag is, er nog steeds sprake is van een ingediende aanvraag, die pas buiten behandeling kan worden gelaten als de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen. Naar huidig recht kan een elektronisch verzonden aanvraag tevens buiten behandeling worden gelaten als het bestuursorgaan de elektronische weg niet heeft opengesteld. Ook dan geldt dat op grond van artikel 4:5 Awb de aanvrager in de gelegenheid moet worden gesteld de aanvraag aan te vullen en geldt de datum van ontvangst van de oorspronkelijke, elektronische aanvraag als datum van indiening. Dit is onder meer bevestigd in de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 4 juni 2008.²⁰ Strikt genomen is een dergelijke toepassing van artikel 4:5, eerste lid, Awb eerder gebaseerd op onderdeel a dan op onderdeel b, omdat geen sprake is van een weigering in de zin van artikel 2:15, maar van het niet voldoen aan een wettelijk voorschrift (het elektronisch indienen van een aanvraag, zonder dat die weg door het bestuursorgaan is opengesteld). Met de voorgestelde wijziging klemmt dat nog meer omdat bij een elektronisch ingediende aanvraag de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend is voorgeschreven. Daarom wordt voorgesteld om uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, van toepassing is op een weigering als bedoeld in het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid, Awb (na inwerking van onderhavig wetsvoorstel artikel 2:15, eerste en tweede lid). De bevoegdheid tot een dergelijke weigering wordt door dit wetsvoorstel wel beïnvloed. Zo zal de opengestelde wijze van elektronische verzending moeten zijn afgestemd op de gebruikelijke omvang van bij het bericht gevoegde bijlagen, zodat een weigering op grond van artikel 2:15, eerste lid (nieuw), Awb een uitzondering blijft. Ook kan een bestuursorgaan niet voor een bepaald type berichten bijvoorbeeld een e-mailadres openstellen en dan 80% van de berichten weigeren, omdat de identiteit van de afzender onvoldoende vaststaat. Als het bestuursorgaan meer zekerheid wil over de identiteit van de afzender, zal het een elektronisch formulier of loket moeten inrichten waar kan worden ingelogd met DigiD. Ook toepassing van artikel 2:15, tweede lid (nieuw) blijft dan een uitzondering.

Uit het voorgestelde artikel 2:16, eerste lid, aanhef, volgt dat artikel 4:5 Awb niet hoeft te worden toegepast als het bestuursorgaan niet gehouden is op de aanvraag te reageren. Ook om deze reden dient artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, te worden beperkt tot het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid, Awb. De gedachte hierachter komt overeen met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2012, waarin de Afdeling ervan uit ging dat een bestuursorgaan een per e-mail ingediend Wob-verzoek niet hoefde te behandelen, omdat het bestuursorgaan die weg niet had opengesteld.²¹ De regering is van mening dat het bestuur niet de plicht heeft een aanvraag te behandelen als met de wijze van verzending redelijkerwijs geen rekening hoefde te worden gehouden. De rechtspraak van de Afdeling zal als gevolg van dit wetsvoorstel niet geheel in stand kunnen blijven. Openbaarheidsverzoeken kunnen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel elektronisch worden ingediend. Als een aanvraag via een algemeen contactformulier wordt ingediend en het bestuursorgaan heeft voor Wob-verzoeken een apart contactformulier aangewezen, dan zal het verzoek binnen het bestuursorgaan op grond van artikel 2:16, eerste lid, onderdeel a, Awb moeten worden doorgeleid naar de behandelende afdeling. Omdat een Wob-verzoek in beginsel vormvrij is, zal toepassing van artikel 4:5 Awb bij Wob-verzoeken slechts toegevoegde waarde hebben als onduidelijk is waar de verzoeker om vraagt of als het verzoek niet voldoet aan artikel 4:2

²⁰ ECLI:NL:CBB:2008:BD4036.

²¹ ECLI:NL:RVS:2012:BY5117.

Awb en zal het via het verkeerde contactformulier ontvangen verzoek in behandeling kunnen worden genomen. Slechts als een niet-voorzien wijze van indiening wordt gebruikt, kan de behandeling op grond van het voorgestelde artikel 2:16, eerste lid, aanhef, Awb achterwege blijven. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat artikel 4:5 zijn werking behoudt als na doorgeleiding blijkt dat een aanvraag moet worden aangevuld. In dat geval mag een aanvraag pas buiten behandeling worden gelaten als het bestuursorgaan eerst de aanvrager in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Een aanvraag die of een bezwaarschrift dat op grond van artikel 2:16, eerste lid, onderdeel a, Awb intern moet worden doorgeleid, geldt als ingediend op de dag dat het bericht bij het bestuursorgaan is ontvangen. De eventuele noodzaak de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 Awb of artikel 6:6 Awb aan te vullen, doet daar niet aan af. Dit is niet anders dan bij papieren aanvragen of bezwaarschriften die op grond van de artikelen 4:5 of 6:6 Awb worden aangevuld. Dat heeft consequenties voor inmiddels gesloten aanvraagperiodes of subsidieregelingen waarbij het subsidieplafond is bereikt, maar die consequenties zijn niet anders dan bij toepassing van de artikelen 4:5 of 6:6 Awb op papieren berichten. Een en ander laat onverlet dat bij een wettelijk voorschrift waarbij wordt bepaald dat de volgorde van indiening bepalend is voor de toekenning van de gevraagde beschikking, tevens bepaald kan worden dat bij die rangschikking wordt uitgegaan van het tijdstip waarop de aanvraag conform artikel 4:5 Awb is aangevuld. Met betrekking tot bezwaarschriften zij nog opgemerkt dat artikel 6:9, tweede lid, bij elektronische aanvragen toepassing mist. Bij een storing aan het eind van de bezwaarperiode geldt wel het voorgestelde artikel 2:21 Awb. Bij de beoordeling van de toepassing van artikel 4:5 Awb zullen echter andere maatstaven gelden dan onder het huidige recht. Zo zal in een geval dat voor een bericht faxverkeer niet is aangewezen, na interne doorgeleiding van een desalniettemin ontvangen fax de verdere behandeling niet afhankelijk worden gemaakt van een herstelkans wegens het ontbreken van een geldige handtekening. Immers, een handtekening onder een fax of een gescande handtekening voldoet aan dezelfde waarborgen als een handtekening onder een papieren stuk dat wel in behandeling zou zijn genomen. Een uitspraak als die van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 maart 2016²², waarbij het ging om een per fax ingediende zienswijze waarbij de indiener geen gebruik maakte van een herstelkans, waarna de zienswijze buiten beschouwing werd gelaten, zal naar verwachting anders luiden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

3.3.4 Rechtsbescherming

Naar huidig recht kan een bestuursorgaan een langs elektronische weg verzonden bericht op grond van het huidige artikel 2:15 Awb weigeren te aanvaarden indien de elektronische weg voor dit soort berichten niet is geopend, voor zover de gegevens en bescheiden een onaanvaardbare belasting vormen, dan wel voor zover het bericht onvoldoende betrouwbaar of vertrouwelijk is. Tegen deze weigering kan geen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter (artikel 8:4, eerste lid, onder a) en dus ook geen bezwaar. Wel dient op grond van de artikelen 4:5 en 6:6 een herstelkans te worden geboden. Tegen een eventueel daarop volgend besluit tot buiten behandeling laten of niet-ontvankelijk verklaren staat wel beroep open.

De eerste omstandigheid, als de elektronische weg niet is opengesteld, komt vanzelfsprekend te vervallen (behalve als indiening in persoon is voorgeschreven of een andere uitzondering van toepassing is). De tweede

²² ECLI:NL:RVS:2016:724.

en derde grond voor weigering, in dit voorstel verplaatst naar het nieuwe artikel 2:15 Awb, blijven gehandhaafd. Het gaat dan om bestanden die niet voldoen aan de door het bestuursorgaan aangegeven specificaties of berichten waarvoor niet de juiste elektronische handtekening of het juiste authenticatiemiddel is gebruikt.

Tegen een mededeling als bedoeld in artikel 2:16 eerste lid, aanhef, dat de aanvraag wegens onjuiste indiening niet wordt behandeld is in beginsel bezwaar en beroep mogelijk. Juist omdat, anders dan bij de toepassing van artikel 2:15, artikel 4:5 Awb buiten toepassing blijft, wordt artikel 2:16, eerste lid, niet toegevoegd aan artikel 8:4, eerste lid, onderdeel a, Awb. In de meeste gevallen is het efficiënter om de aanvraag alsnog via de juiste wijze in te dienen en zal van de mogelijkheid van bezwaar en beroep geen gebruik worden gemaakt. In geval intern is doorgeleid zal geen bezwaar en beroep open staan, omdat een dergelijke doorgeleiding moet worden aangemerkt als een voorbereidingshandeling als bedoeld in artikel 6:3 Awb.

Denkbaar is dat een op een onjuiste elektronische wijze ingediend bericht leidt tot het uitblijven van een reactie van het bestuursorgaan. Als het bericht een aanvraag is of een bezwaarschrift, is de indiener dan in beginsel bevoegd beroep in te stellen wegens het niet tijdig nemen van een besluit. De bestuursrechter kan in dat geval het beroep toetsen aan artikel 2:24 voor de vraag of en op welk tijdstip de termijn is aangevangen.

De vraag naar de aanvang van de beslistermijn is aan de orde als het bestuursorgaan overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:16, eerste en tweede lid, Awb meent dat het niet gehouden is te reageren. Als in een dergelijk geval door het bestuursorgaan terecht niet op het bericht is gereageerd, is het beroep wegens niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk. Echter, als de bestuursrechter van oordeel is dat het bestuursorgaan wel gehouden was op het bericht, anders dan met een weigering, te reageren, is het beroep toch gegrond. Als het beroep gegrond is, vormt artikel 8:55d, eerste lid, Awb een complicatie. In die bepaling wordt de bestuursrechter opgedragen om bij een gegrond beroep wegens niet tijdig beslissen te bepalen dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een besluit neemt. Deze opdracht kan geen onverkorte toepassing vinden bij een geschil over artikel 2:16, tweede lid, Awb. Immers, het bestuursorgaan zal in dat geval nog met de behandeling moeten beginnen en de kans is groot dat de aanvraag overeenkomstig artikel 4:5 Awb nog moet worden aangevuld. De bestuursrechter zal op grond van artikel 8:55d, derde lid, een passende termijn moeten stellen waarin alsnog op de aanvraag wordt besloten.

Overigens is het vaak efficiënter dat de indiener, indien hij geen ontvangstbevestiging heeft ontvangen, omdat het bestuursorgaan met de betreffende wijze van ontvangst geen rekening heeft gehouden, contact opneemt met het bestuursorgaan in plaats van een beroep in te stellen. Hij kan dan – voor zover de termijn daarvoor nog niet is verstreken – alsnog een nieuwe aanvraag of nieuw bezwaarschrift indienen.

3.4 Waarborgen

Met de artikelen 2:10, 2:11, 2:12, 2:17, 2:21 en 2:22 worden, vanuit een rechtsbeschermingsoptiek, belangrijke waarborgen aan afdeling 2.3 toegevoegd, die ertoe bijdragen dat het gebruik van de elektronische weg niet tot onverwachte problemen leidt. Deze waarborgen worden in de paragrafen hieronder toegelicht. Voor een overzicht zijn in de bijlage bij deze toelichting de waarborgen inzichtelijk gemaakt aan de hand van een aantal besluiten die diep ingrijpen in de rechtspositie van burgers.

3.4.1 Notificaties

Een veel voorkomende vorm om als bestuursorgaan beveiligd berichten te verzenden is een systeem waarbij het bestuursorgaan voor de burger een bericht plaatst. Een dergelijk systeem wordt wel «berichtenbox» genoemd. Voorbeelden zijn de berichtenbox voor burgers op MijnOverheid en de berichtenbox voor bedrijven op Ondernemersplein.nl. Ook de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) maakt van een berichtenbox gebruik. Onder meer de Belastingdienst en het UWV maken reeds gebruik van MijnOverheid. In een dergelijk systeem wordt door middel van notificaties, bij de huidige stand van de techniek is dit nog meestal via een e-mail, aan de ontvanger gemeld dat voor hem een bericht is geplaatst. De hierboven genoemde berichtenboxen werken alle met een dergelijke notificatie. Een dergelijke kennisgeving is facultatief, dat wil zeggen dat de ontvanger kan aangeven dat hij deze niet wil ontvangen. De ontvanger dient bovendien een e-mailadres te hebben opgegeven om dergelijke notificaties te kunnen ontvangen. Notificaties vergroten de kenbaarheid van de door het bestuursorgaan verzonden bericht. De meeste mensen hebben niet zo frequent contact met de overheid, dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak «leggen» als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Het niet tijdig raadplegen van een bericht kan wel tot gevolg hebben dat termijnen verstrijken. Notificaties kunnen een dergelijke termijnoverschrijding helpen voorkomen. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 2:10 het aan de burger aanbieden van notificaties verplicht gesteld. Zelfs als alle bestuursorganen voor hun berichten dezelfde infrastructuur (bijvoorbeeld door een aansluiting op MijnOverheid) zouden gebruiken, zouden veel burgers niet meer dan enkele keren per jaar een bericht in hun berichtenbox ontvangen. Van die burger kan niet worden verwacht dat hij wekelijks zijn berichtenbox raadpleegt als daar mogelijk enkele maanden geen bericht in zal worden geplaatst. De ervaring heeft geleerd dat de notificatie dan wel een indicatie moet geven van de aard van het bericht. Zo bleek een neutrale notificatie van DUO over een terugvordering aan een groot aantal mbo-studenten niet te hebben geleid tot raadpleging van het bericht in de DUO-berichtenbox. Dit leidde in duizenden gevallen tot deurwaarders-exploten die bij een duidelijker notificatie hadden kunnen worden voorkomen. DUO heeft overigens in dat geval de betrokken studenten hiervan niet de dupe laten worden. Daarom dient de notificatie de volgende gegevens te bevatten: een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht in de berichtenbox heeft geplaatst, de aard en rechtsgevolgen van het bericht (bijvoorbeeld: is het een ontvangstbevestiging, een beschikking, een betalingsverplichting, een uitnodiging voor het geven van een zienswijze of een uitnodiging voor een hoorzitting) en waar van toepassing de termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren (de termijn waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt, een betaling dient te zijn verricht of stukken kunnen worden ingezonden).

