

Vergaderjaar 2022–2023

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 november 2022

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verband met de herziening van afdeling 2.3. van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer). Graag stellen de leden de regering enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel Wet modernisering elektronisch verkeer. Zij hebben daarover enkele vragen. De leden van de 50PLUS-fractie sluiten zich aan bij de vragen gesteld door de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel en hebben hierover nog enkele vragen. De leden verzoeken op alle (sub)vragen afzonderlijk te antwoorden. De leden van de 50PLUS-fractie sluiten zich aan bij de vragen gesteld door de leden van de PvdD-fractie.

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning inzake het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer). Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng en ga graag in op de door hen in het voorlopig verslag gestelde vragen. Ik heb goed de zorgen gehoord die spreken uit de gestelde vragen. Mijn beantwoording is erop gericht om deze zorgen zo goed mogelijk te ondervangen. Daarnaast wil ik benadrukken dat het voorstel een aantal waarborgen in het leven roept die de thans geldende regels aanscherpen of die thans in het geheel ontbreken, zoals de verplichte notificatie van een in een berichtenbox geplaatst bericht, de verplichting om een retour ontvangen elektronisch bericht opnieuw te verzenden, het verbod om een elektronisch bericht na verzending te wijzigen, zonder dat kenbaar is dat het bericht is aangepast, de verplichte

ontvangstbevestiging van een elektronisch bericht, de verlenging van termijnen bij verminderde elektronische bereikbaarheid en de bewijslast bij de overheid van door de overheid ontvangen en verzonden berichten. De beantwoording geschiedt mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. In de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden, waarbij ik de vragen en antwoorden waar mogelijk in onderlinge samenhang heb gegroepeerd. De vragen en opmerkingen uit het voorlopig verslag zijn in deze memorie van antwoord in cursieve tekst opgenomen en de beantwoording daarvan in gewone typografie.

2. Papieren weg

Overwegende dat het van belang is dat burgers desgewenst via de papieren weg met de overheid kunnen blijven communiceren; in hoeverre regelt het gewijzigde voorstel van wet dat die mogelijkheid niet alleen voor de Awb, maar ook voor alle bijzondere wetten blijft bestaan, vragen de leden van VVD-fractie de regering.

De bijzondere wet kan regelen dat van de Awb kan worden afgeweken. Als de Awb de hoofdregel stelt is sprake van dwingend recht, maar ook dan kan de bijzondere wet daarvan afwijken. De bijzondere wetgever dient dan het artikel uit de Awb waarvan wordt afgeweken, buiten toepassing te verklaren (met de formulering «in afwijking van artikel X van de Awb»). Het voorstel brengt geen verandering in wetten waarin in het verleden door de wetgever al een dergelijke afwijking van de Awb in het elektronisch bestuurlijk verkeer is vastgesteld, doordat in zo'n wet het gebruik van de elektronische weg verplicht wordt gesteld. De Tweede en Eerste Kamer hebben indertijd immers met zo'n afwijking ingestemd. Wel worden in dit wetsvoorstel de verwijzingen in die bijzondere wetten aangepast aan de nummering van de nieuwe artikelen in de Awb (zie de artikelen II en verder van het wetsvoorstel). Behoudens deze afwijkingen blijft gelden dat burgers steeds via de papieren weg met de overheid kunnen blijven communiceren.

De regering stelt dat voorliggend wetsvoorstel, een wijziging van de Awb, ervoor zorgt dat de papieren weg en de digitale/elektronische weg naast elkaar blijven bestaan. Maar via een bijzondere wet kan van dit beginsel worden afgeweken en het gebruik van de elektronische weg toch verplicht worden gesteld.

*Gelukkig niet meer via een AMvB, zoals in het oorspronkelijk wetsvoorstel stond. Nu kan men zeggen dat daar het parlement dus altijd nog over kan oordelen, maar waarom wordt überhaupt die afwijkingsmogelijkheid gecreëerd? Juist om de harmonisatie en samenhang in wetgeving te bevorderen bestaan algemene wetten als de Awb. Ligt het daarom niet veel meer voor de hand, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie, om het recht van de burger – als natuurlijke persoon, maar ook als ondernemer/ zpp'er – op niet-digitale communicatie met de overheid in de Awb vast te leggen? Wanneer een papieren weg niet meer voor de hand zou liggen, dan moet dat in een bijzondere wet duidelijk worden gemotiveerd en dient er altijd een laagdrempelige, toegankelijke niet-digitale weg voor burgers open staan. Is de regering dat met de leden van de PvdA-fractie eens?*

De regering is het met de aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie eens dat er altijd een laagdrempelige, toegankelijke niet-digitale weg voor burgers dient open te staan. De totstandkoming van dit wetsvoorstel laat zien dat in de loop der jaren het denken op dit punt is ontwikkeld. In de versie van dit wetsvoorstel die aan de Afdeling advisering van de Raad van State was voorgelegd, was de gedachte dat het gebruik van elektro-

nische communicatie al zo was ingeburgerd dat het aan de bijzondere wetgever zou kunnen worden overgelaten om te bepalen dat voor het domein van die bijzondere wet elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht kon worden gesteld. De Afdeling advisering vond, onder verwijzing naar het WRR-rapport «Weten is nog geen doen» en het rapport van de Nationale ombudsman «Het verdwijnen van de blauwe enveloppe», dat het wetsvoorstel te optimistisch was over de zelfredzaamheid van burgers op dit punt.¹ In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel is de Afdeling advisering hierin gevolgd en is voor natuurlijke personen het uitgangspunt gehandhaafd dat zij voor elektronische verzending of ontvangst van berichten van de overheid moeten kunnen kiezen. Voor ondernemingen en rechtspersonen bepaalde het wetsvoorstel dat bij of krachtens de wet (dus ook dan met instemming van de wetgever) het elektronisch verkeer kan worden voorgeschreven. Deze verruiming is weer ongedaan gemaakt door de aanvaarding van het amendement van het Kamerlid Leijten², waardoor voor iedereen (natuurlijke personen, ondernemingen en rechtspersonen) hetzelfde regime geldt. Deze regeling laat echter onverlet dat bij bijzondere wet van het regime van de Awb kan worden afgeweken, zelfs als het gaat om een bepaling in de Awb van dwingend recht, omdat de wetgever nu eenmaal de vrijheid heeft om in een wet een uitzondering op een andere wet op te nemen. Wel dient, in dat geval, in die wet dan expliciet van de Awb te worden afgeweken en dient de noodzaak van die afwijking, zoals de aan het woord zijnde leden ook aangeven, uitdrukkelijk te worden gemotiveerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het Unierecht verplicht tot het voorschrijven van de elektronische weg (bijvoorbeeld artikel 4, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

*Aanvankelijk was in het wetsvoorstel opgenomen dat «bij of krachtens de wet het gebruik van de elektronische weg kan worden voorgeschreven.» De regering heeft na kritiek van de Raad van State gekozen voor het schrappen van die bepaling. Blijkens de memorie van toelichting geldt nu «dat wordt uitgegaan van nevenschikking van de papieren en de elektronische weg.»³ De Raad van State adviseerde om het recht van burgers om via de papieren weg met de overheid te communiceren uitdrukkelijk in de Awb te formuleren: «De Afdeling adviseert dan ook in de Awb vast te leggen dat burgers, als zij dat wensen, contact met de overheid moeten kunnen onderhouden door communicatie op papier.» De leden van de **PvdD**-fractie vragen de regering waarom dat niet op die wijze uitdrukkelijk als «recht» in de Awb is geformuleerd?*

De regering is van oordeel dat met de formulering van het voorgestelde artikel 2:7, tweede lid, Awb aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State tegemoet is gekomen. De Afdeling spreekt niet van het vastleggen van een recht, maar van het vastleggen van een voorkeur van de degene die met de overheid communiceert. Dat is in het voorgestelde artikel 2:7, tweede lid, Awb vormgegeven door een verbod aan bestuursorganen om het gebruik van de elektronische weg voor te schrijven voor een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht. Daarnaast is in het voorgestelde artikel 2:8 bepaald dat een bestuursorgaan slechts een elektronisch bericht mag verzenden voor zover de geadresseerde uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Een toestemming voor een bepaald bericht of type berichten via een bepaald kanaal is geen toestemming voor alle berichten of kanalen. Deze vormgeving brengt naar het oordeel van de regering

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 4, p. 6.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 261 nr. 16.

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 4.

goed tot uitdrukking dat iedereen een voorkeur kan aangeven en de overheid dat moet faciliteren.

Beschikt de regering over cijfers waaruit blijkt dat de opmerking van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak in haar consultatie, dat Nederland een groep van 2,5 miljoen laaggeletterden kent, op onjuiste gegevens berust? Zo ja, waaruit blijkt dat? Zo nee, vereist de bescherming van die groep dan niet juist dat een fundamenteel recht op papieren contact met de overheid in de Awb dient te worden geformuleerd?

Afhankelijk van de definitie van laaggeletterdheid is de schatting dat er ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders weinig basisvaardigheden hebben. In een rapport uit 2016 komt de Algemene Rekenkamer uit op 2,5 miljoen mensen die moeite hebben met lezen of schrijven of beschikken over lage rekenvaardigheden.⁴ Mensen die niet goed kunnen lezen of schrijven hebben vaak ook moeite met digitale vaardigheden, maar niet altijd. De groep laaggeletterden is niet zozeer gebaat bij de invoering van een fundamenteel recht, maar bij het daadwerkelijk organiseren van de toegankelijkheid.

Het tweede lid van artikel 2:7 van het voorstel, waarin gesproken wordt over «een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht», heeft betrekking op berichten die door de overheid aan burgers («geadresseerden») worden gezonden. Uit welke bepaling blijkt dat het gebruik van de elektronische weg voor berichten aan bestuursorganen niet mag worden voorgeschreven?

Anders dan de aan het woord zijnde leden menen, is het voorgestelde artikel 2:7, tweede lid, Awb niet uitsluitend bedoeld voor berichten van een bestuursorgaan aan een burger. Artikel 2:7 spreekt over «het verkeer met een bestuursorgaan» en maakt daarmee dus geen onderscheid tussen berichtgeving vanuit of juist aan het bestuursorgaan. Ook uit het feit dat dit artikel staat in een paragraaf met het opschrift «Algemeen» blijkt dat het daarmee zowel van toepassing op verzending door een bestuursorgaan als op verzending aan een bestuursorgaan. Overigens blijkt uit het voorgestelde artikel 2:13, eerste lid, Awb dat eenieder de bevoegdheid heeft een wettelijk voorgeschreven bericht elektronisch aan een bestuursorgaan te zenden. Een bevoegdheid betekent in dit verband dat geen sprake is van een plicht.

Blijkens de memorie van toelichting laat de regering de mogelijkheid uitdrukkelijk open dat bij bijzondere wet toch de elektronische weg wordt voorgeschreven. «Afwijking van de Awb, een algemene wet, moet in de bijzondere wet dan uitdrukkelijk worden vermeld en moet worden voorzien van een dragende motivering.»⁵

Met de «dragende motivering» wordt bedoeld dat voor het specifieke geval de noodzaak daarvan moet worden onderbouwd op basis van een afweging van het belang bij het afsnijden van de papieren weg tegenover het belang van de burgers die in het kader van de wetstoepassing berichtenverkeer met de overheid dienen te hebben. In de memorie van toelichting wordt dit aldus verwoord: «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.» Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat in de

⁴ Aanpak van laaggeletterdheid, bijlage bij Kamerstukken II, 2015/16, 28 760, nr. 56.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 7.

memorie van toelichting van de bijzondere wet de «noodzaak» moet worden aangetoond en dus de proportionaliteitsweging, moet zijn opgenomen, wat ook volgt uit artikel 2.46 eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving («In bijzondere wetten wordt alleen afgeweken van algemene wetten, indien dit noodzakelijk is. Een afwijking wordt in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet gemotiveerd.»). Zo nee, op grond van welke overwegingen komt de regering dan tot dat ontkennende antwoord? Zo ja, hoe verdraagt zich met artikel 2.46, eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van het afsnijden van de papieren weg en de afweging met het oog op belangen van bijzondere groepen van burgers (bijvoorbeeld van laaggeletterden) wordt verschoven naar het vaststellen van gedelegeerde wetgeving?

De regering deelt het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat de motivering van een afwijking van de Awb tevens een proportionaliteits-toetsing moet bevatten en dat dit volgt uit aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De regering is niet van oordeel dat de toetsing van de noodzakelijkheid en proportionaliteit daarmee wordt verschoven naar gedelegeerde wetgeving. Immers, de formele wet zal de grondslag voor de afwijking en de eventuele grondslag voor gedelegeerde wetgeving moeten bevatten. De memorie van toelichting bij die formele wet is bij uitstek de plaats om de noodzaak en de proportionaliteit van die afwijking te motiveren. Met de wet kan de inrichting van de gedelegeerde wetgeving nader worden genormeerd.

Waar is de motivering als voorgeschreven in artikel 2.46, eerste lid van de Aanwijzingen voor de regelgeving te vinden voor het verplicht mogen voorschrijven van de elektronische weg in de Omgevingswet (artikel XI), en in de overige wetten die genoemd worden in de artikelen II t/m XXXIII van het voorstel, voor zover daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid dat het bestuurlijk verkeer alleen elektronisch zal mogen plaatsvinden?

De in de artikelen II t/m XXXIII opgenomen bepalingen betreffen de aanpassing van bestaande uitzonderingen op afdeling 2.3 van de Awb. Deze uitzonderingen zijn door de wetgever reeds in het verleden vastgesteld en worden daarom niet in dit wetsvoorstel nog eens gemotiveerd. Dat geldt ook voor het door de aan het woord zijnde leden genoemde artikel XI. Dat artikel betreft een technische aanpassing van artikel 16.1 van de Omgevingswet, zoals dat luidt na wijziging door de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2016, 156 en Stb. 2020, 172). Genoemd artikel regelt drie onderwerpen. Deze zal ik hieronder beschrijven.

Ten eerste wordt één landelijk kanaal (de zogeheten landelijke voorziening) aangewezen voor het elektronisch indienen van aanvragen om omgevingsvergunningen en wettelijk voorgeschreven omgevingsmeldingen. Een dergelijk kanaal bestaat al en is thans gebaseerd op artikel 7.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo liep daarmee vooruit op het thans voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, Awb.

Het tweede onderwerp in artikel 16.1 van de Omgevingswet betreft de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur verplicht gebruik van de landelijke voorziening voor te schrijven. Ook die mogelijkheid bestond al onder artikel 2.8 van de Wabo en is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Daarnaast is artikel 16.1 Ow de vervanging van artikel 2, vijfde lid, van de Woningwet, dat een grondslag biedt om voor te schrijven dat meldingen over bij de sloop van bouwwerken aangetroffen asbest via de landelijke voorziening worden verricht. Artikel 16.1 Ow dient

als grondslag voor artikel 7.11, vierde lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving (dat het huidige artikel 1.27, derde lid, van het Bouwbesluit 2012 vervangt).

In de toelichting bij artikel 2.8 Wabo is aangegeven dat de verplichting tot gebruik van de elektronische weg slechts zal worden opgelegd aan ondernemers⁶. Aan de mogelijkheid om ondernemers te verplichten een aanvraag elektronisch in te dienen, is uitvoering gegeven met artikel 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht. Dat artikel is echter tot nu toe niet in werking getreden. In het verlengde daarvan bestond al het voornemen om deze verplichting niet tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden (Stb. 2020, 400, p. 1809). Omdat de Tweede Kamer bij de behandeling van dit wetsvoorstel het amendement-Leijten heeft aanvaard waarmee de nevenschikking van de niet-elektronische weg voor rechtspersonen en ondernemingen als hoofdregel is gehandhaafd, was dit voor mij aanleiding u toe te zeggen dat bij eerstvolgende gelegenheid in artikel 14.1 van het Omgevingsbesluit de (tot nu toe niet ingevoerde) verplichting voor rechtspersonen en ondernemingen om een aanvraag of melding elektronisch in te dienen via de landelijke voorziening zal worden geschrapt. De hier toegezegde wijziging is inmiddels opgenomen in het ontwerp van het Verzamelbesluit Omgevingswet 2023 dat in (internet)consultatie is gebracht.

De mogelijkheid voor verplicht gebruik van de landelijke voorziening voor aanvragen en meldingen kan in artikel 16.1 van de Omgevingswet echter niet worden geschrapt, omdat deze bepaling onder de Omgevingswet als grondslag nodig blijft voor het genoemde artikel 7.11, vierde lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

In de derde plaats bevat het stelsel van de Omgevingswet een aantal bepalingen waarin voor specifieke deelonderwerpen is voorgeschreven dat verkeer met bestuursorganen alleen elektronisch mag plaatsvinden. Ook hier is de grondslag in artikel 16.1 van de Omgevingswet benut voor het continueren van huidig recht. Deze regelgeving is vooral gericht tot middelgrote en grote ondernemingen. Een voorbeeld is de informatieplicht voor energiebesparing zoals die onder het huidig recht is opgenomen de Activiteitenregeling milieubeheer. Ook de voeding van het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (PRTR) door bedrijven gebeurt al sinds 2010 langs elektronische weg. Deze regels zijn naar huidig recht gebaseerd op de Wet milieubeheer. Deze verplichtingen worden na inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen in het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Verder bevat het voorgenomen Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met het beperken van emissies van kooldioxide door werkgebonden personenmobiliteit, dat bij de Tweede en Eerste Kamer is voorgehangen (Kamerstukken II 2021/22, 33 118, nr. 231; Kamerstukken I 2021/22, 32 813, AF), een nieuwe verplichting voor werkgevers met 100 of meer werknemers om langs elektronische weg gegevens aan te leveren.

3. Digitale communicatie

In hoeverre wordt met deze wet voldoende tegengegaan dat er een wildgroei aan overheidsinboxes ontstaat, aangezien het nu al zo is dat sommige overheidsorganen naast MijnOverheid.nl een eigen berichtenbox hanteren?

Het is inderdaad mogelijk om bij verschillende bestuursorganen een berichtenbox te hebben. Inmiddels maken 450 bestuursorganen daarbij

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, p. 35.

gebruik van de berichtenbox in MijnOverheid. Sommige organisaties zijn wel aangesloten bij MijnOverheid voor het verzenden van de notificatie, maar plaatsen de berichten zelf op hun eigen MijnDomein, zoals het UWV. Ook de meeste pensioenfondsen maken alleen van MijnOverheid gebruik voor het verzenden van notificaties. Enkele bestuursorganen maken in het geheel geen gebruik van MijnOverheid voor hun digitale berichtenverkeer, zoals DUO.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de rechten en plichten van burgers en bestuursorganen jegens elkaar vast te leggen en daaraan nieuwe waarborgen toe te voegen. Het wetsvoorstel heeft niet tot doel de omvang van het gebruik van berichtenboxen te reguleren. Uniformering wordt langs andere weg bevorderd, met het programma Federatief Berichten Stelsel. Dit programma heeft tot doel dat alle digitale berichten van overheidsdienstverleners en organisatie met een publieke taak via MijnOverheid toegankelijk worden. De daadwerkelijke berichten kunnen zijn opgeslagen in een centraal berichtenmagazijn bij Logius of in de MijnOmgeving van de betreffende overheidsorganisatie. In beide gevallen worden de berichten op uniforme wijze in MijnOverheid getoond. De gebruiker hoeft dan niet meer, zoals nu bijvoorbeeld bij het UWV het geval is, in te loggen in een andere MijnOmgeving.

*De leden van de **VVD**-fractie wijzen erop dat het risico op het «missen» van communicatie van de overheid als deze digitaal plaatsvindt groter wordt (bijvoorbeeld als men van emailadres veranderd of gehackt is en vanwege het feit dat er geen digitale variant van de aangetekende brief bestaat). Zo kunnen burgers in grote moeilijkheden komen. Is het aanpassen van het emailadres voldoende eenvoudig en laagdrempelig geregeld?*

Iedere beheerder van een berichtenbox dient de mogelijkheid van het aanpassen van een e-mailadres te faciliteren. Bij MijnOverheid is het aanpassen van het e-mailadres eenvoudig. Op elke pagina van MijnOverheid staat de knop «instellingen» die de gebruiker rechtstreeks brengt naar de mogelijkheid om het e-mailadres aan te passen.

Hoe gaat de regering het ontbreken van digitale aangetekende post ondervangen zodat dit niet leidt tot toenemende risico's voor burgers om in de problemen te komen door het missen van digitale overheidscommunicatie.

De klassieke vorm van aangetekend verzenden bij papieren post biedt bescherming doordat de verzender een bewijs van verzending heeft en bij navraag een bewijs van bezorgen. Bij elektronische verzending is een dergelijk bewijs nog niet beschikbaar. In dit wetsvoorstel wordt daarom voorgeschreven dat een bestuursorgaan de ontvangst van een elektronisch bericht altijd moet bevestigen. Dan heeft de afzender een bewijs van ontvangst en kan hij actie ondernemen als de ontvangstbevestiging uitblijft. Bij verzending door de overheid via een berichtenbox is notificatie voorgeschreven. Bij verzending door de overheid via e-mail is de verplichting opgenomen dat onbezorgde berichten opnieuw worden verzonden. Als een notificatie niet kan worden bezorgd wordt deze nogmaals verzonden of spant het bestuursorgaan zich in om het juiste adres te achterhalen.