In de consultatie is er door verschillende partijen op gewezen dat in de notificatie geen vertrouwelijke gegevens moeten worden opgenomen. Een notificatie dient echter niet zodanig summier te zijn dat hij niet aan zijn doelstelling voldoet. Denkbaar is dat in de toekomst alternatieven voor het zenden van notificaties per e-mail zullen ontstaan, bijvoorbeeld notificatie via een app. In dat geval is er wellicht te weinig ruimte om in de notificatie alle gegevens betreffende afzender, aard en reactietermijn op te nemen. In dat geval kan aan het voorstelde artikel 2:10 worden voldaan als via de app het bericht in de berichtenbox kan worden ontsloten. De inhoud van het bericht waarop de notificatie betrekking heeft, is dan zodanig toegankelijk dat gegevens over de inhoud van het bericht in de notificatie minder noodzakelijk zijn. De burger dient dan wel aan te geven waarheen een notificatie moet worden gezonden en dient wijzigingen

tijdig door te geven. Een burger die heeft aangegeven een notificatie te willen ontvangen, mag er verder op rekenen dat hij notificaties ontvangt. Het uitblijven hiervan zou dan een grond voor een verschoonbare termijnoverschrijding zijn. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 2:22 Awb. Van een bestuursorgaan wordt dan verwacht dat hij bewijst, met een logverslag, dat de notificatie is verzonden en geen bericht is ontvangen dat de aflevering is mislukt. Als het bestuursorgaan kan aantonen dat de notificatie is verzonden, zo nodig een tweede keer als de eerste aflevering is mislukt, dient de geadresseerde aan te tonen dat deze niet is ontvangen en dat niet aan hem is te verwijten. Als een burger heeft aangegeven dat hij geen notificaties wil ontvangen, geen e-mailadres heeft opgegeven, of een wijziging van zijn e-mailadres niet heeft doorgegeven, komt een termijnoverschrijding voor zijn rekening. Als het bestuursorgaan een melding krijgt dat de notificatie niet is bezorgd, is het gehouden om het notificatiebericht opnieuw te verzenden.

Op het bestuursorgaan rust geen plicht het notificatiebericht per post te verzenden. Een niet tijdig doorgegeven wijziging van een e-mailadres of een permanent volle postbus bij de ontvanger, komen voor rekening van de ontvanger. Wel rust op het bestuursorgaan een inspanningsplicht om, indien herhaaldelijk een melding wordt ontvangen dat een notificatie niet is bezorgd, maatregelen te treffen (bijvoorbeeld het per post of telefoon attenderen op de noodzaak van actualisering van het elektronische adres) om de geadresseerde voor toekomstige notificaties elektronisch te bereiken. Dit laat echter de verantwoordelijkheid van de geadresseerde onverlet. Dit volgt uit het voorgestelde nieuwe artikel 2:11, tweede lid, Awb, dat wordt toegelicht in paragraaf 3.4.2 van deze memorie.

Ook bij andere termijnen dan de termijn waarbinnen een bezwaar- of beroepsschrift moet zijn ingediend, is de overschrijding van die termijn wegens het niet ontvangen van een notificatie verschoonbaar. Te denken valt dan aan de mededeling van artikel 4:5 Awb waarin een aanvrager in de gelegenheid wordt gesteld een aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen, het geven van een zienswijze of bedenkingen bij de toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb of de uitnodiging voor een hoorzitting in een bezwaarprocedure.

Een kennisgeving dat een bericht voor de geadresseerde toegankelijk is geworden (notificatie), maakt geen deel uit van de verzending van dat bericht, en dus ook niet van de bekendmaking ingeval dat bericht een besluit is. De plaatsing in een berichtenbox is het tijdstip waarop de verzending geschiedt en waarmee een besluit is bekendgemaakt. Dit volgt uit artikel 2:19 Awb. De bekendmaking wordt niet aangetast als geen kennisgeving ter notificatie wordt verzonden, of als deze niet wordt ontvangen. Ook de tweede verzending van de notificatie op grond van het voorgestelde artikel 2:11, eerste lid, heeft hierop geen invloed.

Dit is anders dan bij de notificaties op grond van artikel 8:36c, tweede lid, Awb, waarin de notificaties van de bestuursrechter wel het tijdstip bepalen waarop een bericht in het digitale systeem van de bestuursrechter is geplaatst. Er bestaat onvoldoende grond om naar aanleiding hiervan de notificatie in afdeling 2.3 onderdeel te maken van de bekendmaking van een besluit waarop de notificatie betrekking heeft. Een juridische betekenis geven aan de notificatie, anders dan als service of extra waarborg, zou bij besluiten betekenen dat de notificatie onderdeel wordt van de bekendmaking van dat besluit. Anders gezegd, zonder de notificatie zou het besluit dan niet in werking treden. Dat zou een te grote breuk opleveren met de bestaande praktijk waarvan, gelet op de diversiteit van de procedures waarop afdeling 2.3 ziet, de gevolgen niet kunnen worden overzien. Zo is bij de invoering van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst uitdrukkelijk afgewogen om die stap niet te

zetten.²³ Notificaties worden thans meestal nog via e-mail verzonden. Die weg is niet probleemloos. E-mailadressen, alsmede andere elektronische adressen, zoals sms, zijn aan wijziging onderhevig. Dat maakt dat aan de bekendmaking gebreken kunnen kleven, waardoor er geen sprake zou zijn van een besluit. Om deze reden is vanuit de uitvoeringspraktijk aangedrongen op handhaving van het bestaande (op het huidige artikel 2:17 Awb gebaseerde) regime.

3.4.2 Niet-bezorgde elektronische berichten en notificaties

In het nieuwe artikel 2:11, eerste lid, wordt voorgesteld dat als een elektronisch verzonden bericht of notificatie van een bestuursorgaan niet kan worden bezorgd, dit bericht of deze notificatie ten minste eenmaal elektronisch opnieuw moet worden verzonden. Op deze wijze wordt ondervangen dat de geadresseerde slachtoffer wordt van een tijdelijke storing in zijn bereikbaarheid. Het bestuursorgaan moet zijn verkeer (systemen) zo inrichten, dat hij in staat is een dergelijke melding te ontvangen. De tweede verzending dient niet onmiddellijk te geschieden na de melding dat de eerste niet is ontvangen, maar bijvoorbeeld een dag later, zodat de kans toeneemt dat een tijdelijke oorzaak (zoals een volle mailbox bij de ontvanger of een storing bij de provider van de ontvanger) is verholpen. Dit artikellid geldt niet alleen ingeval door het bestuursorgaan een berichtenbox wordt gebruikt, maar voor alle elektronische wijzen van verzending aan een geadresseerde. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om besluiten, ontvangstbevestigingen, uitnodigingen om een zienswijze of bedenkingen in te dienen of stukken over te leggen of uitnodigingen voor een hoorzitting. De tweede verzending van een bericht geldt als tijdstip van verzending en dus, in geval van niet via een berichtenbox elektronisch verzonden besluiten, van bekendmaking in de zin van artikel 3:41 Awb. Het bestuursorgaan is niet verplicht om in geval van een onbezorgde notificatie – welke (alleen) bij het gebruik van een berichtenbox wordt verzonden, zie artikel 2:10, eerste lid – de notificatie of het betrokken bericht alsnog op papier te verzenden. Als een bestuursorgaan (of beheerder van een berichtenbox) herhaaldelijk een melding ontvangt dat een notificatie niet kan worden bezorgd, kan er niet van worden uitgaan dat de geadresseerde op die wijze bereikbaar is voor notificatie. Hoewel de geadresseerde een wijziging in zijn bereikbaarheid voor notificaties dan niet tijdig heeft doorgegeven, mag van het bestuursorgaan worden verwacht dat het toch een inspanning verricht om het juiste adres te achterhalen teneinde de notificaties in de toekomst probleemloos te kunnen verzenden. Die inspanning is een service, nu van de geadresseerde mag worden verwacht dat hij een wijziging tijdig doorgeeft. Ook als de elektronische weg bij of krachtens de wet verplicht is gesteld, ligt het, ingevolge artikel 2:11, tweede lid, op de weg van het bestuursorgaan om na te gaan of de geadresseerde voor notificaties inmiddels van een ander elektronisch adres gebruikmaakt.

In geval van verzending van berichten via e-mail, in plaats van via een berichtenbox, geldt dat bij een kennelijk verouderd e-mailadres niet langer sprake is van toepasselijkheid van artikel 2:8 Awb. In geval een per e-mail verzonden besluit ook de tweede keer als onbezorgd retour wordt ontvangen, geldt dat het besluit niet bekend is gemaakt. In dat geval dient het bestuursorgaan te onderzoeken of de geadresseerde op andere wijze elektronisch bereikbaar is dan wel dient het alsnog het bericht in een papieren versie te verzenden. Overigens komt het in de praktijk weinig voor dat bestuursorganen besluiten bekendmaken door toezending per e-mail. Er bestaan immers veiliger methoden.

²³ Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, p. 11.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar reactie op de consultatie de vraag gesteld wat toepassing van deze bepaling betekent als een besluit tot meer dan één geadresseerde is gericht. In dat geval geldt dat moet worden aangenomen dat de bezwaartermijn voor de geadresseerde die het besluit pas in tweede instantie ontvangt, pas aanvangt op het tijdstip dat het besluit aan hem is bekendgemaakt. Een dergelijke situatie is overigens ook denkbaar bij verzending per post van een besluit aan verschillende geadresseerden.

3.4.3 Integriteit berichten

Het kan nodig zijn een verzonden elektronisch bericht te wijzigen of in te trekken, bijvoorbeeld wanneer bij verzending per e-mail een typefout wordt gemaakt waardoor aan een onjuist maar wel bestaand mailadres wordt verzonden, of wanneer een bericht een fout bevat die herstel behoeft. Om die reden bepaalt artikel 2:12 dat wijziging of intrekking geschiedt door de verzending van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld. Hiertoe wordt in de praktijk veelal in het nieuwe bericht vermeld dat het vorige bericht als niet-verzonden moet worden beschouwd; het nieuwe bericht komt dan in de plaats van het oude bericht.

Bij elektronisch verzonden berichten die voor de ontvanger te raadplegen zijn in een omgeving waarover hij geen controle heeft, zoals een berichtenbox, moet gewaarborgd zijn dat een bericht niet ongemerkt wordt aangepast als het bestuursorgaan ontdekt dat het in het verzonden bericht een fout heeft gemaakt. Als de ontvanger voorafgaand aan de wijziging het bericht al heeft geraadpleegd, bestaat er voor hem geen aanleiding het bericht opnieuw te raadplegen. Daarom volgt uit artikel 2:12 Awb dat een bericht waarin een bestuursorgaan een fout heeft gemaakt of dat om andere reden hersteld moet worden na verzending alleen kan worden gewijzigd met een nieuw, juist, bericht, waarin het oude bericht wordt ingetrokken of gewijzigd. De bewijslast voor de integriteit ligt in beginsel bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan moet kunnen aantonen dat een elektronisch raadpleegbaar document identiek is aan het document dat op het tijdstip van verzenden op die plek raadpleegbaar is gemaakt. Dit is vanzelfsprekend het meest van belang als de verzending een bekendmaking is als bedoeld in artikel 3:41 Awb. Maar ook in andere gevallen, bijvoorbeeld een uitnodiging voor een hoorzitting, een herstelkans als bedoeld in artikel 4:5 Awb of een uitnodiging om zienswijzen of bedenkingen te uiten als bedoeld in artikel 4:7 of artikel 4:8 Awb, kunnen onopgemerkte wijzigingen van een bericht onaanvaardbare gevolgen hebben. De ontvanger dient ervan op aan te kunnen dat een door een bestuursorgaan verzonden bericht niet nadien door het bestuursorgaan kan worden aangepast door het bericht te vervangen door een gecorrigeerde versie. Mocht aanleiding bestaan een bericht te corrigeren, dan moet die correctie in een nieuw bericht worden opgenomen, waarbij, als het bericht een besluit is, een nieuwe bezwaartermijn gaat lopen.

Ten aanzien van inbreuk op de integriteit door derden bevat het wetsvoorstel geen aparte bepalingen. Het onbevoegd toegang verschaffen tot geautomatiseerde systemen, accounts of berichten is geen onderwerp voor de Awb en is elders reeds strafbaar gesteld.²⁴

²⁴ Zie bijvoorbeeld de artikelen 138ab e.v. Wetboek van Strafrecht.

3.4.4 Ontvangst bevestigen

De waarborg in het voorgestelde artikel 2:17, eerste lid, betreft een verplichte ontvangstbevestiging bij een elektronisch bericht. Voor elektronische aanvragen is dat thans al voorgeschreven in artikel 4:3a Awb. Voor papieren berichten is een ontvangstbevestiging alleen voorgeschreven bij bezwaarschriften, bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en voor klaagschriften. Voor andere berichten heeft de wetgever in het papieren tijdperk een ontvangstbevestiging niet nodig geoordeeld. Dat heeft vooral te maken met een kosten-batenafweging. Bij de ontvangst van elektronische berichten kan een ontvangstbevestiging geautomatiseerd worden verzonden door het elektronisch systeem waarmee het bericht wordt ontvangen. Op grond hiervan kan bij elektronisch verkeer de kosten-batenafweging in het voordeel van de ontvangstbevestiging uitvallen. In de praktijk wordt zowel bij de overheid als door bedrijven die op internet actief zijn al ruim gebruikgemaakt van (geautomatiseerde) ontvangstbevestigingen. Het voordeel van een ontvangstbevestiging is dat de verzender van het bericht weet dat zijn bericht bij het bestuursorgaan is aangekomen en dat termijnen gaan lopen. Bij uitblijven van het bericht weet hij dan dat er iets is misgegaan en hij het bericht nogmaals moet verzenden of een andere wijze van verzending moet kiezen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat een verkeerde wijze van verzending is gekozen, zoals een typefout in het e-mailadres of een methode die door het bestuursorgaan niet is aangegeven. Het uitblijven van de ontvangstbevestiging is dan voor de verzender een aanwijzing dat het bestuursorgaan het bericht niet heeft ontvangen. De verzender kan dan onderzoeken of er een storing is, of dat het bestuursorgaan niet hoefde te reageren omdat een onjuiste wijze van verzenden is gekozen. Als het bericht waarvan de ontvangst moet worden bevestigd per e-mail wordt gezonden, kan het bestuursorgaan de ontvangstbevestiging sturen naar het e-mailadres van de afzender. In andere gevallen moet het bestuursorgaan zich inspannen om het elektronische adres voor de ontvangstbevestiging te verkrijgen, bijvoorbeeld door op een contactformulier of een webformulier de gelegenheid te bieden om het e-mailadres op te geven. Het bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om de ontvangstbevestiging in een berichtenbox te plaatsen, als de geadresseerde van de ontvangstbevestiging zich voor het gebruik daarvan heeft aangemeld of als het gebruik ervan wettelijk is voorgeschreven. In dat geval zal van de in de berichtenbox geplaatste ontvangstbevestiging op grond van het voorgestelde artikel 2:10 een notificatiebericht moeten worden gezonden (zie paragraaf 3.4.3). Een andere mogelijkheid is de bevestiging op het scherm waarin het bestuursorgaan meedeelt dat het bericht is ontvangen. Om de archieffunctie van de ontvangstbevestiging te waarborgen, zou in dat geval een te downloaden versie hiervan ter beschikking kunnen worden gesteld.