*Goede digitale communicatie van de overheid met burgers kan de dienstverlening door de overheid verbeteren en is daarom een groot goed. Maar de leden van de **PvdA**-fractie vrezen dat door dit wetsvoorstel toegankelijke communicatie met de overheid voor grote groepen burgers die digitaal niet of minder zelfredzaam zijn juist bemoeilijkt. Kan de regering die vrees wegnemen?*

Met dit wetsvoorstel wordt de bestaande communicatie met de overheid niet opnieuw ingericht. Dit wetsvoorstel beoogt waarborgen te scheppen bij het bestaande elektronisch bestuurlijk verkeer met de overheid en schrijft bestuursorganen voor de elektronische weg open te stellen. Met deze waarborgen worden geen nieuwe drempels in het leven geroepen. In die zin wordt de communicatie door het wetsvoorstel niet bemoeilijkt. Wel heeft het wetsvoorstel oog voor het gegeven dat niet iedereen digitaal even redzaam is. Voor personen die digitaal niet of minder zelfredzaam zijn, blijft er naast de digitale weg daarom altijd de traditionele papieren weg beschikbaar. Daartoe zijn overheidsorganisaties volgens de Awb verplicht. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de verplichting voor overheidsorganisaties om passende ondersteuning te bieden bij de communicatie met de overheid. In de praktijk komt die hulp vaak neer op een telefonische hulplijn of een fysiek loket. Er is daarom geen grond voor de veronderstelling dat het wetsvoorstel toegankelijke communicatie met de overheid voor personen die digitaal niet of minder zelfredzaam zijn bemoeilijkt.

Kan de regering een overzicht geven van (bijzondere) wetten of aanhangige wetsvoorstellen, waarin nu al dwingend het gebruik van de elektronische weg wordt voorgeschreven? En hoe is in die gevallen voorzien in een laagdrempelige, toegankelijke niet-digitale weg?

Omdat bij het verplicht stellen van elektronisch bestuurlijk verkeer wordt afgeweken van een dwingendrechtelijke bepaling in de Awb, dient bij het opnemen van een dergelijke verplichting in een bijzondere wet expliciet van de Awb te worden afgeweken. De bijzondere wetten waarin uitdrukkelijk van de Awb wordt afgeweken, zijn opgenomen in de artikelen II en verder van dit wetsvoorstel. In onderstaande tabel zijn de wetten opgenomen die reeds een verplichting tot elektronische berichtgeving of een grondslag voor een dergelijke verplichting bevatten en die met dit wetsvoorstel worden aangepast aan de voorgestelde wijziging in de artikelen 2:7 en 2:8 Awb.⁷ Niet opgenomen in dit overzicht zijn eventuele wetten waarin elektronisch verkeer is voorgeschreven, maar waarbij niet abusievelijk expliciet van de Awb is afgeweken en die niet in dit wetsvoorstel worden gewijzigd. In deze wetten zal op een later moment alsnog expliciet moeten worden bepaald in hoeverre van de Awb wordt afgeweken. Het betreft onder meer artikel 25, vierde lid, onderdeel a, van de Landbouwwet en de artikelen 33b, vijfde lid, en 34, tweede lid, van de Meststoffenwet. Genoemde wetten zullen op een later moment worden aangepast. In de tabel worden tevens eventuele uitzonderingen op de verplichting beschreven. Als in een wet een bevoegdheid is gegeven om bij lagere regelgeving elektronisch verkeer voor te schrijven, wordt tevens aangegeven of van die bevoegdheid gebruik is gemaakt. Tevens wordt aangegeven of de verplichting geldt voor natuurlijke personen en of sprake is van uitzonderingen op verplicht elektronisch verkeer. Uit de inventarisatie volgt dat in de meeste gevallen voor natuurlijke personen de elektronische weg niet verplicht is, dan wel dat een uitzondering mogelijk is.

⁷ Niet opgenomen zijn de aanpassingen aan de artikelen 2:7 en 2:8 Awb in de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel XVIII, onderdeel B, van dit wetsvoorstel), Wet op de expertisecentra (artikel XXI, onderdeel B, van dit wetsvoorstel), de Wet op het primair onderwijs (artikel XXVII, onderdeel B, van dit wetsvoorstel) en de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel XXVIII, onderdeel B, van dit wetsvoorstel), omdat de te wijzigen artikelen met ingang van 1 augustus 2022 zijn vervallen door de inwerkingtreding van de Wet van 8 februari 2022 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal (Stb. 2022, 86).

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 13, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)	Dit artikel bepaalt dat in het verkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst/Toeslagen een bericht uitsluitend elektronisch wordt verzonden, maar dat bij ministeriële regeling berichten en groepen van belanghebbenden kunnen worden aangewezen waarbij het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.	Voor natuurlijke personen is in de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst bepaald dat alle beschikkingen op andere wijze dan elektronisch kunnen worden verzonden, met uitzondering van voorschotten op grond van art 16 Awir.
Artikel 3a, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen	Dit artikel bepaalt dat in het verkeer tussen belanghebbenden en «Rijks belastingen een bericht uitsluitend elektronisch verzonden, maar dat bij ministeriële regeling berichten en groepen van belanghebbenden kunnen worden aangewezen waarbij het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.	In de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst zijn van de verplichting tot elektronisch verkeer onder meer uitgezonderd: aangifte voor niet genoemde belastingmiddelen, het verzoek om uitstel aangifte (alle aanslagbelastingen), de verlening uitstel, de aanmaning tot het doen van aangifte (alle aanslagbelastingen), het verzoek om uitstel (alle aangiftebelastingen) en de verlening uitstel.
De artikelen 12 en 14 van de Dienstenwet	Deze artikelen stellen regels voor de communicatie met dienstverrichters waarop de Dienstenrichtlijn van toepassing is.	Deze bepaling heeft betrekking op natuurlijke personen en rechtspersonen die diensten verrichten in de zin van de Dienstenrichtlijn.
Artikel 7.7, derde lid, van de Erfgoedwet	Dit artikel biedt een grondslag om bij ministeriële regeling te bepalen dat een subsidieaanvraag uitsluitend elektronisch kan worden ingediend.	Aanvraag verplicht elektronisch: <ul style="list-style-type: none"> • art 3.16 Regeling beheer rijkscollectie en subsidiëring museale instellingen • Art 6, vierde lid, Subsidieregeling tienjarige ondersteuning iconische rijksmonumenten Deze regelingen hebben betrekking op een beperkte groep musea en vergelijkbare subsidieontvangers en hebben geen betrekking op natuurlijke personen.
De artikelen 23f en 23g van de Huisvestingswet 2014	Deze artikelen zijn ingevoerd met de Wet toeristische verhuur van woonruimte. Abusievelijk is voor deze bepalingen in de Huisvestingswet 2014 niet voorzien in aanpassing van de verwijzingen naar de Awb. Dit zal worden gecorrigeerd met een nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Huisvestingswet 2014 naar aanleiding van de evaluatie van de herziene Huisvestingswet 2014 (Kamerstukken II 2021/22, 36190) dat momenteel bij de Tweede Kamer aanhangig is.	Artikel 23f bepaalt dat een registratienummer voor de toeristische verhuur van woonruimte alleen elektronisch kan worden aangevraagd. Artikel 23g bepaalt dat toeristische verhuur van woonruimte waarvoor geen vergunning nodig is elektronisch moet worden gemeld.

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 4, tweede lid, van de Kaderwet overige BZK-subsidies	Dit artikel biedt een grondslag om bij of krachtens amvb te bepalen dat een subsidieaanvraag uitsluitend elektronisch kan worden ingediend.	Hiervan is geen gebruik gemaakt.
Artikel 7c, eerste lid, van de Invorderingswet 1990	Dit artikel bepaalt dat in het verkeer tussen belasting-schuldigen en de directeur, de ontvanger of de belastingdeurwaarder een bericht uitsluitend elektronisch verzonden, maar dat bij ministeriële regeling berichten en groepen van belanghebbenden kunnen worden aangewezen waarbij het berichtenverkeer kan plaatsvinden anders dan langs elektronische weg.	In de Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst zijn van de verplichting tot elektronisch verkeer onder meer uitgezonderd: alle berichten in verband met de verrekening, betaling en invordering van belastingen.
Artikel 16.1 van de Omgevingswet	Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij amvb verplicht gebruik van het Omgevingsloket voor te schrijven.	In artikel 14.1 van het Omgevingsbesluit is de mogelijkheid opgenomen om ondernemers te verplichten een aanvraag elektronisch in te dienen. De inwerkingtreding van deze bepaling is vooralsnog niet voorzien.
Artikel 4, vierde lid, Vreemdelingenwet 2000	In deze bepaling wordt mogelijk gemaakt om bij of krachtens amvb elektronisch verkeer verplicht te stellen als dit nodig is om te voldoen aan een verdrag of een bindende EU-rechtshandeling.	De bepaling richt zich tot vervoerders die vreemdelingen naar Nederland vervoeren. In artikel 4.11 van het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is de bepaling geconcretiseerd.
Artikel 6.14, eerste lid, van de Waterwet Deze bepaling vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.	Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij amvb verplicht gebruik van het Omgevingsloket voor te schrijven.	In artikel 6.20, tweede lid, van het Waterbesluit is de mogelijkheid opgenomen om ondernemers te verplichten een aanvraag elektronisch via het Omgevingsloket in te dienen. Deze bepaling is echter nog niet in werking getreden.
Artikel 2.8, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Deze bepaling vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.	Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij amvb verplicht gebruik van het Omgevingsloket voor te schrijven.	In artikel 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht is de mogelijkheid opgenomen om ondernemers te verplichten een aanvraag elektronisch via het Omgevingsloket in te dienen. Deze bepaling is echter nog niet in werking getreden.
De artikelen 12, onder q, en 12o, tweede lid, onder n, van de Wet ambtenaren defensie	Deze artikelen bieden de mogelijkheid om bij amvb te bepalen dat rechtspositionele berichten uitsluitend elektronisch worden verzonden.	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.
Artikel 25a, zesde lid, onder a, van de Wet belastingen op milieugrondslag	Dit artikel biedt de mogelijkheid om bij of krachtens amvb regels te stellen over het verplicht indienen van een aanvraag.	Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 8, zesde lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Dit artikel biedt een grondslag om in het bestuursreglement van het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden de elektronische weg open te stellen en om bij een niet-elektronisch ingediende aanvraag voor te schrijven dat sommige gegevens op een elektronische gegevensdrager worden ingediend. Deze artikelen hebben betrekking op de verhuurderheffing en investeringen door verhuurders en verplichten tot verkeer langs de elektronische weg.	Van deze mogelijkheid is in het Reglement werkwijze Ctgb 2018 (Stcrt 2018, 54724) geen gebruik gemaakt. De Regeling elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst kent de mogelijkheid van de verplichte elektronische indiening af te wijken voor personen die geen toegang hebben tot MijnBelastingen Zakelijk.
De artikelen 1.6, 1.12 en 1.13 van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II Het voornemen bestaat om deze wet in te trekken met ingang van 1 januari 2023. Op 6 oktober 2022 is daartoe het wetsvoorstel tot intrekking van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (afschaffing verhuurderheffing) (Kamerstukken II 2022/23, 36219) ingediend. Artikel 9.2.2.1b van de Wet milieubeheer	Deze bepaling maakt het mogelijk om verstrekking langs elektronische weg verplicht te stellen voor de melding of de verstrekking van gegevens over een handeling met betrekking tot asbest, een asbesthoudend product of een voornemen tot het verrichten van die handeling. Dit artikel is ingevoerd met de Wet van 5 juli 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de Woningwet in verband met het invoeren van het landelijk asbestvolgsysteem en enige andere wijzigingen van de Wet milieubeheer (Stb. 2017, 337). Abusievelijk is niet voorzien in aanpassing van de verwijzingen naar de Awb. Dit zal bij de eerste gelegenheid worden gecorrigeerd. Dit artikel heeft betrekking op de melding van een cao en een verzoek voor algemeen verbindendverklaring van een cao.	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt met artikel 9, derde lid, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005, waarin een verantwoordelijk bedrijf verplicht is om een asbestverwijdering in te voeren in het landelijk asbestvolgsysteem.
Artikel 14 van de Wet op de loonvorming	Dit artikel heeft betrekking op de melding van een cao en een verzoek voor algemeen verbindendverklaring van een cao.	Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in artikel 1.1 van het Besluit aanmelding van collectieve arbeidsovereenkomsten en het verzoeken om algemeenverbindendverklaring. Deze bepaling heeft geen betrekking op natuurlijke personen.

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 54, onder i, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Deze artikelen bieden de mogelijkheid om bij amvb te bepalen dat rechtspositionele berichten uitsluitend elektronisch worden verzonden.	In artikel 1a van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren is bepaald dat de maandelijks loonstrook en de jaarpogave uitsluitend op elektronische wijze aan de rechterlijk ambtenaar worden verzonden.
Artikel 32 van de Wet register onderwijsdeelnemers	Dit artikel schrijft voor dat verzoeken van een betrokkene tot correctie van diplomagegevens elektronisch worden gedaan en de betreffende instanties die over gegevens beschikken deze elektronisch verstrekken.	De verzoeken worden ingediend door natuurlijke personen.
Artikel 32e, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen	Dit artikel schrijft voor dat in het verkeer tussen burgers en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een bericht uitsluitend elektronisch wordt verzonden, tenzij er naar het oordeel van het UWV sprake is van groepen burgers voor wie en berichten of omstandigheden waarvoor communicatie langs andere dan elektronische weg is aangewezen.	Er is geen ministeriële regeling. Het UWV heeft met de Beleidsregel elektronische communicatie UWV beleidsregels vastgesteld voor de gevallen waarin niet elektronisch hoeft te worden gecommuniceerd.
Artikel 27, achtste lid, van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen	Een aanvraag van een S&O-belastingplichtige voor een verklaring betreffende speur- en ontwikkelingswerk, en de melding dat onvoldoende uren aan speur- en ontwikkelingswerk is besteed, kunnen uitsluitend elektronisch worden ingediend.	De bepaling heeft betrekking op natuurlijke personen die een onderneming drijven en wegens te verrichten speur- en ontwikkelingswerk in aanmerking komen voor belastingvermindering. Op grond van artikel 22 kan een S&O-inhoudingsplichtige (een inhoudingsplichtige die tevens een onderneming drijft) een vermindering van de afdracht van loonbelasting aanvragen. Deze bepaling kent eveneens een verplichte elektronische indiening. Door de aanvaarding van het amendement Leijten tot wijziging van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb, is voor handhaving van die bepaling een expliciete afwijking van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb vereist.

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 18, tweede lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling	Dit artikel biedt de mogelijkheid voor te schrijven dat een belanghebbende die ontheffing wil van de verplichting aan een pensioenregeling deel te nemen, een aanvraag daartoe elektronisch moet indienen, tenzij er naar het oordeel van de Minister van SZW sprake is van omstandigheden die zich daartegen verzetten.	<p>Deze bepaling heeft betrekking op natuurlijke personen. Hiervan is gebruik gemaakt in artikel a1 van de Regeling verplichtstelling beroepspensioenregeling.</p> <p>De aanvraag van een verplichtstelling (artikel 6), wijziging (artikel 9) of intrekking (artikel 13) wordt gericht tot de Minister. De aanvraag wordt gedaan door de beroepspensioenvereniging. Deze bepalingen kennen eveneens een verplichte elektronische indiening. Door de aanvaarding van het amendement Leijten tot wijziging van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb, is voor handhaving van die bepalingen een expliciete afwijking van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb vereist.</p> <p>Artikel 16, tweede lid, kent de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat zienswijzen inzake een verplichtstelling alleen elektronisch kunnen worden ingediend. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.</p>
Artikel 15, tweede lid, van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstak-pensioenfonds 2000	Dit artikel biedt de mogelijkheid voor te schrijven dat een belanghebbende die ontheffing wil van de verplichting aan een pensioenregeling deel te nemen, een aanvraag daartoe elektronisch moet indienen, tenzij er naar het oordeel van de Minister van SZW sprake is van omstandigheden die zich daartegen verzetten.	<p>Deze bepaling heeft betrekking op natuurlijke personen. Hiervan is gebruik gemaakt in artikel 1a van de Regeling betreffende aanvragen op grond van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstak-pensioenfonds 2000.</p> <p>De aanvraag van de verplichtstelling (artikel 2), de wijziging (artikel 10) en de intrekking (artikel 11) is gericht tot de Minister. De aanvraag wordt gedaan door het «georganiseerde bedrijfsleven binnen een bedrijfstak». Deze bepalingen kennen eveneens een verplichte elektronische indiening. Door de aanvaarding van het amendement Leijten tot wijziging van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb, is voor handhaving van die bepalingen een expliciete afwijking van de voorgestelde artikelen 2:7 en 2:8 Awb.</p> <p>Artikel 16, tweede lid, kent de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen dat zienswijzen inzake een verplichtstelling alleen elektronisch kunnen worden ingediend. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.</p>

Wettelijke bepaling met een grondslag voor verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer	Beschrijving	Uitwerking
Artikel 2, vijfde lid, van de Woningwet Deze bepaling vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.	Deze bepaling geeft een grondslag voor het verplicht elektronisch melden van asbest dat wordt aangetroffen bij de sloop van een gebouw. Dit artikel is ingevoerd met de Wet van 5 juli 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en van de Woningwet in verband met het invoeren van het landelijk asbestvolgsysteem en enige andere wijzigingen van de Wet milieubeheer (Stb. 2017, 337). Abusievelijk is niet voorzien in aanpassing van de verwijzingen naar de Awb. Dit zal bij de eerste gelegenheid worden gecorrigeerd.	De elektronische melding is verplicht gesteld in artikel 1.27, derde lid, van het Bouwbesluit 2012.

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de burger niet wordt geconfronteerd met een onoverzichtelijke hoeveelheid verschillende manieren van digitale communicatie door de overheid? Voorkomen moet worden dat de burger die, soms met enige moeite, de weg heeft weten te vinden op MijnOverheid.nl bij andere inboxen wordt geconfronteerd met een geheel andere manier om berichten te kunnen lezen. Is de regering het daar mee eens? Hoe gaat de regering er voor zorgdragen dat de verschillende bestuursorganen niet allemaal hun eigen type overheidsinboxen hebben? Kan de regering bevestigen dat het aangekondigde Federatief Berichten Stelsel per 1 januari 2024 gereed is? En voorkomt dit Stelsel dat burgers met allerlei notificaties van verschillende overheidsberichtenboxen worden geconfronteerd?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdD-fractie over een mogelijke wildgroei aan overheidsinboxen. Er wordt naar gestreefd om het Federatief Berichten Stelsel per 1 januari 2024 in te voeren.

4. Verkeer met bestuursorganen

Artikel 2:1, eerste lid van het voorstel voorziet in een fundamentele bepaling van algemeen bestuursrecht die een veel ruimer bereik heeft dan voor het elektronisch bestuurlijk verkeer.

Waarom is de Afdeling advisering van de Raad van State niet om advies gevraagd omtrent deze bepaling en is deze niet in consultatie voorgelegd aan de Nationale ombudsman en de Raad voor de Rechtspraak, terwijl het om een fundamentele aanpassing van de Awb gaat en de regering zelf opmerkt dat de naleving van deze bepaling in handen ligt van de bestuursrechter en de ombudsman?⁸

Met het opnemen van het voorgestelde nieuwe artikel 2:1, eerste lid, in de Awb is het advies opgevolgd van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel zoals dat aan de Afdeling was voorgelegd. Aanvankelijk was een dergelijke zorgplicht in het wetsvoorstel beperkt tot ondersteuning bij

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 39.

elektronisch verkeer voor personen voor wie verplicht elektronisch verkeer bezwaarlijk is. In het uiteindelijk ingediende wetsvoorstel is op advies van de Afdeling advisering de drempel voor verplicht elektronisch verkeer verhoogd en is de zorgplicht verplaatst naar artikel 2:1, eerste lid, Awb, zodat deze voor al het verkeer met de overheid geldt, niet alleen bij het elektronisch verkeer.⁹ Het is niet gebruikelijk om de wijze waarop aan een advies van de Afdeling advisering gevolg wordt gegeven opnieuw in consultatie te geven of weer aan de Afdeling advisering voor te leggen.

Kan de regering met concrete voorbeelden illustreren op welke wijze de naleving kan worden gesanctioneerd? Is het zo dat als een burger een aanvraag te laat of verkeerd indient en er blijkt dat met de nodige ondersteuning van de zijde van het bestuur dat gebrek had kunnen worden voorkomen, dat gebrek niet voor zijn risico komt?

Sanctionering zal plaatsvinden als de rechter oordeelt dat een bestuursorgaan te weinig heeft gedaan om te voorkomen dat in een individueel geval een belanghebbende in de klem komt. Een bestuursorgaan zal op grond van artikel 2:1, eerste lid, Awb een beleid moeten voeren en de rechter kan toetsen of dat beleid is toegepast en in het concrete geval toereikend was. Een voorbeeld van dergelijk beleid kan zijn dat er een loket is waar een belanghebbende met vragen terecht kan. Een bestuursorgaan dient rekening te houden met de informatie over de belanghebbende die naar voren komt in de loop van een procedure bij een aanvraag, en moeten bezien of sprake is van bijzondere omstandigheden. Dat volgt niet uit artikel 2:1, eerste lid, Awb, maar uit de in de artikelen 3:2 en 3:4 Awb vastgelegde beginselen van behoorlijk bestuur. Als een burger een aanvraag te laat of verkeerd indient omdat het bestuur tekort schoot in het geven van ondersteuning kan dit een rol spelen. Het is op voorhand niet te zeggen hoe de rechter een bepaalde casus zal beoordelen. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Blijkens de memorie van toelichting kan de «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.»¹⁰

*Is de regering het met de leden van de fractie van de **PvdD** eens dat het aan de bestuursrechter en de ombudsman is om te bepalen welke vorm van ondersteuning in een gegeven geval van het bestuursorgaan had mogen worden verlangd?*

Welke stappen worden ondernomen om het ertoe te leiden dat een ambtelijke cultuur ontstaat waarin naleving van artikel 2:1, eerste lid van het voorstel tot het ambtelijke ethos wordt gerekend?