De bepaling bevat twee uitzonderingen. De eerste betreft het geval de verzender en het bestuursorgaan gebruikmaken van hetzelfde systeem van gegevensverwerking (bijvoorbeeld een berichtenbox) en de verzender in dat systeem kan zien dat het bericht voor het bestuursorgaan beschikbaar is. Een ontvangstbevestiging, die eveneens in datzelfde systeem zou worden geplaatst, heeft in dat geval geen toegevoegde waarde. Ten tweede hoeft geen ontvangstbevestiging te worden verzonden als de afzender geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om daartoe een elektronisch adres ter beschikking te stellen.

De ontvangstbevestiging is een geautomatiseerd aangemaakt bericht. Het gaat hier dus niet om een inhoudelijke reactie op het bericht, maar uitsluitend om het aan de verzender kenbaar maken dat zijn bericht bij het bestuursorgaan is aangekomen. Uit het voorgestelde artikel 2:17, tweede

lid, volgt dat als een bestuursorgaan op grond van artikel 2:13, eerste lid, de verzending van een bericht met een contactformulier of een webformulier voorschrijft, de via dat formulier ingevoerde gegevens voor de indiener toegankelijk zijn. Vaak is het zelf printen van een webformulier lastig of onmogelijk. De terugkoppeling kan samenvallen met de ontvangstbevestiging. Op dit punt geldt wel een beperking: de terugmelding dient wel op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier te geschieden. Als het bestuursorgaan om veiligheidsredenen een webformulier heeft aangewezen, dan kan het niet zo zijn dat de via dat formulier ingevoerde gegevens alsnog onbeveiligd in een e-mail worden retour gezonden. In dat geval zullen de ingevoerde gegevens op een andere manier toegankelijk moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld via een link naar een beveiligde omgeving waar de gegevens beschikbaar worden gesteld, via een bestand dat na het invoeren van de gegevens maar voor het beëindigen van de sessie, kan worden gedownload of met een bericht in een beveiligde berichtenbox.

3.4.5 Waarborg bij storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan

Denkbaar is dat de systemen die een bestuursorgaan gebruikt om berichten te ontvangen, uitvallen. Vanzelfsprekend doen bestuursorganen er alles aan om dat te voorkomen. Een regeling van de gevolgen hiervan kan echter niet worden gemist; hiertoe dient het voorgestelde artikel 2:21, dat naar zijn aard betrekking heeft op officiële berichten.

De gevolgen van een storing klemmen vooral als de indiening van het bericht aan een termijn is gebonden. Zo moet een burger vóór 1 mei van ieder jaar aangifte voor de inkomstenbelasting doen. Ook subsidieregelingen kennen vaak een aanvraagtermijn. Voorgesteld wordt om bij een storing het bestuursorgaan de bevoegdheid te geven de termijn te verlengen waarbinnen het bericht moet zijn verzonden. Bezwaarschriften dienen binnen zes weken bij het bestuursorgaan te zijn ingediend. Een storing aan het begin van die periode is geen probleem als daarna nog genoeg tijd over blijft om het bericht binnen de termijn te verzenden. Voor een storing aan het eind van die periode ligt dat anders. Het restant van de termijn kan dan onvoldoende zijn om nog een papieren aanvraag in te dienen, bijvoorbeeld omdat de laatste lichting van de brievenbus al is geweest, de papieren versie van het aanvraagformulier niet beschikbaar is of omdat de in te zenden informatie niet op papier beschikbaar is. Het bestuursorgaan zit waarschijnlijk ook niet te wachten op een extra hoeveelheid papieren aanvragen, omdat de verwerking hiervan extra tijd en geld kost. Daarom is in het eerste en tweede lid bepaald dat het bestuursorgaan, afhankelijk van de storing, op zijn website kan aangeven dat de indieningstermijn wordt verlengd, zodanig dat, nadat de storing is verholpen, er voldoende tijd is om alsnog een bericht te verzenden.

Voor het geval dat een bestuursorgaan geen of onvoldoende toepassing geeft aan het eerste en tweede lid, wordt voorgesteld analoog aan artikel 6:11 Awb te bepalen dat bij een storing een termijnoverschrijding niet aan de verzender wordt tegengeworpen. In artikel 6:11 Awb is bepaald dat termijnoverschrijding verschoonbaar is als redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat de indiener van een bezwaarschrift in verzuim is geweest. Op grond van het voorgestelde artikel 2:21, derde lid, geldt hetzelfde voor een termijnoverschrijding als gevolg van een storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan kort voor het einde van de termijn van indiening. In dat geval wordt van de verzender verwacht dat het bericht onmiddellijk, dat wil zeggen binnen enkele dagen, wordt ingediend, nadat het bestuursorgaan weer via de elektronische weg bereikbaar is geworden. Dat is aanvaardbaar omdat de verzender, gelet op de termijn van indiening, op de laatste dag van die termijn de voorbe-

reiding van de indiening moet hebben afgerond. Bij langer stilzitten is het verzuim wel aan de indiener toe te rekenen en is sprake van een niet-verschoonbare termijnoverschrijding. Het gaat bij de toepassing van het derde lid om iedere storing die niet aan de verzender is toe te rekenen, bijvoorbeeld de website van het bestuursorgaan is overbelast of anderszins niet toegankelijk. Dat betekent niet dat de storing aan het bestuursorgaan moet zijn toe te rekenen. Er kan ook sprake zijn van een stroomstoring waarvoor de exploitant van de elektriciteitskabel verantwoordelijk is, ter onderscheiding van een stroomstoring in de elektrische installatie van de verzender van het bericht, die wel aan de verzender moet worden toegerekend. Artikel 2:21 is ook van toepassing op bezwaarschriften. Artikel 6:11 blijft echter gehandhaafd, omdat dit artikel ziet op alle soorten termijnoverschrijdingen.

In de consultatie is de vraag gesteld, of een termijnoverschrijding verschoonbaar is als die wordt veroorzaakt door het wachten op een nieuw wachtwoord voor DigiD. In beginsel is een dergelijke termijnoverschrijding niet verschoonbaar; het ligt in zo'n geval op de weg van de burger – wiens wachtwoord verlopen of kwijt is – om voorafgaande aan het einde van een termijn bij het bestuursorgaan om uitstel te verzoeken.

3.5 Tijdstip van verzending en ontvangst

Het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb bepaalt wanneer een bestuursorgaan een bericht heeft ontvangen of verzonden. Van een verzonden bericht is sprake als het bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt of als een bericht voor de geadresseerde toegankelijk wordt, indien het bestuursorgaan en de geadresseerde gebruikmaken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking. Bij de totstandkoming van het huidige artikel 2:17 eerste lid, werd primair gedacht aan een intern systeem van gegevensverwerking. Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zijn er diverse nieuwe manieren van verzenden ontwikkeld waarbij berichten niet van het ene systeem voor gegevensverwerking naar een ander worden verplaatst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de introductie van berichtenboxen (zoals MijnDUO of MijnOverheid) waarbij berichten voor de geadresseerde worden klaar-gezet in een systeem voor gegevensverwerking van een bestuursorgaan of meerdere bestuursorganen. Thans wordt het plaatsen van een bericht in een berichtenbox van een belanghebbende in de jurisprudentie beschouwd als een verzending als bedoeld in het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb en daarmee ook een bekendmaking als bedoeld in artikel 3:41 Awb.²⁵ Er zijn echter vraagtekens gezet bij deze jurisprudentie.²⁶ Zo is de vraag gesteld of het inloggen door de geadresseerde in zijn berichtenbox wel gelijk te stellen is met het gebruikmaken van «hetzelfde systeem voor gegevensverwerking» als bedoeld in het huidige artikel 2:17. Gesteld kan worden dat het bestuursorgaan in zijn eigen systeem voor gegevensverwerking het bericht opstelt en het vervolgens in de berichtenbox plaatst, alwaar het door de geadresseerde kan worden ingezien of gedownload. Tegen deze achtergrond, wordt voorgesteld om het huidige artikel 2:17, eerste lid, te wijzigen. Er wordt in artikel 2:19 niet meer gesproken over «hetzelfde systeem voor gegevensverwerking», maar over «een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht». Dit systeem hoeft overigens geen

²⁵ ECLI:NL:CRVB:2013:1216.

²⁶ Zie de noot bij deze uitspraak van G. Overkleeft-Verburg in JB 2013/193 en de paragrafen 10 en 11 van haar artikel «De Belastingdienst en zijn digitale burger: spanning tussen ambities, uitvoeringsrealiteit en het juridisch kader», Maandblad Belasting Beschouwingen, augustus 2014.

onderdeel te zijn van de ict-voorzieningen van het bestuursorgaan dat het bericht erin plaatst. Het bestuursorgaan kan ook gebruikmaken van een extern systeem. Een voorbeeld van een dergelijk extern systeem is MijnOverheid, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is.²⁷ In verband hiermee wordt voorts voorgesteld om in het eerste lid «of een ander bestuursorgaan» toe te voegen. Op deze wijze wordt duidelijk dat van verzending pas sprake is indien een bericht een systeem bereikt waarvoor noch het verzendende bestuursorgaan verantwoording draagt, noch een ander bestuursorgaan. Overigens is niet van belang of via het systeem (ook) berichten *aan* het bestuursorgaan kunnen worden gezonden (hetgeen (nog) niet kan in MijnOverheid/burgers, maar wel bijvoorbeeld in de berichtenbox als bedoeld in de Dienstenwet (de berichtenbox voor bedrijven)).

Uiteraard is bij het gebruik van een dergelijke berichtenbox artikel 2:8 van toepassing. Dat wil zeggen dat de geadresseerde moet hebben kenbaar gemaakt dat hij via de berichtenbox kan worden bereikt, of dat bij of krachtens de wet is bepaald dat het bestuursorgaan van de berichtenbox gebruik maakt ingeval van bedrijven («ondernemingen of rechtspersonen»). Bij de berichtenbox van MijnOverheid is van deze kenbaarmaking sprake op grond van artikel 2, tweede lid, van de Regeling voorzieningen GDI.

Als is voldaan aan artikel 2:8 geldt een verzending van een besluit overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:19 als een bekendmaking van dat besluit. Dat betekent dat de bezwaartermijn een dag na die bekendmaking aanvangt. Voor de aanvang van de bezwaartermijn is niet relevant de dagtekening van het document die, net als bij papieren verzending van een besluit, wel eens afwijkt van de datum van verzending. Een bestuursorgaan kan voor de datum van verzending dus niet verwijzen naar de datum in het verzonden document, maar zal deze bijvoorbeeld met loggegevens aannemelijk moeten maken. Ook dit is in overeenstemming met de jurisprudentie bij papieren verzending. Overigens geldt voor belastingaanslagen op grond van artikel 22j van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een andere regeling: als de dag van dagtekening ligt na de dag van verzending, vangt de bezwaartermijn aan een dag na die dagtekening. Deze regeling blijft eveneens ongewijzigd. Ook hier kunnen de loggegevens van belang zijn om vast te stellen dat de verzending is geschied voorafgaand aan de datum van dagtekening.

Als een bestuursorgaan via MijnOverheid berichten verzendt, maar deze berichten daarnaast toegankelijk maakt via de eigen website, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV doen, voldoen beide manieren van ter beschikking stellen aan het voorgestelde artikel 2:19. Duidelijk moet zijn welke toegankelijkmaking de bekendmaking constitueert en waarmee de bezwaartermijn een aanvang neemt. In artikel 2:19, onderdeel c, wordt hiertoe een voorrangsregeling opgenomen, op grond waarvan het toegankelijk maken via MijnOverheid (een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatievervalsing als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder f, van de voorgenomen Wet digitale overheid) dan geldt als de bekendmaking. Het kan hierbij gaan om de situatie waarin de geadresseerde vanuit MijnOverheid in het achterliggende systeem van het bestuursorgaan het bericht kan raadplegen (het bericht is dan via Mijn Overheid direct toegankelijk) of om de situatie dat de geadresseerde in MijnOverheid, via een link naar een bericht in het systeem van het bestuursorgaan, als tussenstap moet inloggen op het

²⁷ Deze verantwoordelijkheid is thans nog verankerd in artikel X, eerste lid, van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, welke zal komen te vervallen met inwerkingtreding van de Wet digitale overheid. In artikel 5, eerste lid, onder f van de Wet digitale overheid wordt MijnOverheid functioneel omschreven als «voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatievervalsing».

systeem van het desbetreffende bestuursorgaan (het bericht is dan via Mijn Overheid indirect toegankelijk).

Uit artikel 2:19 volgt voorts dat de verplichting om van het toegankelijk maken een notificatie te verzenden alleen geldt voor de plaatsing van het bericht in de berichtenbox van MijnOverheid en niet voor de tweede toegankelijkmaking. Deze heeft in dat geval alleen een raadpleeg- en archieffunctie.