De regering is van oordeel dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van ieder bestuursorgaan om vorm te geven aan de zorgplicht van artikel 2:1, eerste lid, Awb. De rechter en de ombudsman kunnen toetsen of dat in een individueel geval op een juiste manier is gebeurd. De ombudsman kan ook het beleid van een of meerdere bestuursorganen in den brede onderzoeken.

Voor de stappen die worden gezet naar een andere ambtelijke cultuur, verwijs ik naar mijn brief «Acties kabinet bevorderen menselijke maat wetten en regels» van 11 juli 2022¹¹ en de brief van de Minister voor

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 4, p. 7–8.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 39.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 102.

5. Algemeen e-mailadres

*De Raad van State wijst op het belang van standaardisering met betrekking tot de elektronische bereikbaarheid van bestuursorganen voor e-mailverkeer met burgers. De Afdeling wijst daarbij op het voorstel van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak om bestuursorganen te verplichten tot het openen van een algemeen e-mailadres (van het type info@bestuursorgaanX.nl). Dit wordt door de regering afgewezen met als argument dat het algemene bestuurs(proces)recht zich, gezien aard en karakter, minder leent voor standaardisering. Is de regering het eens met de leden van de fractie van de **PvdD** dat de Algemene wet bestuursrecht juist tot doel heeft om tot harmonisering en standaardisering te komen en dat een voorstel zoals dat van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak juist bij uitstek past bij het doel van de Awb?*

De regering is het met de leden van de fractie van de PvdD eens dat de Awb mede tot doel heeft om tot harmonisering en standaardisering van het bestuurs(proces)recht te komen. Het doel van de Awb is echter niet de harmonisering en standaardisering van de ICT bij de overheid. De regering deelt niet de opvatting dat het voorschrijven van een algemeen gestandaardiseerd e-mailadres leidt tot een geschikte vorm van harmonisering en standaardisering. Een gestandaardiseerd e-mailadres wekt de indruk dat een bestuursorgaan voor alle berichten op dat adres bereikbaar is. Maar bijvoorbeeld elektronische aanvraagformulieren kunnen niet naar een e-mailadres worden gezonden; die worden geopend op een website en daar ingediend. Dit wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat een bestuursorgaan bij elektronisch verkeer voor ieder type bericht een kanaal moet aanwijzen. Als een e-mailadres wordt aangewezen, kan dat best voor meerdere typen berichten worden aangewezen. Het is echter aan het bestuursorgaan om dat in te richten.

Welke nadelen zijn er volgens de regering verbonden aan het volgen van dat voorstel van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak? Waarom zou standaardisering van e-mailbereikbaarheid «niet toekomstbestendig zijn»? In welk opzicht verschilt in de visie van de regering het hanteren van een algemeen e-mailadres van het bestuursorgaan van het gebruiken van een algemene postbus die voor postverkeer door het bestuursorgaan al decennia wordt gebruikt?

Als het uitgangspunt is dat ook altijd de papieren weg mag worden gevolgd, waarom zou dan ook niet uitgangspunt kunnen zijn dat burgers die de informatie over de wijze van digitale communicatie niet goed begrijpen, of in de war zijn geraakt, of niet vaardig genoeg zijn om uit te zoeken welke wijze het bestuursorgaan heeft vastgesteld met betrekking tot het indienen van berichten, altijd terecht kunnen op het algemene e-mailadres? Kan de regering daarop reflecteren?

Een algemene postbus voor papieren post is een uitstekende oplossing voor alle schriftelijke communicatie met de overheid. Daarentegen is e-mail voor de meeste communicatie met de overheid ongeschikt. In de eerste plaats wordt e-mail in het algemeen als onvoldoende veilig beschouwd voor de verzending van privacygevoelige informatie zoals medische gegevens. In de tweede plaats kent e-mail niet de mogelijkheid om een bij de aard van het bericht passend authenticatiemiddel te gebruiken. In de derde plaats is bij formeel berichtenverkeer met de overheid in veel gevallen het gebruik van een bepaald formulier voorge-

¹² Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 312.

schreven. Een papieren formulier kan moeiteloos per post worden verzonden. Een webformulier kan echter niet per e-mail worden verzonden. Bij webformulieren komt overigens de vraag hoe deze verzonden moeten worden niet aan de orde: na het gebruik van de verzendknop onder het formulier komt het bericht vanzelf goed terecht. Van het aanwijzen van een e-mailadres als het algemene elektronische adres van een bestuursorgaan, zoals door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is voorgesteld, kan echter de onjuiste suggestie uitgaan dat langs deze weg wel alle zaken met de overheid kunnen worden afgehandeld. Dit kan ertoe leiden dat berichten worden verzonden zonder de adequate beveiliging en authenticatie en zonder gebruik van het voorgeschreven formulier. Om deze reden is de suggestie van de NVvR niet overgenomen. Het belang van de gebruiker wordt niet zozeer gediend door het aanwijzen van één elektronisch kanaal door een bestuursorgaan, maar door het inrichten van één loket op het internet waar alle soorten berichtenverkeer op gebruiksvriendelijke wijze worden ontsloten.

6. Vindplaats

De regering wijst op de kenbaarheid voor burgers van het elektronisch kanaal dat zij moeten gebruiken in het verkeer met het bestuursorgaan omdat de vaststelling daarvan bij besluit geschiedt als bedoeld in artikel 2:13, tweede lid. Dat besluit is kenbaar via «een algemene, officiële bekendmaking, in bijvoorbeeld het Gemeentebled of de Staatscourant, die tevens centraal ontsloten wordt via <https://www.officiële bekendmakingen.nl>. Aldus is duidelijk en gemakkelijk vindbaar welke kanalen in welke gevallen wel en niet gebruikt mogen worden.».¹³ Kan de regering de PvdD-fractieleden uitleggen hoe zij tot het oordeel komt dat voor een gemiddelde Nederlandse burger het «duidelijk en gemakkelijk vindbaar» wordt geoordeeld welke besluiten een bestuursorgaan op grond van artikel 2:13, tweede lid zal hebben genomen? Kan zij daarbij ook betrekken hoe de 2,5 miljoen laaggeletterden geacht worden hun zoektocht op dit punt te realiseren?

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, zal een bestuursorgaan naast de officiële bekendmaking van het besluit ook op de eigen website aangeven hoe berichten elektronisch aan het bestuursorgaan kunnen worden gezonden. Dit laatste zal in de praktijk de belangrijkste informatiebron voor het publiek zijn.

Er zijn verschillende uitgangspunten ontwikkeld voor het presenteren van deze informatie:

- Richt op de website één digitaal loket in waar alle diensten van het bestuursorgaan worden ontsloten.
- Maak bij het ontsluiten gebruik van vraagpatronen (zoals levensgebeurtenissen) waardoor diensten die vaak samen worden afgenomen ook in onderling verband worden gepresenteerd.
- Ontsluit hierbij ook relevante diensten die bij andere bestuursorganen moeten worden afgenomen;
- Ontsluit diensten die vaak worden afgenomen («toptaken») extra prominent.
- Ontsluit diensten tevens volgens de standaard Samenwerkende Catalogi en met gebruikmaking van de Uniforme Productnamen. Dit maakt het voor andere overheden en portaalwebsites eenvoudig om naar deze diensten te verwijzen.
- Houdt rekening met de wensen van burgers door gebruikersonderzoek te doen.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 4, p. 12.

Op deze wijze wordt een hoge mate van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid bereikt, waarbij ook digitaal minder vaardigen hun weg kunnen vinden. De in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot het bieden van passende ondersteuning bij het verkeer met de overheid zal in de praktijk met zich meebrengen dat laaggeletterden daarnaast ook voor informatie bij een telefonische of fysieke helpdesk terecht kunnen.

7. Lokale bestuursorganen

Is de regering nagegaan of alle provinciale en gemeentelijke bestuursorganen al voor alle procedures die betrekking hebben op vergunningen, beschikkingen en andere besluiten die op dit moment nog op papier kunnen plaatsvinden, heeft vastgesteld of en zo ja op welke wijze een digitale weg is opengesteld? Zo nee, hoe is de regering er zeker van dat artikel 2:13, tweede lid uitvoerbaar is, nu in die bepaling een wettelijke verplichting is opgenomen om voor alle bevoegdheidsuitoefeningen vast te stellen welke digitale weg open staat, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.

Met financiële steun van BZK zijn door VNG, IPO en UvW bij vier gemeenten, drie waterschappen en een provincie pilots gehouden met het doel om een beeld te krijgen hoe met een minimale inspanning voldaan kan worden aan de wettelijke verplichtingen en de implementatiehandreiking van BZK te verbeteren met aanbevelingen vanuit te praktijk. Uit deze pilots blijkt dat op dit moment nog niet voor alle procedures de digitale weg is opengesteld, maar ook dat er geen belemmeringen zijn om dit alsnog te doen. Daarbij komt dat het om aan de wet te voldoen niet nodig is om voor elk product of cluster van producten een apart elektronisch kanaal in te richten. Er kan worden volstaan met enkele generieke kanalen zoals een algemeen contactformulier met een uploadmogelijkheid voor documenten.

Wat is juridisch de status als met betrekking tot een procedure die betrekking heeft op een vergunning, ontheffing, aanwijzing, last, toelage, subsidie, uitkering enz. het bestuursorgaan de uit artikel 2:13, tweede lid voortvloeiende verplichting niet is nagekomen? Welke wijze van verzending van een bericht door de burger aan het bestuursorgaan (zoals een verzoek, aanvraag, klacht, zienswijze, bezwaar enzovoorts) is dan wettelijk toelaatbaar?

Is het juist dat volgens de eerste volzin van het eerste lid van artikel 2:16 die bepaling niet van toepassing is indien het bestuursorgaan heeft nagelaten voor een bepaald bericht een wijze van verzending vast te stellen? Zo ja, hoe verhoudt zich dat dan tot het bepaalde in het eerste lid onder c?

De bevoegdheid om elektronisch berichten aan een bestuursorgaan te zenden uit artikel 2:13, eerste lid, is een op zichzelf staande bevoegdheid, waarvan iedereen direct gebruik kan maken. Indien het bestuursorgaan voor het betreffende type bericht heeft nagelaten om op grond van het tweede lid een wijze van verzending vast te stellen, komt dat gebrek voor rekening van het bestuursorgaan. De burger kan dan gebruik maken van een kanaal dat is aangewezen voor een ander type bericht. Bij voorkeur gaat het dan om het kanaal voor het type bericht dat het meest lijkt op het type bericht dat de burger wil verzenden. Omdat het bestuursorgaan voor het verzonden type bericht geen wijze van verzending heeft aangewezen, is dan sprake van de situatie van artikel 2:16, eerste lid, eerste volzin en onderdeel c, en kan het bestuursorgaan het bericht niet zomaar terzijde leggen. Als het bestuursorgaan echter heeft nagelaten om enige wijze van verzending aan te wijzen, is zo'n alternatief kanaal ook niet beschikbaar. In dat geval zou de burger kunnen kiezen voor verzending via een meer

generiek beschikbaar kanaal, zoals een algemeen contactformulier of, desnoods, een algemeen e-mailadres. Ook dan zal een bestuursorgaan dat bericht, gelet op artikel 2:16, eerste lid, eerste volzin en onderdeel c, in behandeling moeten nemen.

8. Zienswijze

*In artikel 2:16, eerste lid onder b is een waarborg opgenomen dat een verkeerd elektronisch verzonden bezwaarschrift of administratief beroepschrift niet terzijde kan worden gelegd en niet mag worden volstaan met een enkele mededeling aan de verzender. Het belang dat hiermee beschermd wordt, geldt evenzeer voor gevallen waarin een zienswijze is ingediend die een voorgeschreven eerste stap is in het rechtsbeschermingstraject, zoals bij wetgeving waarin bepaald is dat beroep slechts mogelijk is als tijdig een zienswijze was ingediend. Waarom, zo vragen de leden van de **PvdD**-fractie, is in het eerste lid onder b niet ook zo'n zienswijze opgenomen?*

Voor bezwaar en administratief beroep is in artikel 2:16, eerste lid, onderdeel b, Awb een uitzondering gemaakt wegens het fundamentele belang van de rechtsbescherming. Het indienen van een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Awb is op grond van artikel 6:13 Awb weliswaar een noodzakelijk voorwaarde voor een ontvankelijk beroep bij de rechter, maar de functie van de zienswijze zelf is het leveren van een bijdrage aan goede besluitvorming, niet primair de rechtsbescherming. De regering is van oordeel dat een zienswijze voldoende wordt beschermd met artikel 2:16, eerste lid, onderdeel a, Awb en niet de extra bescherming behoeft die voor een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift in onderdeel b wordt geboden.

9. Beschikkingen

Het ontwerp sluit voor bepaalde diep ingrijpende beschikkingen niet uit dat kennisgeving daarvan uitsluitend via elektronische weg mag plaatsvinden.

De Raad van State werpt in zijn advies de vraag op of voor sommige beschikkingen niet zou moeten gelden dat deze in ieder geval ook via de papieren weg aan de betrokkene zouden moeten worden gezonden. Daarbij is immers bij aangetekende verzending gewaarborgd dat de kennisgeving de betrokkene zal kunnen bereiken.

*Waarom acht de regering de langs die weg beschermde rechtszekerheid niet van voldoende belang om bij diep ingrijpende beschikkingen voor te schrijven dat deze ook via de papieren weg aan de geadresseerde dienen te worden gezonden, vragen de **PvdD**-fractieleiden.*

Zelfs van een bestuurlijke boete – een strafvervolging als bedoeld in artikel 6 EVRM – zou via een e-mailbericht kennis mogen worden gegeven. De Raad voor de Rechtspraak heeft daartegen bedenkingen geuit. Kan de regering daarop reflecteren? Hoe beoordeelt de regering de kans dat het langs elektronische weg kennisgeven van een bestuurlijke boete straks door de rechter in strijd met artikel 6 EVRM of met een algemeen rechtsbeginsel wordt geoordeeld?

Ingevolge het voorgestelde artikel 2:8, kan een bestuursorgaan een beschikking slechts elektronisch verzenden, voor zover de geadresseerde uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Het bestuursorgaan kan dus niet voor (uitsluitend) de elektronische route kiezen, zonder dat de burger zelf uitdrukkelijk heeft aangegeven dat dat in orde is en de burger is daartoe niet verplicht. Weinig burgers zullen bij de overheid kenbaar hebben gemaakt dat zij hun boetes uitsluitend elektronisch wensen te ontvangen. Van burgers die

hebben aangegeven dat zij bepaalde besluiten elektronisch willen ontvangen, bijvoorbeeld via MijnOverheid, mag worden verwacht dat deze elektronische route voor hen volstaat. Een kennisgeving via elektronische weg sluit daarbij goed aan. Indien een bestuursorgaan niet de indruk heeft dat een geadresseerde elektronisch voldoende bereikbaar is, dient het de papieren weg te volgen. Ook indien een bericht niet met succes wordt bezorgd, is het bestuursorgaan op grond van het voorgestelde artikel 2:11 verplicht desnoods op een andere wijze te verzenden. Al met al is dus voldoende geregeld dat berichten bij de geadresseerde aankomen.

In het nader rapport is voorts een aantal acties genoemd die ervoor zorgen dat een aan hem verstuurd bericht de burger niet kan ontgaan. Daarbij is onder andere het belang en het gemak van notificatie onder de aandacht gebracht. Ook worden burgers/gebruikers van MijnOverheid expliciet gewezen op de gevolgen van activatie alsmede op de gevolgen van het eventueel niet opgeven van een e-mailadres. Voorts zullen burgers die geen e-mailadres hebben opgegeven in hun beginscherm een mededeling zien die hen verzoekt alsnog een actueel mailadres op te geven. Burgers zonder e-mailadres die hier niet op ingaan, moeten halfjaarlijks akkoord gaan met het niet opgeven daarvan. Halfjaarlijks verschijnt er bovendien bij alle gebruikers een melding om het actuele e-mailadres op juistheid te controleren. Voor burgers die niet een digitale notificatie bereikt kunnen worden, zal na de invoering van het Federatief Berichten Stelsel via de papieren weg contact worden gezocht. Tot slot worden momenteel meerdere notificatiekanalen ontwikkeld, waardoor de kans op gemiste berichten verder wordt verkleind en sprake is van minder afhankelijkheid van het hebben van een (actueel) e-mailadres. Verder is van belang om nogmaals te benadrukken dat e-mail op dit moment met name relevant is als kanaal waarlangs notificatieberichten worden verstuurd. Het gebruik van e-mail voor het verzenden van beschikkingen wordt ontraden.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies bedenkingen geuit tegen de ruimte die in het toen voorliggende conceptwetsvoorstel bestond om in geval van punitieve sancties het gebruik van de elektronische weg in een bijzondere wet dwingend voor te schrijven. Daarbij vroeg de Raad zich in het bijzonder af hoe een dergelijk (voorgeschreven) gebruik van de elektronische weg, zonder instemming van de betrokkene, zich bij punitieve sancties verhoudt tot de in artikel 6, derde lid, onder a, van het EVRM neergelede informatieplicht. Het huidige wetsvoorstel is gewijzigd ten opzichte van de versie waarop de Raad advies uitbracht en biedt geen ruimte om een geadresseerd bericht slechts elektronisch te verzenden, indien de geadresseerde niet uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is.

10. Risico

De Raad van State wijst er in zijn advies op dat risico's van e-mailverkeer eenzijdig worden neergelegd bij de burger, zo lezen de leden van de PvdD-fractie.

Is het zo dat als een burger – zonder dat hij dat weet – kampt met een volle elektronische postbus zodat berichten hem niet bereiken, het risico draagt als een voor hem belangrijk overheidsbesluit naar zijn box was verzonden maar hij daarvan niet tijdig kennis heeft kunnen nemen?

De regering gaat ervan uit dat in de meeste gevallen niet zal worden gekozen voor de bekendmaking van beschikkingen via e-mail. Als een beschikking per e-mail door een bestuursorgaan aan een belanghebbende wordt gezonden en dit bericht kan niet worden bezorgd omdat de elektronische postbus van de belanghebbende vol is, dan geldt dit bericht niet als bekendgemaakt. Als een bericht met behulp van een berichtenbox

aan een burger wordt gezonden en dit bericht kan niet in de berichtenbox worden geplaatst, dan geldt dit bericht niet als ontvangen. Als een bericht wel in de berichtenbox wordt geplaatst maar de notificatiemail niet kan worden bezorgd omdat de elektronische postbus van de belanghebbende vol is, dan geldt het bericht als ontvangen en bekendgemaakt. Wel moet het bestuursorgaan in dat geval contact opnemen met de belanghebbende om hem erop te wijzen dat notificaties niet langer aankomen. Alleen in dit laatste geval komt de volle postbus voor rekening van de belanghebbende.

Is het zo dat als een burger in een bepaald jaar e-mailverkeer heeft gehad met een bestuursorgaan, enkele jaren later ambtenaren ervan mogen uitgaan dat zij naar het in dat jaar door de burger gebruikte e-mailadres berichten mogen verzenden?

Ambtenaren van een bestuursorgaan kunnen er niet zonder meer vanuit gaan dat contact met een burger via een bepaald e-mailadres enkele jaren geleden betekent dat datzelfde e-mailadres (nog steeds) in gebruik is voor elektronische communicatie met de overheid voor dat type bericht. Daarmee wordt immers niet voldaan aan de eis van artikel 2:8 Awb dat uitdrukkelijk kenbaar is maakt dat de geadresseerde via deze weg bereikbaar is. Het bestuursorgaan zal moeten achterhalen of het betreffende e-mailadres daarvoor (nog steeds) geschikt is. Uiteraard kan het bestuursorgaan dit onderzoek wel beginnen door een verkennend bericht naar het betreffende e-mailadres te sturen. In het algemeen genomen, zullen belangrijke berichten echter primair via een berichtenbox worden bekend gemaakt (mits de burger uitdrukkelijk heeft aangegeven via die route voldoende bereikbaar te zijn).

Is het zo dat als een burger verzuimd heeft om bij een bestuursorgaan waarmee hij e-mailverkeer heeft gehad, aan te geven dat hij dat e-mailadres niet meer gebruikt, het voor zijn risico komt als een besluit naar het «oude» e-mailadres is verzonden en dat – als hij er pas na verloop van een bezwaar- of indieningstermijn achter komt dat aan hem een beslissing was verzonden – aan die burger mag worden tegengeworpen dat hij te laat is?

Besluiten lenen zich naar hun aard meestal meer voor bekendmaking via een berichtenbox dan via e-mail. Wanneer een bestuursorgaan na enige tijd weer contact probeert op te nemen met een burger om een besluit bekend te maken, zal dat ook vooral via zo'n berichtenbox moeten plaatsvinden. Indien een bestuursorgaan om enige reden toch gebruik wenst te maken van het e-mailadres van de betreffende burger, dient het zich er eerst van te vergewissen dat het e-mailadres daarvoor nog steeds in gebruik is.