In het huidige artikel 2:17, tweede lid, Awb is bepaald dat als tijdstip waarop een bericht door het bestuursorgaan is ontvangen, het tijdstip geldt waarop het bericht het systeem van gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft bereikt. Deze bepaling wordt opgenomen in artikel 2:20. Als systeem van gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft ook te gelden een daartoe aangewezen systeem dat elders is ondergebracht, zoals bijvoorbeeld het Wabo-loket (in de toekomst de landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)) waar een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden ingediend, ongeacht welk bestuursorgaan op die aanvraag heeft te beslissen. Voorgesteld wordt toe te voegen dat een ingediend bericht het bestuursorgaan tevens heeft bereikt als het bericht voor het bestuursorgaan op andere wijze toegankelijk is geworden. Uiteraard dient dat dan een wijze te zijn die met toepassing van het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, door het bestuursorgaan is aangewezen. Te denken valt aan de berichtenbox voor bedrijven, welke weg is opengesteld in artikel 5 van de Dienstenwet. Bedrijven kunnen in die berichtenbox berichten aan een bestuursorgaan plaatsen. Het bericht is daarmee toegankelijk geworden voor dat bestuursorgaan (dat hierop met een notificatie wordt gewezen), zonder dat het bericht zich al in het systeem van gegevensverwerking van dat bestuursorgaan bevindt.

Uit de hiervoor aangehaalde jurisprudentie bleek al dat bij geschillen over de elektronische verzending van berichten soms aanzienlijke bewijsproblemen kunnen ontstaan. Daarom wordt in artikel 2:25 voorgesteld dat, in geval gebruik wordt gemaakt van een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, op bestuursorganen de bewijslast rust om de verzending en ontvangst van elektronische berichten door het bestuursorgaan te aannemelijk te maken en desgevraagd aan de betrokkene de beschikbare gegevens ter zake ter beschikking te stellen. Het kan hierbij onder meer gaan om het tijdstip van verzending of ontvangst, de verzending met de samenhangende ontvangstbevestiging of notificatie, de tijdstippen waarop een geadresseerde heeft ingelogd om kennis te nemen van een aan hem gezonden bericht of ontvangen meldingen van berichten die niet konden worden bezorgd. Hieruit volgt niet dat er een verplichting is om alles te loggen: het bestuursorgaan kan hierin een doelmatigheidsafweging maken en zich beperken tot bijvoorbeeld de juridisch relevante gegevens zoals de datum van verzending of de datum van ontvangst. Zo leggen veel bestuursorganen wel het tijdstip van inloggen vast, maar niet welke documenten zijn geraadpleegd. Daartegen bestaat geen bezwaar. Terzake van de (betwiste) stelling dat een bericht door het bestuursorgaan niet is ontvangen, kan aan de bewijslast worden voldaan door de weergave van de resultaten van zoekopdrachten in de relevante systemen van het bestuursorgaan. Uiteraard is tegenbewijs mogelijk. Als het bestuursorgaan de ontvangst van een bericht ontkent, maar de verzender kan een ontvangstbewijs overleggen, zal in beginsel van de juistheid van dat ontvangstbewijs moeten worden uitgegaan. Het is aan het bestuursorgaan om op dit punt adequate voorzieningen te treffen. In de laatste volzin van artikel 2:25 is bepaald dat de geadresseerde of de ontvanger om de betreffende bewijzen kan vragen. Dit is geen aanspraak op bijvoorbeeld alle loggegevens van de afgelopen vijf jaar, maar enkel de verplichting voor het

bestuursorgaan om, voor zover aanwezig, de bewijzen van bepaalde, in het verzoek aangeduide, handelingen of gebeurtenissen te verstrekken. De verstrekking is een feitelijke handeling, geen besluit.

4. Voorwaarden voor en gelijkstelling van verkeer langs elektronische weg

Hierboven is aangegeven dat van de drie onderwerpen die met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werden geregeld, alleen het eerste, in welke gevallen verkeer langs elektronische weg is toegestaan, wordt gewijzigd. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State miste in haar reactie op de consultatie een beschouwing over de stand van zaken bij de andere twee onderwerpen, te weten de voorwaarden waaraan verkeer langs elektronische weg moet voldoen, teneinde even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer, en de gevallen waarin verkeer langs elektronische weg kan worden gelijkgesteld aan andere vormen van verkeer.

In het wetsvoorstel is, evenals in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, als criterium voor de betrouwbaarheid voorgeschreven dat de gekozen kanalen voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn. Hoewel de norm dus niet is gewijzigd, is de invulling natuurlijk wel afhankelijk van de stand van de techniek. Die is in 15 jaar wel gewijzigd. Mede om deze reden is de norm in de huidige Awb en in dit wetsvoorstel techniekonafhankelijk geformuleerd. Om aan de norm te voldoen kan een bestuursorgaan bij de inrichting van zijn systemen aansluiting zoeken bij NEN/ISO 27002. In dit verband geldt tevens de overheidsbrede Baseline informatiebeveiliging overheid.²⁸ Voorts heeft het Forum Standaardisatie een handreiking uitgebracht voor de vaststelling van betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening, die in november 2016 geheel is herzien.²⁹ Bij of krachtens de in voorbereiding zijnde Wet digitale overheid zullen nadere regels worden gesteld over de hoogste betrouwbaarheidsniveaus van overheidsdienstverlening, de elektronische toegang tot die dienstverlening en worden bestuursorganen verplicht hun elektronische diensten te classificeren en de toegang daartoe te beveiligen. Een bestuursorgaan krijgt in het voorgestelde artikel 2:13 Awb bij het openstellen van een elektronisch kanaal de bevoegdheid om nadere eisen te stellen, mede om de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid te waarborgen. Deze eisen dienen wel proportioneel te zijn en mogen niet dienen om het gebruik van de elektronische weg te ontmoedigen.

In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is destijds vastgelegd dat het begrip «schriftelijk» (...) ook (kan) worden opgevat als: weergave door middel van schrifttekens. In die betekenis is irrelevant wat de drager van de schrifttekens is. Dat kan papier zijn, maar ook een harde schijf of een andere informatiedrager.³⁰ Sindsdien geldt dat met een elektronisch bericht wordt voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Hierin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Alleen gaat voor ieder bestuursorgaan de plicht gelden om voor schriftelijke «officiële berichten» een elektronische wijze van verzenden in te richten. Voor een gelijkstelling aan andere vormen van verkeer is nodig dat de wijze van verzending voldoet aan het wettelijk kader. Voor de verzending van een bericht door een bestuursorgaan aan een burger, betekent dit dat die burger heeft ingestemd met de gebruikte wijze van elektronische

²⁸ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 574.

²⁹ Betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening, Een handreiking voor overheidsorganisaties, versie 4, november 2016, <https://www.forumstandaardisatie.nl/nieuws/nieuwe-versie-handreiking-betrouwbaarheidsniveaus>.

³⁰ Kamerstukken II 2001/02, 28 483, nr. 3, p. 6.

verzending. Voor een bericht van een burger aan een bestuursorgaan betekent dit dat gebruik wordt gemaakt van een voor dat type bericht aangewezen kanaal en dat voorts wordt voldaan aan de gestelde nadere eisen inzake betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid, voor zover die eisen proportioneel zijn.

5. Verhouding tot andere regelgeving

De regering bereidt naast dit wetsvoorstel nog enige andere wetsvoorstellen voor die samenhangen met het onderwerp van dit wetsvoorstel.

Wet digitale overheid

Om het recht van burgers en bedrijven op digitaal zakendoen met de overheid, oftewel het recht op elektronisch bestuurlijk verkeer, te kunnen effectueren, moeten bestuursorganen goed zijn toegerust. Hiertoe dienen zij te beschikken over passende voorzieningen en (ICT-)systemen. In de praktijk functioneren reeds veel van deze voorzieningen, zoals MijnOverheid/berichtenbox en het authenticatiemiddel («toegangs-sleutel») DigiD op verschillende betrouwbaarheidsniveaus. In dat verband is door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel Wet digitale overheid (WDO) voorbereid.³¹ De WDO zal de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de generieke digitale infrastructuur codificeren en verankeren en zal digitale werkprocessen binnen de overheid harmoniseren. De WDO zal tranchegewijs zijn beslag krijgen. De eerste tranche biedt de basis voor regels inzake toegang tot elektronische dienstverlening, oftewel inloggen bij de overheid door burgers en bedrijven. De wet bevat hiertoe onder meer een acceptatieplicht voor bestuursorganen met betrekking tot erkende identificatie/authenticatiemiddelen op het betrouwbaarheidsniveau «substantieel» en «hoog» en geeft voorschriften inzake – het met identificatie/authenticatie samenhangende – machtigen.³² Ook voorziet de wet in de grondslag voor het stellen van eisen inzake veiligheid en betrouwbaarheid van publieke én private authenticatiemiddelen en partijen. De wet voorziet tot slot in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door publieke en private partijen in de authenticatieketen, maatregelen in geval van misbruik en bepalingen inzake toezicht en financiering. Hoewel de eerste tranche van de WDO primair regulering betreft van identificatie en authenticatie en daarmee samenhangende voorzieningen, en andere bouwstenen van de generieke digitale infrastructuur onderwerp zullen vormen van een volgende tranche, verankert de eerste tranche tevens de voorziening voor elektronisch berichtenverkeer met en informatieverstopping aan natuurlijke personen, ondernemingen en rechtspersonen. Deze – reeds bestaande en door vele bestuursorganen gehanteerde – voorziening, ook wel aangeduid als MijnOverheid, is thans verankerd in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst. Laatstgenoemde komt te vervallen bij inwerkingtreding van de WDO (zie tevens artikel XXXIV van het onderhavige wetsvoorstel).

Aangezien de WDO op elektronische bedrijfsvoering van de overheid ziet en in dat verband aanspraken van burgers en bedrijven op digitale dienstverlening door de overheid nader zal vormgeven en waarborgen, leent deze materie zich niet voor integratie in de Awb. Anders gezegd: de

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 972.

³² Zo kunnen in een machtigingssituatie elektronische berichten in MijnOverheid/berichtenbox worden geplaatst, waartoe ook de gemachtigde (met zijn eigen DigiD) toegang heeft. Notificaties gaan dan naar de gemachtigde, mits daarvoor toestemming is verleend door machtiginggever.

WDO stelt regels voor *het geval* er sprake is van digitale dienstverlening door bestuursorganen. De WDO als zodanig verplicht niet tot het openstellen van de elektronische weg in het verkeer met bestuursorganen; dat onderwerp wordt immers door het onderhavige wetsvoorstel beslagen. In die zin vullen beide wetsvoorstellen elkaar aan en versterken zij elkaar. Dat wil echter niet zeggen dat de wetsvoorstellen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en niet los van elkaar in werking zouden kunnen treden. Om het onderhavige wetsvoorstel te kunnen toepassen, zijn de voorzieningen van de generieke digitale infrastructuur, waaronder het publieke identificatiemiddel (DigiD), weliswaar behulpzaam maar niet noodzakelijk. Zo is het aan het bestuursorgaan om de plicht om de digitale weg open te stellen (artikel 2:13) gestalte te geven en de modaliteiten daarvan te bepalen (zie paragraaf 3.3.1.1). Overigens zullen de doorontwikkelde voorzieningen naar verwachting beschikbaar komen voor inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging.

Uitvoeringswet EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van – de rechtstreeks toepasselijke – Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L 257) is artikel 2:16 Awb aangepast. Die bepaling ziet op de elektronische handtekening, waarbij het gaat om de ondertekening van een elektronisch bericht (wilsuiting).³³ Het onderhavige wetsvoorstel bevat terzake geen aanvullende bepalingen.

Digitalisering bestuursprocesrecht

Er wordt gewerkt aan de digitalisering van de procesvoering bij de rechter. Digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken is reeds verplicht als betrokkene zich laat vertegenwoordigen door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Voor verplicht procederen geldt afdeling 8.1.6a Awb. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het webportaal Mijn Rechtspraak, het in artikel 8:36c, eerste lid, Awb bedoelde «digitale systeem voor gegevensverwerking van de bestuursrechter». Voor vrijwillig digitaal procederen kan de bestuursrechter een andere elektronische weg openstellen. Ook denkbaar is dat de bestuursrechter de elektronische weg niet openstelt voor het instellen van beroep, maar wel voor het indienen van vervolgstukken. Voor dergelijke gevallen verklaart het huidige artikel 8:40a, eerste lid, Awb afdeling 2.3 Awb van overeenkomstige toepassing. De voorgestelde afdeling 2.3 introduceert diverse bepalingen die, naar de huidige stand van de techniek, bedoeld zijn voor het gebruik van Mijn Overheid als systeem voor gegevensverwerking waarin zowel bestuursorgaan als geadresseerde berichten plaatsen. Voorkomen moet worden dat er onduidelijkheid ontstaat over de betekenis van artikel 8:40a als de bestuursrechter voor vrijwillig digitaal procederen een andere elektronische weg dan Mijn Rechtspraak openstelt. Daarom wordt voorgesteld om die bepaling te vervangen door een nieuw artikel 8:36ea in afdeling 8.1.6a. Die afdeling wordt daarmee niet alleen de grondslag voor verplicht digitaal procederen via Mijn Rechtspraak, maar ook voor vrijwillig digitaal procederen op andere wijze. De huidige grondslag in artikel 8:36f om bij of krachtens algemene

³³ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten), Stb. 2017, 13.

maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het elektronisch verkeer met de bestuursrechter, zal ook worden gebruikt voor het stellen van nadere regels over artikel 8:36ea.

Dienstenwet

Het recht om zaken met de overheid elektronisch af te handelen is reeds onderwerp van de Dienstenwet. Deze wet, die implementatie van de EU-dienstenrichtlijn behelst, is gericht tot «dienstverrichters»: natuurlijke personen of rechtspersonen die een economische activiteit (dat wil zeggen: tegen betaling) verrichten. Het gaat hier om een beperktere groep bedrijven dan in het onderhavige wetsvoorstel, waaronder immers mede maatschappelijke organisaties worden begrepen (ondernemingen en rechtspersonen zoals bedoeld in de artikelen 5 en 6 van de Handelsregisterwet 2007). Kern van de Dienstenwet, voor zover hier van belang, is de inrichting, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van een centraal elektronisch loket. Bij dit loket kunnen dienstverrichters terecht voor al hun informatie (informatiefunctie) en de afhandeling van procedures (transactiefunctie) wanneer zij diensten willen verrichten; met behulp van het loket wordt berichtenverkeer dat betrekking heeft op procedures en formaliteiten uitgewisseld tussen dienstverrichters en bevoegde (overheids)instanties. Deze uitwisseling verloopt via een berichtenbox («Berichtenbox voor bedrijven»): een beveiligde en persoonlijke omgeving waarmee dienstverrichters met de overheid kunnen communiceren. Dienstverrichters hebben de keuze tussen het doorlopen van de papieren of de elektronische weg; het bestuursorgaan moet beide beschikbaar stellen.³⁴ Als uitzondering op de hoofdregel van keuzevrijheid, voorziet het onderhavige wetsvoorstel er in, dat bij of krachtens bijzondere wet bedrijven verplicht kunnen worden tot het doorlopen van de elektronische weg (zie hierboven paragraaf 3.1.2). Op de via het elektronische loket lopende transacties is de Awb van toepassing.³⁵ Dit is met het onderhavige wetsvoorstel onverminderd het geval.

Privacyregelgeving

Waar sprake is van berichtenverkeer, is veelal sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Afhankelijk van de aard van het bericht zijn het de burger/het bedrijf en de bestuursorganen die de beschikkingsmacht dienen te hebben over de berichten die worden uitgewisseld. Door betrokkenen dient te worden voldaan aan de regels van de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG. Bij bestuursorganen is de vraag gerezen naar de mogelijkheid om berichten, die zijn verzonden via een berichtenbox van MijnOverheid, niet onbeperkt te bewaren maar deze op enig moment te kunnen verwijderen. Het tot in lengte van jaren bewaren van berichten is niet zinvol en betekent een kostenpost. Bovendien verdraagt het zich niet met het beginsel van dataminimalisatie. Anderzijds is het enige tijd bewaren van berichten van belang, onder meer om te kunnen dienen als bewijsstuk in (juridische) procedures. Om die reden voorziet het voorgestelde artikel 2:27 in de grondslag om regels te stellen over het bewaren en vernietigen van verzonden berichten, waaronder de hanteren termijn. Met een dergelijke ministeriële regeling moet evenwel terughoudend worden omgegaan. Immers: de Minister is verantwoordelijke voor de generieke voorziening MijnOverheid; hij is *niet* het overheidsorgaan dat een bericht ontvangt of opmaakt dat naar zijn aard bestemd is onder de Minister te berusten.

³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3.

³⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 3, par. 4.2.3.5.5 – 6.

Gelet daarop dient de Minister bij een eventuele vaststelling van regels zorgvuldig de belangen van bestuursorganen en burgers in het oog te houden. Overigens kunnen berichten door gebruikers worden geëxporteerd naar een eigen digitale omgeving of worden uitgeprint. Bewaren kan in de praktijk nodig zijn voor eigen doeleinden of (in geval van bestuursorganen) om aan wettelijke verplichtingen, zoals die betreffende de Archiefwet³⁶, te kunnen voldoen.

Te onderscheiden van de via een generieke voorziening te verzenden berichten, zijn

gegevens die uit andere hoofde – zoals werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de voorziening – bij MijnOverheid berusten, zoals naamgegevens, bsn, e-mailadressen of gegevens inzake tijdstempel van berichten en notificaties (logging) die zondig een bewijsfunctie moeten kunnen vervullen. Dergelijke gegevens vallen niet onder de reikwijdte van artikel 2:27. Het Besluit verwerking persoonsgegevens gdi stelt in dit verband regels over verwerking, verstrekking en bewaren van persoonsgegevens in MijnOverheid, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is. De inhoud van berichten maakt hiervan geen deel uit; hij heeft hierover immers geen zeggenschap.

6. Gevolgen voor andere overheden

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor alle bestuursorganen. Met name de decentrale overheden voeren uiteenlopende taken uit met diverse berichtenstromen. Dat betekent de verzending en ontvangst van veel verschillende type berichten. Dit wetsvoorstel verplicht deze overheden tot het inrichten van de elektronische ontvangst van al deze type berichten. Onderscheid moet gemaakt worden tussen bestuursorganen die al veel stappen hebben gezet om elektronisch verkeer mogelijk te maken en bestuursorganen die dat nog niet hebben gedaan.

In het onderzoek Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017³⁷ uit 2015 is voor een aantal meest gebruikte producten of diensten die gemeenten, provincies of waterschappen aanbieden aan burgers of ondernemers, de mate van «digitale volwassenheid» van dat aanbod onderzocht.

Het onderzoek onderscheidt vier niveaus. Op het laagste niveau is alleen informatie over een product te vinden op de website en moet men naar de overheidsorganisatie om het aan te vragen. Bij het tweede niveau kan een formulier worden gedownload, maar moet het eerst worden geprint om het te kunnen invullen. Op het derde niveau kan een formulier digitaal worden ingevuld en verzonden en op het vierde niveau is de indiening beschermd met een vorm van identificatie/authenticatie (DigiD, eHerkenning). Uit het onderzoek blijkt dat voor dezelfde producten of diensten verschillende niveaus van digitale volwassenheid worden aangetroffen. Zo bieden veel gemeenten digitaal aan burgers de mogelijkheid om taxaties inzake de onroerende-zaakbelasting in te zien (een digitale volwassenheid van 94,6% in 2015). Ook het aanvragen van een uittreksel uit de Basisregistratie Personen of het melden van een verhuizing binnen de gemeente scoren boven de 90%. Andere producten en diensten scoren lager. Veel decentrale bestuursorganen kennen de mogelijkheid om een ingevuld geprint formulier weer elektronisch in te zenden. Hoewel dat in genoemd onderzoek het op één na laagste niveau van digitale volwassenheid betreft (die een score van 33% oplevert),

³⁶ De Archiefwet 1995 bevat geen regels ingevolge welke bestuursorganen berichten gedurende een bepaalde periode moeten bewaren. Deze wet bevat een (procedureel) kader voor het vaststellen van een selectielijst, aanwijzingen over de vorm en structuur daarvan en de belangen waarmee rekening gehouden dient te worden bij het vaststellen van bewaartermijnen.

³⁷ Onderzoek verricht door Deloitte in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/04/01/meting-aanbod-digitale-dienstverlening-2017>.

voldoet een bestuursorgaan met het aanbieden van de mogelijkheid tot het uploaden van een pdf wel aan het in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe artikel 2:13 Awb. Bestuursorganen die al veel digitaal aanbieden, zullen als gevolg van dit wetsvoorstel voor slechts enkele typen berichten alsnog de elektronische weg open moeten stellen, maar moeten daarnaast bezien of de reeds opengestelde kanalen voldoen aan dit wetsvoorstel. Bestuursorganen die nog moeten beginnen aan het digitaliseren van het aanbod moeten voor meer typen berichten een digitaal kanaal openstellen.

Bestuursorganen zullen naast de inrichting van een of elektronische kanalen voor berichten waarvoor dat nog niet was geschied, tevens hun organisatie moeten inrichten op de ontvangst van elektronische berichten. Het is in beginsel aan bestuursorganen zelf om af te wegen of zij één centraal punt inrichten of dat zij voor verschillende berichten verschillende kanalen inrichten waarbij ook afhankelijk van het type bericht kan worden gekozen voor verschillende type kanalen (voor het ene bericht een generiek contactformulier, voor het andere bericht een specifiek webformulier). Voor sommige processen is al een landelijke voorziening ingericht, zoals het Omgevingsloket Online (in de toekomst: het Digitaal stelsel Omgevingswet) en de berichtenbox voor ondernemers (ingevolge de Dienstenwet). Hierin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Of dit wetsvoorstel voor bestuursorganen per saldo kosten met zich brengt is enerzijds afhankelijk van de mate waarin werkprocessen al zijn gedigitaliseerd en anderzijds van de keuzes die een bestuursorgaan maakt met betrekking tot werkprocessen die nog moeten worden aangepast. Bij het digitaliseren van werkprocessen kunnen zowel kosten als baten optreden. Het openstellen van een contactformulier met de mogelijkheid om documenten toe te voegen brengt minder kosten met zich dan het ontwikkelen van een webformulier of een app voor elke berichtsoort afzonderlijk. Anderzijds kan de gelegenheid worden aangegrepen om de binnenkomende informatie zodanig digitaal te verwerken dat ten opzichte van de verwerking van dezelfde informatie op papier, kosten kunnen worden bespaard.

Teneinde inzicht te verkrijgen in de kosten die dit wetsvoorstel meebrengt voor gemeenten en provincies is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rapportage opgesteld door Deloitte. Uit deze rapportage blijkt dat de voornaamste invoeringskosten bestaan uit loonkosten voor het kiezen, inrichten of aanpassen van een generieke voorziening, alsmede voor het aanpassen van bestaande specifieke digitale voorzieningen. Het ontwikkelen van nieuwe specifieke digitale kanalen is geen verplichting voor een bestuursorgaan en is niet in dit onderzoek meegenomen. Uiteraard kan het aanwijzen van een specifiek digitaal kanaal wel meerwaarde hebben boven het gebruik van een generieke voorziening. Op grond van de in het rapport begrote posten bij gemeenten met een verschillende omvang en een verschillende mate van digitale volwassenheid bedragen de totale invoeringskosten voor gemeenten € 1.700.000. Daarbij moet worden aangetekend dat hiervan € 800.000 wordt toegerekend aan het onderzoeken of bestaande formulieren aan het wetsvoorstel voldoen. Dat betreft met name de regel dat in een formulier de indiening niet afhankelijk mag worden gemaakt van gegevens die voor de beoordeling van de aanvraag niet nodig zijn. Dat is een regel die al geldt, zodat deze kosten niet kunnen worden toegerekend aan dit wetsvoorstel. De onderzoekers geven bovendien aan dat deze post te hoog is, omdat deze voor alle formulieren is opgevoerd, terwijl onderzoek niet bij alle formulieren noodzakelijk is. Voor provincies bedragen de begrote invoeringskosten € 32.000, waarbij het aandeel dat aan het onderzoek van de formulieren wordt toegerekend € 9.000 bedraagt.

Aanvankelijk heeft de VNG in de reactie op de consultatie aangegeven een aanvullende uitvoeringstoets noodzakelijk te achten. In nader overleg is een aantal aandachtspunten van de VNG besproken, met name het punt van de verplichtingen die het wetsvoorstel meebrengt voor ketenpartners aan wie een gemeente taken in uitvoering heeft gegeven. Hiervoor geldt dat dit wetsvoorstel ziet op het verkeer tussen bestuursorgaan en burger. Het voorstel ziet niet op het verkeer tussen gemeenten en ketenpartners. Het wetsvoorstel is wel van toepassing als een ketenpartner namens het gemeentebestuur met de burger communiceert. Als bijvoorbeeld een gemeente de uitvoering van de «keukentafelgesprekken» ingevolge de WMO 2015 heeft uitbesteed, zal op grond van artikel 2:13, eerste lid, Awb de mogelijkheid moeten worden geboden om elektronisch om een dergelijk gesprek te vragen. Het college van burgemeester en wethouders zal daartoe een kanaal moeten aanwijzen. De eenvoudigste manier is het beschikbaar stellen van een contactformulier op de website van de gemeente dat aankomt bij de organisatie waaraan deze taak is uitbesteed. Uiteraard zal in de afspraken tussen gemeenten en ketenorganisaties en in bijvoorbeeld mandaten en volmachten hieraan aandacht moeten worden besteed. Het overleg heeft geleid tot de slotsom dat de VNG kan instemmen met het voorstel. Ook het IPO en de UvW hebben instemmend gereageerd.

Na het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is het wetsvoorstel op onderdelen aangepast. De Belastingdienst, het UWV, de SVB, de UvW, uitvoeringsorganisaties van VWS, het IPO en de VNG hebben de wijzigingen op impact en uitvoerbaarheid gezien. Met name de invoering van een zorgplicht tot ondersteuning bij bestuurlijk verkeer en de inspanningsplicht voor het achterhalen van elektronische adressen nopen tot de inrichting van nieuwe werkprocessen, systemen en afspraken, afhankelijk van de mate waarin bestuursorganen reeds eerder – uit een oogpunt van dienstverlening jegens burgers en bedrijven – voorzieningen terzake hebben getroffen en de keuzes die zij maken om aan de nieuwe bepalingen tegemoet te komen. Niettemin worden doel en strekking ervan onderschreven, alsmede het feit dat in de uitvoering voor bestuursorganen ruimte bestaat voor eigen vormgeving en invulling. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gezien hoe bestuursorganen hierbij (technisch en organisatorisch) kunnen worden gefaciliteerd. Onder meer zal, teneinde aan artikel 2:11, tweede lid te kunnen voldoen, een voorziening worden ingericht om bestuursorganen in de gelegenheid te stellen aan hun inspanningsplicht te voldoen. Daarnaast wordt een handleiding voorbereid die bestuursorganen helpt bij het zo optimaal mogelijk implementeren van de wettelijke verplichtingen in de eigen organisatie. Hierover wordt overleg gevoerd met VNG, IPO en UvW.

7. Overige financiële gevolgen en regeldruk

Het omzetten van papieren processen in digitale processen kan structureel leiden tot besparingen bij zowel de burgers als bij de overheid. Te denken valt aan vermindering van verzendkosten en verwerkingskosten. Burgers zullen veel tijd kunnen besparen als zij elektronisch met de overheid kunnen communiceren. Daar staat tegenover dat daarvoor vooral aan de zijde van de overheid investeringen nodig zijn. De mate van besparing is afhankelijk van de mate waarin geïnvesteerd wordt. Als een bestuursorgaan kiest voor het openstellen van één algemeen contactformulier met de mogelijkheid om documenten toe te voegen op de eigen website, zullen de kosten minder zijn dan wanneer datzelfde bestuursorgaan voor verschillende processen verschillende webformulieren ontwikkelt. In het eerste geval zal de besparing op de verwerkingskosten echter veel minder zijn dan in het tweede geval. Dit wetsvoorstel laat de keuzes bij de

openstelling van de elektronische weg bij het bestuursorgaan. Daarom kan niet goed worden begroot hoeveel de besparingen voor burgers en overheid zullen bedragen na invoering van dit voorstel. Wel staat vast dat besparingen en vermindering van de regeldruk zullen volgen. Voor de burger zal een stijging van de regeldruk in ieder geval niet aan de orde zijn, omdat dit wetsvoorstel voor hem de papieren weg open laat. Als de elektronische weg onverhoopt te gecompliceerd is, kan de burger immers voor de bestaande papieren weg kiezen, waarop dit voorstel geen invloed heeft. Als in een bepaald proces de elektronische weg verplicht wordt gesteld, is dat een keuze die niet uit dit wetsvoorstel volgt, maar waarvoor een zelfstandige wet zal moeten worden vastgesteld. Voor bestuursorganen biedt dit voorstel kansen om hun werkwijze doelmatiger in te richten en hiermee besparingen te realiseren. Het is aan hen om te bepalen hoever zij hiermee zullen gaan. Overigens kan de te verwachten regeldrukvermindering niet op het conto van dit wetsvoorstel worden geschreven, maar dient deze te worden toegerekend aan de regelgeving waaruit de informatieverplichtingen van burgers voortvloeien. Het wetsvoorstel faciliteert derhalve slechts regeldrukvermindering die elders neerslaat.

Voor de gevolgen voor de Rijksbegroting geldt dat de departementen zelf de kosten van implementatie dragen. Dit uitgangspunt geldt al vanaf de invoering van de Awb.³⁸

8. Consultatie

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is in februari 2016 voor internetconsultatie opengesteld.³⁹ Via deze weg zijn negen openbare reacties binnengekomen⁴⁰. Ook is het voorstel voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen en het voorstel is besproken op een studiemiddag van de VAR Vereniging voor bestuursrecht op 31 maart 2016. Een verslag hiervan is gepubliceerd in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.⁴¹

De twee centrale punten die in de consultatie naar voren kwamen, hebben betrekking op de zorg voor personen die minder bedreven zijn in het elektronisch bestuurlijk verkeer en de regeling voor verkeer aan de overheid gezonden berichten.

Uit een aantal reacties spreekt de zorg voor gevallen waarin het elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld. Dit voorstel gaat niet over die variant. De hoofdregel is immers dat naast elektronisch verkeer ook het traditionele papieren verkeer beschikbaar zal zijn. Onder omstandigheden is denkbaar dat daar, bij domeinspecifieke wet, een uitzondering op wordt gemaakt. Daarvoor is een afweging nodig die per geval anders zal uitpakken. Een algemene wet als de Awb kan daartoe niet het kader bieden, omdat de wetgever daarvan kan afwijken. Zie hetgeen hierover is opgemerkt in de paragrafen 3.1.2 en 3.2.1 van deze memorie. Daarnaast is een algemene zorgplicht – dus: breder dan alleen voor elektronische communicatie – toegevoegd tot ondersteuning bij bestuurlijk verkeer. Ook deze toevoeging wordt toegelicht in paragraaf 3.1.2 van deze memorie.

³⁸ Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 8, p. 12.

³⁹ https://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer.

⁴⁰ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴¹ M. Groothuis en R. Jacobs, Modernisering van het elektronisch bestuurlijk verkeer, NTB 2016/30.

Een tweede onderdeel van het voorstel waarover veel opmerkingen zijn gemaakt betreft de regeling voor verkeerd ingezonden berichten. De regeling in de consultatieversie hield in dat een bericht dat via een verkeerd kanaal werd ingezonden, intern moest worden doorgeleid tenzij het bericht aan het bestuur was gezonden op een wijze die door het bestuursorgaan voor geen enkel type bericht was aangewezen. In dat geval gold het bericht in beginsel als niet ingediend. Een beslistermijn ving in dat voorstel pas aan nadat het bericht was doorgeleid, zodat het bestuursorgaan geen nadeel ondervond van een foute indiening. Een aantal reacties miste een regeling bij misbruik. De in de consultatieversie opgenomen regeling ging uit van de gedachte dat door het opschorten van de beslistermijn, de prikkel tot misbruik was weggenomen, zodat een bestuursorgaan niet genoodzaakt was zich een oordeel te vormen over de vraag of de foute indiening nu te goeder of te kwader trouw was. Anderen vonden de doorzendplicht een onnodige nieuwe verplichting voor de overheid. De voorgestelde regeling moet echter niet gezien worden als een nieuwe verplichting, maar als een uitzondering op een voor bestuursorganen al bestaande (deels ongeschreven) verplichting tot doorzending of doorgeleiding van verkeerd verzonden berichten. Dat is ook de reden waarom dit aspect in het voorstel relatief zo'n grote plaats inneemt. De in de consultatie voorgestelde regeling is echter wel sterk aangepast, omdat bleek dat interne doorgeleiding en het bieden van herstel mogelijkheden onder behoud van de oorspronkelijke datum van indiening (de onverkorte toepassing van artikel 4:5 Awb) vooral bij geavanceerde systemen waarin grote aantallen gegevens worden verwerkt, moeilijk uitvoerbaar zijn.

Naar aanleiding van de reacties, alsmede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, zijn op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel en de toelichting wijzigingen, verduidelijkingen en aanvullingen aangebracht. Ook over deze wijzigingen heeft overleg met de Manifestgroep, VNG, IPO, UvW en andere uitvoeringsorganisaties plaatsgevonden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Onderdeel A (wijziging titel hoofdstuk 2 Awb)

De titel van hoofdstuk 2 komt te luiden «Verkeer met bestuursorganen», teneinde te verduidelijken dat de elektronische weg niet alleen kan worden gehanteerd door burgers, maar in zijn algemeenheid in het verkeer met bestuursorganen.

Onderdeel B (wijziging artikel 2:1 Awb)

Artikel 2:1 Awb bepaalt reeds, dat een ieder zich in het verkeer met een bestuursorgaan kan laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Het gaat hierbij om een (feitelijke- of rechts)handeling namens de betreffende burger; de gemachtigde treedt daarbij juridisch gezien in de plaats van de burger, veelal omdat de laatste hulp nodig heeft.

Hieraan wordt, in een nieuw eerste lid, toegevoegd dat ook de overheid een rol heeft: bestuursorganen dragen zorg voor hulp bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. Als gevolg daarvan hebben burgers en bedrijven aanspraak op ondersteuning bij bestuurlijk verkeer. Met deze bepaling, een zorgplicht, wordt beoogd dat bestuursorganen – los van digitalisering – zich bewust zijn van de wijze waarop zij met belanghebbenden communiceren, hen te verplichten hier beleid op te voeren en hiertoe maatregelen te nemen. De concrete invulling en vormgeving

wordt aan bestuursorganen gelaten. Zij hebben, gelet op de aard en context van hun dienstverlening, de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt. Anders gezegd: dit beleid moet passend zijn voor hun doelgroep. Dit is niet een statisch gegeven, maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denken en doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen.⁴² Afhankelijk daarvan kan ondersteuning bestaan uit generieke voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld het verschaffen van digitale informatie via een website of app, al dan niet aangevuld met het leveren van maatwerk door een meer individuele (persoonlijke) benadering, bijvoorbeeld via digitale chat of ondersteuning via de telefoon of aan de balie om vraagverheldering of doorverwijzing te realiseren. Waar het om gaat, is dat het betreffende bestuursorgaan (dus: tot wiens taak de aan de orde zijnde materie behoort) zorgvuldig te werk gaat en vindbare, duidelijke en bruikbare informatie geeft over de door hem geboden diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt, kortom burgers en bedrijven worden geholpen bij het snappen wat er van hen gevraagd wordt. Gedacht kan worden aan voorlichting omtrent te doorlopen stappen of bij te voegen stukken bij het invullen van een formulier, het aanvragen van een toeslag of het maken van bezwaar. Burgers en/of bedrijven kunnen bestuursorganen aanspreken op het bestaan van beleid en de toepassing van de hieruit voortvloeiende maatregelen. De vorm waarin de ondersteuning plaatsvindt wordt door het bestuursorgaan bepaald; de belanghebbende heeft aanspraak op hetgeen aan ondersteuning wordt geboden voor de doelgroep waarbinnen hij valt. Het is vanwege de veelheid en diversiteit van bestuursorganen en hun diensten en doelgroepen niet goed mogelijk om in deze memorie een algemene ondergrens aan te geven; minimaal nodig is dat er ondersteuning bij bestuurlijk verkeer is, dit aantoonbaar en transparant is (bijvoorbeeld in bekend gemaakte beleidsregels of een handreiking op de website van het bestuursorgaan) en ingaat op de betrokken doelgroepen (hierbinnen kan differentiatie in de rede liggen), de vaardigheden en inspanningen die van hen verwacht mogen worden (inzake bijvoorbeeld taal en denkniveau, lees- en schrijfvaardigheid, het kunnen bedienen van telefoon, computer, inschakelen van tolk of maatschappelijk werk). De ondersteuning moet zodanig zijn vormgegeven dat de doelgroep, waarop een dienst zich richt, normaal gesproken deze dienst kan afnemen, mede gelet op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen.

Artikel 2:1 schrijft niet voor dat in alle gevallen maatwerk of persoonlijk contact beschikbaar moet zijn. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of daarvan sprake moet zijn, gelet op de behoeften en doenvermogen van de doelgroep. De vraag of in een individueel geval de wijze van communicatie toereikend is, het bestuursorgaan in redelijkheid de afweging inzake de geboden ondersteuning kon maken (zoals: is de gekozen vorm van ondersteuning passend voor de doelgroep) is toetsbaar door de bestuursrechter en kan onderwerp zijn van een klacht of behandeling door de ombudsman.

⁴² De WRR wijst op het belang van het in staat zijn om zelf of met behulp van anderen zich te kunnen redden in het leven. Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017. Het kabinet vindt het belangrijk om ook bij overheidshandelen steeds uit te gaan van een realistisch burgerperspectief en daarbij gebruik te maken van gedragsinzichten; naast denkenvermogen is ook doenvermogen van belang. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 88.

Onderdeel C (wijziging artikel 2:3 Awb)

In artikel 2:3 Awb is voor bestuursorganen een doorzendplicht opgenomen voor berichten die aan een ander bestuursorgaan hadden moeten worden gezonden, of een terugzendplicht als het bericht niet kan worden doorgezonden. Deze verplichting wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 2:3 voor elektronische berichten in overeenstemming gebracht met het voorgestelde artikel 2:16, eerste en tweede lid, Awb. De doorzendplicht geldt niet als het bericht is verzonden op een ongeschikte wijze. Dit is tot uitdrukking gebracht met de woorden «zonder nadere bewerking». Deze wijziging betreft geen verbod op doorzending. Als het bericht wordt gelezen, is het bestuursorgaan uiteraard bevoegd het bericht door te zenden. De verplichting daartoe kan echter niet onverkort worden gehandhaafd als het bestuursorgaan voor de gebruikte wijze van verzending niet heeft georganiseerd dat berichten worden gelezen en behandeld. Zie verder paragraaf 3.3.1 van deze toelichting. Voor papieren berichten geldt dat bij doorzending op grond van artikel 2:3 Awb de ontvangst van het bericht bij het juiste bestuursorgaan leidend is voor de vraag of het bericht tijdig is ingediend en of een termijn gaat lopen. Voor elektronisch verzonden berichten geldt hetzelfde. Een uitzondering op dit beginsel is opgenomen in artikel 6:15 Awb, waarin het tijdstip van verzending naar een verkeerd bestuursorgaan of rechter gezonden bezwaar- of beroepschrift bepalend is voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend. Deze uitzondering is eveneens van toepassing op elektronisch verzonden bezwaar- of beroepschriften, tenzij op grond van het voorgestelde nieuwe derde lid op het bestuursorgaan niet de plicht rust het bericht door te zenden en de doorzending achterwege is gebleven.

Onderdeel D (een nieuwe Afdeling 2.3)

Artikel 2:7 – 2:8 Awb

In artikel 2:7 wordt de reikwijdte van afdeling 2.3 beperkt tot elektronisch verkeer tussen burgers/bedrijven enerzijds en bestuursorganen anderzijds. Het verkeer tussen bestuursorganen wordt uitgesloten, alsmede het verkeer tussen bestuursorganen en adviseurs en met bestuursorganen buiten de context van de uitvoering van een publieke taak, in het bijzonder privaatrechtelijke handelingen van bestuursorganen zoals aanbestedingen. Slechts indien een bestuursorgaan een aanvraag indient bij een ander bestuursorgaan, een zienswijze indient of een bezwaar- of beroepschrift inzendt, dient het op grond van het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, aangewezen kanaal te worden gebruikt.

De algemene formulering «in het verkeer met een bestuursorgaan» maakt duidelijk dat de elektronische weg niet alleen kan worden gehanteerd door burgers (natuurlijke personen), maar ook door bedrijven en maatschappelijke organisaties (rechtspersonen).

Het eerste lid van artikel 2:7 maakt duidelijk dat elektronisch bestuurlijk verkeer kan worden uitgesloten indien een vormvoorschrift zich tegen het gebruik van de elektronische weg verzet. Hierbij is bepalend welke functie de vormvoorschriften vervullen en in hoeverre die functie ook langs elektronische weg kan worden gerealiseerd. Vormvoorschriften staan dus niet zonder meer aan elektronisch verkeer in de weg. In de praktijk treffen we in dit verband wettelijke voorschriften en beschikkingsvoorschriften aan. Een voorbeeld van een wettelijk vormvoorschrift is artikel 23, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, dat bepaalt dat in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen een aanvraag wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger in

persoon. Het verschijnen in persoon sluit een elektronisch verzonden aanvraag uit. Ook in het geval waarbij uit de over te leggen gegevens volgt dat een aanvraag niet elektronisch kan worden ingediend, bijvoorbeeld de vingerafdrukken bij de aanvraag van een paspoort, is sprake van een vormvoorschrift dat aan elektronische verzending in de weg staat. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het overleggen van getuigschriften die vereist zijn voor inschrijving in het register voor beroepen in de gezondheidszorg (BIG-register). In het belang van de volksgezondheid is het noodzakelijk om de echtheid van deze getuigschriften te controleren. De echtheid kan alleen van originele of gewaarmerkte documenten vastgesteld worden, waardoor elektronische verzending niet mogelijk is. Bij het bovenstaande moet bedacht worden, dat de functie van een vormvoorschrift en de mate waarin die ook langs elektronische weg kan worden gerealiseerd, in de tijd kan veranderen. Vanzelfsprekend kan elektronisch verkeer niet worden uitgesloten indien het internationale of Europese recht zich daartegen verzet. Zo schrijft EU-verordening 2018/1724 inzake de *single digital gateway* voor dat bij bepaalde overheidsdiensten de elektronische weg beschikbaar moet zijn.⁴³ Hierop kan – alleen – een uitzondering worden gemaakt indien sprake is van gerechtvaardigde belangen en de noodzaak van verschijning in persoon.

De mate waarin de wetgever de ruimte heeft om burgers en bedrijven tot het gebruik van de elektronische weg te verplichten (en dus de papieren weg uit te sluiten), in welk geval tevens de hoofdregel dat geadresseerde kenbaar moet maken elektronisch bereikbaar te zijn niet geldt, vloeit voort uit artikel 2:7, tweede en derde lid, juncto artikel 2:8. Dit wordt toegelicht in de paragrafen 3.1.2 en 3.2.1 van deze memorie.

Artikelen 2:9 – 2:14 Awb

Het voorgestelde artikel 2:9 is toegelicht in paragraaf 3.2.1 van deze memorie.

Artikel 2:10, betreffende de verplichting om, wanneer sprake is van plaatsing van een bericht in een berichtenbox, aan de geadresseerde een notificatie te zenden, wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1 van deze memorie. Teneinde het handelen van bestuursorganen te harmoniseren, is artikel 2:10 dwingend geformuleerd. Het doel van notificatie – geadresseerde in actie laten komen – moet zoveel mogelijk worden bereikt, echter zonder te veel gevoelige informatie te verstrekken. Naarmate een notificatie informatiever is, wordt de privacygevoeligheid groter. Bestuursorganen zullen dus steeds een balans moeten vinden tussen (inhoudelijk) informatief zijn en het bieden van privacybescherming. Een zekere mate van abstractie zal onvermijdelijk zijn (bijvoorbeeld: «betaling nodig» en niet «betaling boete nodig»). Bestuursorganen die gebruik maken van de generieke voorziening MijnOverheid zullen in dit verband afspraken moeten maken met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de inrichting en vormgeving van notificatie.

Artikel 2:11 bevat in het eerste lid de verplichting om een retour ontvangen elektronisch bericht of notificatie ten minste eenmaal opnieuw te verzenden. Dit wordt toegelicht in paragraaf 3.4.2 van deze memorie. Een foutmelding kan *hardbounce* (elektronisch adres bestaat niet) of *softbounce* (elektronische postbus geadresseerde is vol) zijn. Los van het feit, dat in een dergelijk geval het bestuursorgaan moet nagaan op welke wijze de geadresseerde alsnog bereikt kan worden om een bericht, al dan niet elektronisch, alsnog aan de geadresseerde te doen toekomen, rust er ingevolge het tweede lid bij herhaalde niet bezorging van een notificatie

⁴³ Het gaat daarbij om de procedures genoemd in bijlage II van de verordening, die van grensoverschrijdend belang zijn (oa onderwijs, werk, verblijf, bedrijfsmatige activiteiten).

op het bestuursorgaan een inspanningsverplichting voor wat betreft het achterhalen van een juist elektronisch adres. Dit is niet vrijblijvend; het bestuursorgaan moet maatregelen treffen om voor de toekomst de juiste elektronische contactgegevens, zoals e-mailadressen, te achterhalen. In dit verband kan het voor een bestuursorgaan zinvol zijn om regelmatig het adressenbestand te verifiëren en op te schonen; geadresseerden kunnen bijvoorbeeld (schriftelijk of telefonisch) benaderd worden om te bezien of hun elektronische gegevens kloppen. Hoewel notificatie geen onderdeel uitmaakt van de bekendmaking van een bericht (zie paragraaf 3.4.1), kan een falende notificatie een aanwijzing zijn dat door de geadresseerde het in de berichtenbox geplaatste bericht niet (tijdig) wordt gelezen. Anders gezegd: de kans dat een bericht wordt gelezen is groter wanneer het elektronische notificatieadres juist is. Om aan de inspanningsplicht te kunnen voldoen is het noodzakelijk een (technische en organisatorische) terugkoppel-functionaliteit bij foutmeldingen in te richten, teneinde inzicht te krijgen in falende notificaties. Hiertoe zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de beheerder van MijnOverheid/berichtenbox) een voorziening ontwikkelen en aan bestuursorganen ter beschikking stellen.

Het voorgaande betekent niet dat de risico's van falende notificaties geheel bij het bestuursorgaan komen te liggen, maar dat sprake is van een evenwichtige verdeling. Het bepaalde laat de eigen verantwoordelijkheid van de geadresseerde onverlet; hij wordt geacht zijn elektronische adres actueel te houden en regelmatig uit eigen beweging berichten van de overheid te checken opdat hij hieraan, indien nodig, gevolg kan geven. Het ligt in dit verband in de rede, dat geadresseerden hun actuele elektronische adres(sen) koppelen aan MijnOverheid/berichtenbox. Wanneer een burger afziet van notificatie, ontvangt hij vanzelfsprekend geen (service) melding dat aan hem een bericht is gezonden. Voorts geldt dat indien sprake is van een technische storing die natuurlijk moet worden opgelost (zie ook artikel 2:21); de inspanningsverplichting biedt dan geen soelaas.

Artikel 2:11, tweede lid, moet worden beschouwd als toepassing van artikel 5, eerste lid, sub d, AVG, waaruit voortvloeit dat de verwerkingsverantwoordelijke de onder hem berustende persoonsgegevens juist en actueel moet hebben en hiertoe alle redelijke maatregelen moet nemen (beginsel van juistheid). Het bepaalde laat de toepasselijkheid van artikel 2:22 (verschoonbare termijnoverschrijding) onverlet. Wanneer een geadresseerde het bestuursorgaan wil aanspreken, zal hij aannemelijk moeten maken dat het bestuursorgaan zich onvoldoende heeft ingespannen.

Artikel 2:12 verbiedt een bestuursorgaan om een eenmaal verzonden bericht (waar het bestuursorgaan via een berichtenbox soms nog bij kan) te wijzigen of in te trekken, anders dan met de verzending van een nieuw bericht. Het artikel wordt toegelicht in paragraaf 3.4.3 van deze memorie.

Het voorgestelde artikel 2:13 geeft een ieder het recht om «officiële berichten» elektronisch aan de overheid te zenden. Daartoe dient een bestuursorgaan voor ieder type bericht de wijze van verzenden vast te stellen. Dat kan een wijze zijn voor een bepaald type bericht, zoals een elektronisch aanvraagformulier, of een algemeen kanaal dat voor meerdere soorten berichten is geschikt. Voor andere berichten dan «officiële berichten» (artikel 2:14) geldt dat het bestuursorgaan de elektronische weg kan openstellen, maar daartoe niet verplicht is. Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.1 van deze memorie.

Artikelen 2:15 – 2:17 Awb

Artikel 2:15 bevat het huidige artikel 2:15, tweede tot en met vierde lid. Het betreft een regeling voor het weigeren van berichten die te omvangrijk zijn of waarvan de betrouwbaarheid of de vertrouwelijkheid niet kan worden gewaarborgd. Indien op grond van dit artikel een aanvraag, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift geheel of gedeeltelijk wordt geweigerd, dient het bestuursorgaan overeenkomstig de artikelen 4:5 en 6:6 Awb de gelegenheid te bieden de aanvraag, het bezwaarschrift of het administratief beroepschrift aan te vullen.

Artikel 2:16 regelt de gevolgen van de indiening van een elektronisch bericht op andere dan de aangewezen wijze. Hoofregel is dat het bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling van de correcte wijze van indienen. Artikel 4:5 Awb is in dat geval niet van toepassing. Een uitzondering geldt voor de gevallen een verkeerd ingediend bericht zonder nadere behandeling kan worden behandeld, als het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift of als voor het bericht geen kanaal is aangewezen. In die gevallen moet het bestuursorgaan zorgen dat het bericht na interne doorgeleiding wel wordt behandeld. In die gevallen zijn de artikelen 4:5 en 6:6 Awb wel van toepassing. Het bestuursorgaan is niet verplicht te reageren op een bericht waarvan het bestuursorgaan geen kennis heeft kunnen nemen of dat is gezonden op een wijze die voor geen enkel «officieel bericht» is opengesteld, omdat het bestuursorgaan in dat geval de behandeling van het bericht niet heeft kunnen organiseren. In het derde en vierde lid worden in bepaalde gevallen de bezwaar- en behandeltermijnen verlengd, om ongewenste gevolgen van onjuiste verzending tegen te gaan. Artikel 2:16 wordt toegelicht in paragraaf 3.3.2.

Artikel 2:17 stelt regels over de bevestiging van de ontvangst van aan een bestuursorgaan gezonden bericht en wordt toegelicht in paragraaf 3.4.4 van deze memorie.

Artikelen 2:19 – 2:20 Awb

De artikelen 2:19 en 2:20 worden toegelicht in paragraaf 3.5. Deze artikelen bepalen hoe het tijdstip van verzenden of ontvangen van een bericht moet worden bepaald.

Artikelen 2:21 – 2:25 Awb

Artikel 2:21 biedt een regeling bij storingen of andere problemen met het elektronisch verkeer. Het eerste en tweede lid bieden een grondslag om voor groepen belanghebbenden een wettelijke termijn voor de indiening van een bericht te verlengen als het bestuursorgaan niet bereikbaar is geweest. Het derde lid maakt het mogelijk om in een individueel geval een termijnoverschrijding niet tegen te werpen als de verzender niet in verzuim is geweest. Dit artikel wordt toegelicht in paragraaf 3.4.5 van deze memorie.

Artikel 2:22 regelt de gevolgen van het niet verzenden van een notificatie en wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1 van deze memorie.
De artikelen 2:23 en 2:24, inzake wettelijke termijnen, worden toegelicht in paragraaf 3.3.2 van deze memorie.
Artikel 2:25, inzake bewijslast, wordt toegelicht in paragraaf 3.5 van deze memorie.

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel reeds zoveel mogelijk functioneel geformuleerd is, kunnen zich in de toekomst niettemin onvoorziene ontwikkelingen voordoen, die beleidsmatig en politiek wenselijk zijn, maar die niet kunnen worden geacommodeerd door de huidige bepalingen danwel waarvoor deze geen ruimte bieden. Met invoering van artikel 2:26 wordt de – geclausuleerde – mogelijkheid geboden om tijdelijk af te wijken van bepalingen van afdeling 2.3, teneinde nieuwe ontwikkelingen op het gebied van ICT en techniek in relatie tot elektronisch bestuurlijk verkeer te kunnen toepassen. Het eerste lid bepaalt de reikwijdte van de afwijkmogelijkheid. Ingevolge het tweede lid moet de amvb de (wets)onderdelen vermelden waarvan wordt afgeweken, de personele reikwijdte, de inrichting, vormgeving en duur van het experiment.

Artikel 2:27 biedt de grondslag voor het stellen van ministeriële regels over het bewaren en vernietigen van verzonden berichten, waaronder inzake de hanteren termijn. Het wordt toegelicht in de paragraaf privacyregeling in hoofdstuk 5 van deze memorie.

Onderdelen E, H en I (vervallen artikel 4:3a, wijziging artikelen 4:17 en 4:20d Awb)

Met de invoering van het voorgestelde artikel 2:15c is artikel 4:3a Awb (betreffende de ontvangstbevestiging van een elektronische aanvraag) overbodig en kan worden geschrapt. Artikel 4:17, vierde lid, Awb verklaart artikel 4:3a van overeenkomstige toepassing. Aangezien wordt voorgesteld artikel 4:3a te schrappen, kan ook artikel 4:17, vierde lid, Awb komen te vervallen. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar artikel 4:17, vierde lid, in artikel 4:20d Awb.

Onderdeel F (wijziging artikel 4:4 Awb)

Voorgesteld wordt om aan artikel 4:4 een tweede lid toe te voegen. Bij papieren formulieren is geldend recht dat een niet-ingevulde vraag waarvan het antwoord niet nodig is voor het gevraagde besluit, de aanvrager niet wordt tegengeworpen, ook zonder de hier voorgestelde bepaling. Bij elektronische formulieren kan echter de verzending van het formulier (of zelfs het verder invullen) worden geblokkeerd als een dergelijke vraag niet wordt ingevuld. Daarom is het in de Awb vastleggen van de reeds geldende regel – die een waarborg voor de aanvrager inhoudt – noodzakelijk.

Onderdeel G (wijziging artikel 4:5)

De verhouding tussen artikel 4:5 en artikel 2:13, alsmede de wijziging van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, Awb is toegelicht in paragraaf 3.3.3 van deze memorie. Aan artikel 4:5 wordt een lid toegevoegd, op grond waarvan een bestuursorgaan kan afzien van het bieden van de gelegenheid een verzuim te het stellen als het bericht op een onjuiste wijze is verzonden en het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 2:16, eerste lid, aanhef. Een soortgelijke bepaling is niet aan artikel 6:6 toegevoegd, nu artikel 2:16, eerste lid, aanhef, op grond van artikel 2:16, eerste lid, onderdeel b, niet kan worden toegepast in bezwaar en administratief beroep. Zie verder paragraaf 3.3.2 van deze toelichting.

Bij bezwaarschriften en bij administratief beroep vangt een beslistermijn niet aan met de ontvangst van het bezwaarschrift of het beroepschrift, maar na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn (zie de artikelen 7:10, eerste lid, en 7:24, eerste lid, Awb). Bij een bezwaarschrift of beroepschrift dat voor het einde van de termijn is ingediend en intern wordt doorgeleid, speelt dus niet dat zonder nadere voorziening een aan de indiener toe te rekenen interne doorgeleiding leidt tot materiële verkorting van de beslistermijn van het bestuursorgaan. Bovendien heeft de toepassing van artikel 2:24 tot gevolg dat de aanvang van de beslistermijn zou worden vervroegd als de doorgeleiding plaatsvindt als de termijn voor het indienen van bezwaar of administratief beroep nog niet is verstreken. Daarom wordt voorgesteld om artikel 2:24 uit te zonderen bij de behandeling van bezwaar en administratief beroep. Dit gebeurt door artikel 2:24 op te nemen in de opsomming van artikelen in de artikelen 7:14 en 7:27 Awb. Dit heeft tot gevolg dat bij ontvankelijke bezwaar- of beroepschriften die na het einde van de termijn van indiening worden doorgeleid, er wel een materiële verkorting van de beslistermijn plaatsvindt. De regering acht dit bezwaar overkomelijk, om twee redenen. Ten eerste is deze materiële verkorting ook aan de orde bij een verschoonbare termijnoverschrijding van een papieren bezwaar- of beroepschrift en niet is gebleken dat deze verkorting daar leidt tot zwaarwegende problemen. Ten tweede weegt de regering het nadeel van verlenging van de beslistermijn voor andere belanghebbenden die bezwaar of beroep hebben ingesteld zwaarder dan een incidentele materiële verkorting van de beslistermijn.

Onderdelen K en L (nieuw artikel 8:36ea en schrappen artikel 8:40a Awb)

Het nieuwe artikel 8:36ea in afdeling 8.1.6a Awb vervangt het huidige artikel 8:40a. De formulering van artikel 8:36ea is ontleend aan het huidige artikel 2:15, eerste lid, eerste zin, Awb en aan het, op artikel 8:40a gebaseerde, artikel 1 van het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter.

De huidige grondslag in artikel 8:36f om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het elektronisch verkeer met de bestuursrechter, zal ook worden gebruikt voor het stellen van nadere regels over artikel 8:36ea en kan eventueel ook worden gebruikt voor het stellen van nadere regels over de toepassing van videoconferentie. Dat maakt ook het tweede en derde lid van artikel 8:40a overbodig.

Artikelen II tot en met XXXV (aanpassing verwijzingen, onderwijswetgeving, samenloop)

In deze artikelen worden verwijzingen in andere (domeinspecifieke) wetten naar de gewijzigde artikelen van de Awb aangepast. Het betreft met name verwijzingen naar het in afwijking van de Awb in bepaalde processen uitsluitend hanteren van de elektronische weg.

Voor wat betreft de uitzonderingen inzake onderwijswetgeving geldt, dat geregeld is dat artikel 2:13, eerste lid, Awb niet van toepassing is in het verkeer tussen onderwijsdeelnemers of hun ouders en het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen (dit betreft zowel bekostigde als niet bekostigde instellingen). Dit betekent dat het recht van burgers om «officiële berichten» elektronisch aan de overheid te zenden en de eisen die de Awb hieraan stelt, niet gelden in het verkeer tussen ouders of onderwijsdeelnemers en het bevoegd gezag. Digitalisering in het onderwijs verloopt razendsnel. Voor een groot deel is dat ingegeven door de kansen die nieuwe technologie biedt om beter onderwijs mogelijk te maken. Wanneer het gaat om de afhandeling van administratieve zaken, is het doel ook de

verlichting van administratieve lasten. In het laatste geval maken schaalvoordelen vaak deel uit van de zakelijke rechtvaardiging van investeringen in ict. Ook omdat een individuele school vaak te klein is om de benodigde voorzieningen zelfstandig te organiseren. Deze schaalvoordelen worden in het onderwijs onder andere bereikt door de standaardisatieactiviteiten van EduStandaard, Kennisnet, saMBO-ICT en SURF. Met de betreffende artikelen wordt voorkomen dat er een onderscheid geïntroduceerd wordt tussen onderwijsinstellingen in het openbaar onderwijs en onderwijsinstellingen in het bijzonder onderwijs. Het bevoegd gezag van een openbare onderwijsinstelling is bestuursorgaan, het bevoegd gezag van een bijzondere onderwijsinstelling is dat in beginsel niet. Een dergelijk onderscheid zou de zo gewenste standaardisatie binnen het onderwijs in de weg staan. Het is goed denkbaar dat in de toekomst, zodra de technologische ontwikkelingen en voortgaande standaardisatie dat rechtvaardigen, zowel het openbaar als bijzonder onderwijs zonder meer kunnen aanhaken bij artikel 2:13, eerste lid, Awb zoals dat met dit voorstel komt te luiden. Het ligt niet voor de hand dat – als het zo ver is – de gehele onderwijssector in één keer die stap zal kunnen zetten. Daarom zijn de genoemde artikelen zo vormgegeven dat de verschillende onderwijssectoren voor zover dat nodig is gefaseerd kunnen overstappen.

Artikel XXXVI (inwerkingtreding)

In onderhavig voorstel is, behoudens de opgenomen uitzondering voor een aantal onderwijswetten, niet voorzien in uitzonderingen voor elektronisch bestuurlijk verkeer. Mocht een uitzondering nodig zijn, dan zal de bijzondere wetgever hierin – met inachtneming van artikel 2:7, eerste lid – voorzien. Hierboven is onder meer het voorbeeld uit de Vreemdelingenwet 2000 genoemd, waar indiening van een aanvraag in persoon aan de elektronische indiening in de weg staat. Het voorgaande betekent dat bij de vaststelling van dit wetsvoorstel in beginsel alle bestuursorganen moeten voldoen aan de verplichting de digitale weg open te stellen en burgers en bedrijven het recht om digitaal zaken te doen met de overheid moeten kunnen effectueren. Het zou onwenselijk zijn als vaststelling wordt opgehouden omdat een enkel bestuursorgaan of groep bestuursorganen voor een bepaald proces niet klaar zijn voor die invoering. Niettemin is het zo dat, ondanks het feit dat bestuursorganen (uitvoeringsinstanties) bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn betrokken, ruim de tijd hebben om zich op dit wetsvoorstel voor te bereiden en er voor hen veelal materieel niet veel verandert (omdat zij de digitale weg al hebben opengesteld, onverplicht al notificeren, ontvangstbevestigingen sturen etc.) het kan zijn, dat een bestuursorgaan of groep van bestuursorganen op een of enkele onderdelen van de wet technisch of organisatorisch/procesmatig nog niet klaar is voor invoering van de wet. Voor die situatie voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Gespecificeerd wordt dat de bepalingen in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan, voor verschillende berichten en voor verschillende bestuursorganen verschillend kan worden vastgesteld. Nader bezien zal worden in hoeverre de noodzaak bestaat tot het daadwerkelijk gebruikmaken van deze mogelijkheid en welke termijn(en) terzake nodig is (zijn), onder meer bij (kleinere) bestuursorganen die nog weinig ervaring hebben met digitale communicatie met burgers en ondernemers, maar ook bij (grote) bestuursorganen die langjarig vooruit plannen terzake van hun automatiseringstrajecten. Thans is de verwachting dat gefaseerde inwerkingtreding in ieder geval aan de orde zal zijn voor wat betreft bepaalde processen of doelgroepen van het UWV en van de Belastingdienst, in verband met zijn uitgebreide automatiseringskalender. Deze kalender is een aantal jaren vooruit gepland. Als een uitvoeringsinstantie voor haar

«officiële berichten» zou moeten voldoen aan artikel 2:13 in processen waar dat nog niet het geval is, zou dat kunnen leiden tot vertraging in andere automatiseringstrajecten die daarmee in de kalender naar achter verschuiven, en tot hogere kosten dan in het geval de noodzakelijke aanpassingen worden geïntegreerd in reeds voorgenomen automatiseringstrajecten. Het voornemen is daarbij dat voor de tijdelijk uit te zonderen doelgroepen of processen de inwerkingtreding gefaseerd plaatsvindt, afhankelijk van het afronden van de verschillende in de automatiseringskalender opgenomen trajecten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Soort beschikking waarmee bericht verband houdt	Processtappen: wie doet wat in papieren proces	Processtappen: wie doet wat in elektronisch proces	Extra waarborgen elektronisch proces
Vergunningen en ontheffingen	Burger: aanvraag indienen per brief of formulier (4:1–4:4) Bo: geen onnodige gegevens in formulier (4:4 lid 2 nw) Burger: gelegenheid tot aanvullen/herstel (4:5) Event: bo stuurt door/terug (2:3) Ontvangst bericht door juiste bo bepaalt tijdigheid indiening Burger: gelegenheid tot zienswijze (4:7) Event: bo weigert aanvraag en deelt dit mee (4:5) Beslistermijn bo: < 8 wk na ontvangst aanvraag (4:13–4:15) Bo: beschikking op aanvraag (4:13) Burger: indienen bezwaar/beroep (6:2 ev)	Burger: aanvraag indienen via aangewezen kanaal (2:13 nw) Bo: geen onnodige gegevens in formulier (4:4 lid 2 nw) Burger: geleg. tot aanvullen /herstel (4:5 jo 2:15 nw) Event: bo stuurt door/terug <i>mits</i> geen bewerking (2:3 lid 3 nw) Ontvangst bericht door juiste bo bepaalt tijdigheid indiening Burger: gelegenheid tot zienswijze (2:13 nw) Event: bo weigert info/bericht en deelt dit mee (2:15 nw) Beslistermijn bo: < 8 wk na ontvangst aanvraag (4:13–4:15) Bo: beschikking op aanvraag (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16, lid 1, b nw)
Subsidiebesluiten	Burger: aanvraag voor subsidie indienen per brief of formulier (4:1–4:4) Bo: beschikking tot verlening of weigering subsidie (4:30 ev) Burger: aanvraag subsidie-vaststelling en verantwoording na afloop activiteit/tijdvak (4:44 ev) Bo: Bericht over verplichtingen subsidie-ontvanger (4:37 ev) Bo: Beschikking tot subsidie vaststelling (4:42 ev) Bo: subsidie vaststelling intrekken of wijzigen (4:48 ev) Bo: bericht over betaling of terugvordering (4: 52 ev) Burger: indienen bezwaar/beroep (6:2 ev)	Burger: aanvraag voor subsidie indienen via aangewezen kanaal (2:13 nw) Bo: beschikking tot verlening of weigering subsidie (2:7 nw) Burger: aanvraag subsidie-vaststelling en verantwoording na afloop activiteit/tijdvak (2:7 nw) Bo: Bericht over verplichtingen subsidie-ontvanger (2:7 nw) Bo: Beschikking tot subsidie vaststelling (2:7 nw) Bo: subsidie vaststelling intrekken of wijzigen (2:7 nw) Bo: bericht over betaling of terugvordering (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16 lid 1, b nw)
Bestuursrechtelijke geldschulden	Bo: beschikking tot betaling (4: 86 ev) Bo: eventueel beschikking tot uitstel van betaling (4:94), voorschot of intrekken daarvan (4:96) Bo: Beschikking wettelijke rente (4:99 ev) Burger/Bo: bericht over stuiting verjaring (4:106–107 ev) Bo: aanmaning en invordering bij dwangbevel (4:112 ev) Burger: indienen bezwaar/beroep (4: 125)	Bo: beschikking tot betaling (2:7–2:8 nw) Bo: eventueel beschikking tot uitstel van betaling, voorschot of intrekken daarvan (2:7 nw) Bo: Beschikking wettelijke rente (2:7 nw) Burger/Bo: bericht over stuiting verjaring (2:13 nw/2:7 nw) Bo: aanmaning en invordering bij dwangbevel (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16, lid 1, b nw)

Soort beschikking waarmee bericht verband houdt	Processtappen: wie doet wat in papieren proces	Processtappen: wie doet wat in elektronisch proces	Extra waarborgen elektronisch proces
Toezicht/bestuursrechtelijke handhaving	Bo: beschikking tot opleggen bestuurlijke sanctie (5:9), event. incl. geldsom (5:10) Bo: bericht over uitoefening bevoegdheden en termijnen (5:15–5:20) Burger: verzoek om resultaten onderzoek (5:18)	Bo: beschikking tot opleggen bestuurlijke sanctie, event. incl. geldsom (2:7–2:8 nw) Bo: bericht over uitoefening bevoegdheden en termijnen (2:7 nw) Burger: verzoek om resultaten onderzoek (2:13 nw)	Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw)
Last onder bestuursdwang	Bo: vooraanschrijving Burger: indienen zienswijze Bo: beschikking tot oplegging herstelmaatregel, begunstig. termijn, bekendmaking (5:24), kosten (5:25) Bo: toepassen bestuursdwang zonder last/termijn (5:31) Burger: verzoek aan Bo om bestuursdwang (5:31a) Bo: beslist < 4 wk op verzoek (5:31a) Burger: indienen bezwaar/beroep (5:31c)	Bo: vooraansch (2:7–2:8 nw) Burger: ind ziensw (2:13 nw) Bo: beschikking tot oplegging herstelmaatregel, begunstig. termijn, bekendmaking, kosten (2:7 nw) Bo: toepassen bestuursdwang zonder last/termijn (2:7 nw) Burger: verzoek aan Bo om bestuursdwang (2:13 nw) Bo: beslist < 4 wk op verzoek (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16, lid 1, b nw)
Last onder dwangsom	Bo: vooraanschrijving Burger: indienen zienswijze Bo: beschikking tot oplegging herstelmaatregel, termijn, bedrag (5:32a-b) Burger: verzoek aan Bo om opheffing/opschorting (5:34) Bo: bericht over invorderen en aanmaning (5:37) Bo: event. nieuwe beschikking (5:38) Burger: indienen bezwaar/beroep (5:39)	Bo: vooraansch (2:7–2:8 nw) Burger: ind ziensw (2:13 nw) Bo: beschikking tot oplegging herstelmaatregel, termijn, bedrag (2:7 nw) Burger: verzoek aan Bo om opheffing/opschoort (2:13 nw) Bo: bericht over invorderen en aanmaning (2:7 nw) Bo: event. nieuwe beschikking (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16, lid 1, b nw)

Soort beschikking waarmee bericht verband houdt	Processtappen: wie doet wat in papieren proces	Processtappen: wie doet wat in elektronisch proces	Extra waarborgen elektronisch proces
Bestuurlijke boete	Bo: sturen rapport van overtreding (5:48) Bo: vooraankondiging boete (5:50, lid 1) Bo: informatie over gegevens (5:49): Burger: indienen zienswijze (5:50, lid 1) Bo: bericht over afzien van boete (5:50, lid 2) Bo: beschikking tot oplegging boete (5:52) Burger: indienen bezwaar/beroep (6:2 ev)	Bo: sturen rapport van overtreding (2:7–2:8 nw) Bo: vooraankondiging boete (2:7 nw) Bo: informatie over gegevens (2:7 nw) Burger: indienen zienswijze (2:13 nw) Bo: bericht over afzien van boete (2:7 nw) Bo: beschikking tot oplegging boete (2:7 nw) Burger: indienen bezwaar/beroep (2:13 nw)	Bo: notificatie van bericht (2:10 nw) Bo: stuurt ontvangstbevestiging bij bericht via juiste kanaal (2:17 nw) Bo: opnieuw verzenden bericht (2:11 nw) Bo: nieuw bericht igv wijziging (2:12 nw) Event: bo behandelen verkeerd verzonden bericht (2:16 nw) Bo: verlengde termijn bij verkeerd verzonden bericht (2:23 nw) Bo: verschoonbare termijnoverschrijding bij storing (2:21 nw) en bij notific.verzuim bo (2:22 nw) Bepalen tijdstip van elektron. verzending en elektron. ontvangst (2:19–2:20 nw) Bo: verplicht behandelen verkeerd verzonden bezwaar/ beroep (2:16, lid 1, b nw)