11. Niet tijdig beslissen

*In een aantal gevallen verbindt de wet rechtgevolgen aan het stilzitten van een bestuursorgaan. Een uitblijven van een beslissing kan onder omstandigheden ertoe leiden dat van rechtswege een vergunning gaat gelden of dat het bestuursorgaan een dwangsom verbeurt wegens te laat beslissen. Ook bij meldingen (die onder de Omgevingswet vaak aan de orde zullen zijn) kunnen aan stilzitten gevolgen worden verbonden. Volgens het ontwerp kan het rechtsgevolg niet ontstaan als de aanvraag, de kennisgeving of de melding langs de voorgeschreven elektronische weg is gedaan maar de burger geen ontvangstbevestiging heeft ontvangen. De leden van de **PvdD**-fractie vragen de regering of dit ook geldt als de aanvraag, kennisgeving of melding niet alleen elektronisch is gedaan maar ook per post?*

Indien bijvoorbeeld de dwangsom wegens niet tijdig beslissen pas aan de orde kan zijn als de ontvangst van elektronische aanvraag, kennisgeving of melding is bevestigd, wat is dan de rechtspositie van de burger als er geen ontvangstbevestiging wordt gegeven? In hoeverre is dan het doel van de wettelijke regeling die bescherming biedt tegen stilzitten nog realiseerbaar? Zo lang er geen ontvangst bevestigd wordt, gaan er immers geen sancties tegen het bestuursorgaan werken? Is de regering het met de fractie van de PvdD eens dat het wetsvoorstel op dit punt de wettelijke voorzieningen die burgers tegen stilzitten beschermen tot een dode letter maakt?

De regering bestrijdt dat een bestuursorgaan het intreden van bepaalde rechtsgevolgen kan uitstellen of voorkomen door geen ontvangstbevestiging te sturen. Een ontvangstbevestiging is een geautomatiseerd te verzenden bericht. Het fungeert als een bewijs dat een bericht bij het bestuursorgaan is binnengekomen. Het uitblijven van dat bericht kan voor de verzender aanleiding zijn om onderzoek in te stellen, omdat mogelijk het bericht niet is aangekomen. Als het bericht niet is aangekomen, gaan er voor het bestuursorgaan geen termijnen lopen. Als het bericht wel is aangekomen, gaan er termijnen lopen, of de ontvangst nu is bevestigd of niet. In par. 3.3 van de memorie van toelichting staat: «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.»¹⁴ In alle gevallen draait het om de vraag of de aanvraag, kennisgeving of melding daadwerkelijk is ontvangen door het bestuursorgaan. Daarvoor is niet van belang of het bericht elektronisch of fysiek is verzonden, of via beide methoden tegelijkertijd. Uiteraard verhoogt het gebruik van meerdere kanalen wel de kans dat het bericht aankomt. Een ontvangstbevestiging bewijst dat een bericht inderdaad is ontvangen, maar ook zonder deze ontvangstbevestiging kan er sprake zijn van ontvangst en dus intreding van rechtsgevolgen. Indien de burger geen ontvangstbevestiging krijgt, kan dat meerdere dingen betekenen. In de eerste plaats is het mogelijk dat het oorspronkelijke bericht inderdaad niet is aangekomen. In de tweede plaats kan het betekenen dat het bericht wel is aangekomen, maar aan de kant van het bestuursorgaan iets mis is gegaan bij het versturen van de ontvangstbevestiging. In de derde plaats kan ook de ontvangstbevestiging wel zijn verstuurd, maar door een fout of probleem buiten de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan toch niet zijn aangekomen. In deze laatste twee gevallen heeft het bestuursorgaan het oorspronkelijke bericht wel ontvangen en begint de termijn voor het bestuursorgaan om te reageren wel te lopen. In het eerste geval niet. In geval van ontbreken van een ontvangstbevestiging, zal de burger daarom moeten achterhalen wat daarvan de oorzaak is geweest. Dit kan bijvoorbeeld door telefonisch navraag te doen en alsnog om een ontvangstbevestiging te vragen. De burger kan ook proberen hetzelfde bericht nogmaals te verzenden in de hoop dat het tweede bericht wel resulteert in een ontvangstbevestiging. Indien het bestuursorgaan ontkent of blijft ontkennen het bericht te hebben ontvangen, is het volgens vaste rechtspraak aan de verzender om de verzending aannemelijk te maken. Bijvoorbeeld door bewijs van aangetekende verzending of door het beschikbaar hebben van een verzonden e-mailbericht. Indien de verzender erin slaagt dit aannemelijk te maken, ligt het op de weg van de geadresseerde om de ontvangst van het bericht op een niet ongeloofwaardige manier te ontkennen. Dat laatste kan bijvoorbeeld als het bestuursorgaan aantoont dat het gebruik maakt

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 3, p. 20.

van een systeem dat altijd automatisch ontvangstbevestigingen verstuurt en dat dit specifieke bericht niet heeft geleid tot een ontvangstbevestiging. Het gebruik van dergelijke systemen, inclusief een logboek van ontvangen stukken, behoort overigens ook het uitgangspunt te zijn bij elektronisch berichtenverkeer. Het gebruik daarvan is immers gemakkelijk te implementeren bij communicatie via elektronische formulieren en sluit goed aan op het wetsvoorstel. Voor zover een bestuursorgaan geen gebruik maakt van dergelijke systemen, zal het door gebrek aan een compleet elektronisch dossier de ontvangst van het oorspronkelijke stuk nog maar moeilijk geloofwaardig kunnen ontkennen. Dat risico is dan voor het bestuursorgaan. Op deze manier wordt een burger dus ook bij gebrek aan een ontvangstbevestiging beschermd tegen een stilzittend bestuursorgaan.

12. Notificatie

*De Raad van State adviseert te bepalen dat een beslissing om geen notificatie te ontvangen slechts voor een bepaalde tijd geldig is. Waarom zou dit – zoals in de reactie van de regering op dit advies wordt geschreven – «wat betreft juridische en praktische consequenties onduidelijk en onwerkbaar zijn», vragen de leden van de **PvdD**- fractie.*

Wanneer een beslissing van een ontvanger om geen notificaties te ontvangen slechts voor een bepaalde tijd geldig zou zijn, rijst de vraag wat er moet gebeuren wanneer de termijn is verlopen waarop die beslissing van toepassing is. Het alsnog gaan versturen van notificaties zal veelal niet mogelijk zijn, omdat een ontvanger die geen notificaties wil ontvangen geen e-mailadres hoeft op te geven. De verplichting om notificaties te verzenden kan daarmee niet worden opgevolgd, hetgeen dan aan de ontvanger te wijten is. Dit kan weer allerlei vragen oproepen over de verwijtbaarheid als een ontvanger niet tijdig op een in een berichtenbox geplaatst bericht reageert. Een regel waaruit volgt dat een beslissing om geen notificaties te ontvangen slechts voor een bepaalde tijd geldig is, biedt daarmee geen extra waarborgen.

13. Aanbevelingen Raad van State

*Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State was bijzonder kritisch. Veel van de kritiekpunten heeft de regering naast zich neergelegd. Het ontwerp zoals het aan de Tweede Kamer is voorgelegd, week redactioneel geheel af van het ontwerp waarover het advies ging. De nummering werd veranderd, er kwamen bepalingen bij en bepalingen werden gewijzigd. Het ontwerp zoals het vervolgens aan de Eerste Kamer is voorgelegd, wijkt daar weer van af. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben behoefte aan een overzicht waarbij per artikel en zo nodig per lid, wordt gemeld in hoeverre dat overeenstemt met de aanbevelingen van de Raad van State. Is de regering bereid dat te verschaffen?*

De Afdeling heeft in haar advies niet over elk artikel opmerkingen gemaakt en tevens diverse algemenere opmerkingen gemaakt die niet op een concreet artikel zien. Voor zover de Afdeling zich wel over concrete artikelen heeft uitgelaten, wordt hieronder per voorgesteld Awb-artikel (bijgewerkt naar de thans voorliggende nummering) aangegeven op welke wijze de betreffende opmerking is verwerkt.

- Artikel 2:1, eerste lid. In lijn met opmerking 1c van de Afdeling, heeft de hierin beschreven zorgplicht nu betrekking op alle vormen van verkeer met het bestuursorgaan. Omdat de bepaling nu niet meer uitsluitend ziet op digitale communicatie, is deze verplaatst naar het begin van hoofdstuk 2. Het voorstel van de Afdeling om de zorgplicht meer concreet en afdwingbaar te maken, is niet in het artikel verwerkt.

De invulling en vormgeving van de zorgplicht kan het beste aan bestuursorganen worden gelaten, zodat recht kan worden gedaan aan de aard van de specifieke dienstverlening. Daarmee heeft het betreffende bestuursorgaan de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welke vorm van ondersteuning in de rede ligt. Voor wat betreft de afdwingbaarheid kan, naast de mogelijkheid om in bezwaar te wijzen op (als onvoldoende ervaren) aard en omvang van ondersteuning, het klachtrecht en het inschakelen van de Ombudsman uitkomst bieden. Bovendien kan een rechter bij een geschil tussen burger en overheid de kwaliteit van de geboden ondersteuning meewegen.

- Artikel 2:7, tweede lid, en artikel 2:8. Het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel maakte het makkelijker om in een bijzondere wet elektronisch verkeer met een bestuursorgaan verplicht te stellen. In lijn met opmerking 1b van de Afdeling, is die versoepeling teruggedraaid voor natuurlijke personen en is voor die groep het stelsel uit de huidige afdeling 2.3 van de Awb gehandhaafd. Bij amendement is deze versoepeling eveneens ongedaan gemaakt voor andere dan natuurlijke personen. Tevens kan het bestuursorgaan een bericht slechts elektronisch verzenden, voor zover de geadresseerde uitdrukkelijk voor dit type bericht kenbaar heeft gemaakt langs deze weg voldoende bereikbaar te zijn. Daaruit volgt dat natuurlijke personen, rechtspersonen en ondernemingen, als zij dat wensen, altijd papieren contact met de overheid kunnen onderhouden. Tevens is naar aanleiding van opmerking 7a de term «een bestuurlijke aangelegenheid» uit de voorloper van artikel 2:7 vervangen door een formulering die beter aansluit bij de bedoeling van afdeling 2.3.
- Artikel 2:10. Dit artikel is, naar aanleiding van opmerking 3c van de Afdeling, dwingender en specifieker geformuleerd. Hierdoor wordt notificatie informatiever en effectiever, waardoor de kans wordt verkleind dat de burger een belangrijk bericht mist. In combinatie met het feit dat elektronische berichtgeving door het bestuursorgaan slechts nog kan plaatsvinden voor zover de geadresseerde uitdrukkelijk kenbaar heeft gemaakt langs deze weg voldoende bereikbaar te zijn, wordt voorzien in voldoende waarborgen voor besluiten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor burgers. Een bepaling die er toe strekt dat de beslissing om geen notificaties te ontvangen slechts voor een bepaalde tijd geldig is, zoals de Afdeling voorstelt in opmerking 3d, is wegens juridische en praktische consequenties niet overgenomen (zie hierover de beantwoording van de in paragraaf 12 opgenomen vraag van de leden van de PvdD-fractie). Wel zijn naar aanleiding van deze opmerking diverse praktische acties in gang gezet, zoals het herzien van het activatieproces van MijnOverheid, waarbij expliciet op het belang en gemak van notificatie wordt gewezen en het uitbreiden van mogelijke notificatiekanalen (SMS, app, etc.). In opmerking 4 adviseert de Afdeling om de berichtenbox expliciet te benoemen, in plaats van gebruikmaking van de techniekonafhankelijke aanduiding «een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht». De regering meent echter dat met de huidige functionele formulering het meeste recht wordt gedaan aan zowel de huidige stand van de techniek, als aan ruimte die nodig is om toekomstige ontwikkelingen en technieken te accommoderen.
- Artikel 2:11. Dit artikel bevat enkele bepalingen waardoor het bestuursorgaan in actie moet komen indien deze een elektronisch bericht niet met succes kan bezorgen. In dat geval moet het bestuursorgaan het bericht opnieuw of op andere wijze verzenden. Overigens wordt het gebruik van e-mail door overheidsorganen voor officiële berichten ontraden, dergelijke berichtgeving vindt plaats via een berichtenbox. Indien een bericht niet bezorgd kan worden, moet het bestuursorgaan zich inspannen om dit alsnog, eventueel via een ander kanaal of op

papier, bezorgd te krijgen. De overheid moet zich daarbij ook inspannen om de burger te informeren over maatregelen die deze kan nemen om berichten in de toekomst wel te ontvangen. In lijn met opmerking 3b van de Afdeling, worden daarmee de risico's voor burgers ten aanzien van het gebruik van e-mail zoveel mogelijk weggenomen.

- Artikel 2:13, eerste lid. Naar aanleiding van opmerking 7c is de term «voorgescreven melding» uit dit lid geschrapt.
- Artikel 2:16. Naar aanleiding van dit artikel adviseert de Afdeling in opmerking 2 om de keuzevrijheid van bestuursorganen ten aanzien van het gebruik van verschillende elektronische kanalen te beperken en te standaardiseren. Het algemene bestuurs(proces)recht leent zich daar naar het oordeel van de regering minder voor (zie hierover de beantwoording van de in paragraaf 5 opgenomen vragen van de leden van de PvdD-fractie). Dit advies is daarom niet overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. In plaats daarvan gebeurt dit onderwerps-gewijs, bijvoorbeeld in de Wet digitale overheid (Wdo). Tevens wordt in de Wdo het gebruik van DigiD voor andere organisaties gestandaardiseerd, zoals de Afdeling ook voorstelt in opmerking 2. Verder adviseert de Afdeling in opmerking 7d om het eerste lid te herzien, omdat naar het oordeel van de Afdeling niet duidelijk is op te maken wat met het criterium «zonder nadere bewerking» precies is bedoeld. Het lid is naar aanleiding van die opmerking niet gewijzigd, maar de toelichting daarop is wel aangepast, zodat nu duidelijk is wat met het criterium precies is bedoeld.
- Artikel 2:17. De Afdeling is in opmerking 3c onder andere van oordeel dat het wetsvoorstel niet onverkort kan worden toegepast bij besluiten die tot stand komen door stilzitten van het bestuursorgaan. In artikel 2:17 wordt bepaald dat bestuursorganen verplicht zijn om een ontvangstbevestiging te versturen van ontvangen elektronische berichten. Wanneer een burger een bericht stuurt aan een bestuursorgaan, mag redelijkerwijs van de burger worden verwacht dat deze alert is op het ontvangen van die ontvangstbevestiging. Anders dan de Afdeling is de regering van oordeel dat als een burger in een dergelijke situatie een elektronisch bericht aan een bestuursorgaan stuurt en geen reactie krijgt, de burger niet van rechtswege bepaalde rechten heeft verworven. Alleen wanneer de burger een ontvangstbevestiging ontvangt en vervolgens niets meer van het bestuursorgaan hoort (het bestuursorgaan stilzit), kan de burger gerechtvaardigd menen dat hij bepaalde rechten heeft verworven en hij daarnaar mag handelen. De regering ziet daarom in opmerking 3c geen aanleiding om dit artikel aan te passen. Hierboven is naar aanleiding van de vraag van de fractie van de PvdD op dit punt uitgebreid ingegaan. Het tweede lid van dit artikel is, naar aanleiding van opmerking 7b, verder gespecificeerd ten aanzien van de reikwijdte.
- Artikel 2:26. Dit artikel is een directe opvolging van opmerking 4 van de Afdeling, waarin wordt voorgesteld om te faciliteren dat bij algemene maatregel van bestuur tijdelijk van afdeling 2.3 Awb kan worden afgeweken om in te spelen op nieuwe technische ontwikkelingen.
- Artikel XXXVI (inwerkingtreding). Het voorstel zoals dat naar de Afdeling is gestuurd, bevatte in het voorgestelde artikel 11:3a een bepaling om bij tijdelijke regeling van de Minister van BZK af te wijken van artikel 2:15, eerste lid (thans 2:13, eerste lid). Die bepaling was bedoeld om bepaalde organisaties tijdelijk te kunnen uitzonderen van de verplichting om elektronische berichten in ontvangst te nemen. De Afdeling vond die bepaling in opmerking 7e gerechtvaardigd waar het aan zou komen op kleinere overheidsorganisaties, maar niet waar deze zou worden toegepast op grote overheidsorganisaties, zoals het UWV, waarnaar in de toelichting werd verwezen. De Afdeling adviseerde daarom om die bepaling in te perken en de toelichting aan te passen. De mogelijkheid om voor bepaalde bestuursorganen tijdelijk van het

voorgestelde artikel 2:13, eerste lid, af te wijken is thans in artikel 2:13, vierde lid, opgenomen. Deze mogelijkheid is niet ingeperkt tot kleine bestuursorganen, om de mogelijkheid te behouden in te kunnen spelen op de ICT-capaciteit van grote uitvoeringsorganisaties ten tijde van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

14. Pilots

Welke lessen (positief en negatief) zijn er inmiddels voortgekomen uit de uitgezette pilots bij gemeenten, provincies en waterschappen, zo vragen de VVD-fractieleden?

De pilots hadden tot doel om inzicht te krijgen in de vraag hoe decentrale overheden zo eenvoudig mogelijk kunnen voldoen aan de bepalingen in dit wetsvoorstel. Vanzelfsprekend staat het decentrale overheden vrij om meer te doen. Telkens dient het bestuursorgaan te voldoen aan de bepalingen van de Awb en de beginselen van behoorlijk bestuur. De pilots zijn gehouden bij vier gemeenten, drie waterschappen en een provincie. De pilots hebben voor de verschillende bestuurslagen een toolkit opgeleverd met praktische checklists, formats en adviezen. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan voor verbetering voor de in opdracht van BZK opgestelde Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer 2020. Uit de pilots komen geen zaken naar voren die een belemmering inhouden om dit wetsvoorstel bij decentrale overheden in te voeren. Wel blijkt dat de invoeringstermijn voldoende lang moet zijn om de wet zorgvuldig te kunnen implementeren. Op basis daarvan ga ik thans uit van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2024.

15. Financiën

De regering stelt dat met dit wetsvoorstel de zorgplicht van de overheid bij zowel digitale als niet-digitale communicatie wordt versterkt. Kunnen de verschillende overheden dit wel aan, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Kan de regering aangeven welk extra bedrag per gemeente structureel beschikbaar wordt gesteld en waarom dit voldoende is om – via steunpunten – die zorgplicht waar te maken?

Uit pilots die bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn gedaan komt naar voren dat de decentrale overheden aan de zorgplicht kunnen voldoen. Zo is het nu al in alle gemeenten mogelijk om persoonlijk contact te zoeken door een afspraak te maken of door langs te gaan bij een wijkteam. Ook uit de uitvoeringstoetsen van landelijke overheidsdiensten blijkt dat de zorgplicht uitvoerbaar is.

Voor de zorgplicht worden geen extra middelen aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Met de verplichting om passende ondersteuning te bieden wordt geen nieuwe norm geïntroduceerd, maar een al bestaande behoorlijkheidsnorm gecodificeerd. Eerder werd het niet nodig geacht om expliciet in de Awb op te nemen dat bestuursorganen burgers helpen bij hun contact met de overheid. Zo werd in 2005 een bepaling uit de Awb geschrapt dat burgers recht hebben op kosteloze mondelinge toelichting op stukken die ter inzage liggen, omdat deze hulp vanzelfsprekend en de bepaling daardoor overbodig werd gevonden. Waar voorheen het vragen en verlenen van hulp als vanzelfsprekend aan het loket gebeurde, leidt de digitalisering tot de noodzaak om hier specifieke voorzieningen zoals een telefonische helpdesk voor in te richten. Dit maakt het gewenst om deze behoorlijkheidsnorm expliciet in de wet vast te leggen.

Daarnaast stelt de regering jaarlijks € 20,95 miljoen beschikbaar voor de Informatiepunten Digitale Overheid. De Informatiepunten dragen ook bij aan het bieden van passende ondersteuning bij communicatie met de overheid, maar zijn niet specifiek gericht op gemeentelijke dienstverlening

en kunnen daarnaast alleen algemene informatie geven en niet ingaan op de merites van een specifiek geval. Overheidsorganisaties kunnen voor de invulling van de zorgplicht niet naar deze informatiepunten verwijzen, maar dienen daarnaast ook zelf invulling te geven aan de verplichting tot passende ondersteuning.

De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen dat dit wetsvoorstel er in voorziet dat de gelden die ten behoeve van Informatiepunten Digitale Overheid (IDO) door bibliotheken worden ingesteld vanaf 2023 via het gemeentefonds lopen. Is dit correct? Zo nee, hoe worden de IDO's dan wel gefinancierd? Zo ja, hoe is gegarandeerd dat de gemeenten deze aan het gemeentefonds toegevoegde gelden ook daadwerkelijk aan IDO's besteden? Indien deze garantie ontbreekt: hoe denkt de regering dat de laagdrempelige wijze waarop mensen hulp kunnen krijgen in hun digitale contact met de overheid dan is verzekerd?

Het wetsvoorstel regelt niet dat de Informatiepunten Digitale Overheid vanaf 2023 via het gemeentefonds gaan lopen. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om gemeenten te bekostigen voor de Informatiepunten via een Specifieke uitkering. Daarmee kan ook worden gegarandeerd dat gemeenten de gelden daadwerkelijk aan de Informatiepunten besteden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot