

Vergaderjaar 2019–2020

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2020

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer	2
3.	De wijzigingen	8
4.	Gevolgen voor andere overheden	23
5.	Invoering	25
II	Artikelsgewijs	25

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie, de D66-fractie, de SP-fractie, de PvdA-fractie en de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen. Ik bedank, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de fracties voor hun bijdrage en ga in deze nota graag in op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat vergelijkbare vragen zijn samengenomen.

Dit wetsvoorstel wijzigt bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over elektronisch bestuurlijk verkeer. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen nopen hiertoe. Deze ontwikkelingen bieden kansen, voor zowel de overheid als geheel en afzonderlijke bestuursorganen als voor burgers en bedrijven. Tegelijkertijd moeten waarborgen worden geschapen voor het geval van elektronisch verkeer sprake is. Kern van het wetsvoorstel is, dat burgers en bedrijven zaken die

ze met de overheid doen digitaal moeten kunnen afhandelen. Zij krijgen hiertoe het recht op om officiële berichten, zoals aanvragen voor vergunningen en bezwaarschriften, elektronisch aan het bestuursorgaan te zenden. De mogelijkheid om per post met de overheid te communiceren blijft; de Awb geeft burgers en bedrijven de keuze tussen de papieren of de digitale weg.

De leden van de D66-fractie vragen of er obstakels zijn te identificeren wanneer deze wet ook geldt voor Nederlanders in het buitenland en of hierop wordt ingespeeld. De leden vragen op welke wijze de regering zal garanderen dat ook Nederlanders in het buitenland gebruik van dit recht kunnen maken, gezien bijvoorbeeld de problematiek die er is met inloggen bij hogere beveiligingsniveaus bij DigiD vanuit het buitenland.

Ik ben mij bewust van het feit dat er voor Nederlanders in het buitenland obstakels zijn om (op korte termijn) volledig van dit recht gebruik te kunnen maken. Ik ben daarom met een aantal trajecten gestart om het voor Nederlanders in het buitenland makkelijker te maken van dit recht gebruik te maken middels DigiD. Hierover heb ik op 10 september 2019 uw Kamer geïnformeerd naar aanleiding van vragen van de leden Verhoeven en Sjoerdsma over het bericht «Nederlander in buitenland moet op pad voor extra check DigiD».¹

2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer

De vragen in deze paragraaf hebben grotendeels betrekking op de gelijkschakeling van de papieren en de digitale weg. Vergelijkbare vragen die op andere plaatsen in het verslag zijn opgenomen, worden daarom tevens in de onderhavige paragraaf beantwoord.

De leden van de VVD-fractie benadrukken het van groot belang te vinden dat mensen die digitaal minder vaardig zijn ook de papieren weg mogen blijven gebruiken. Dat blijft mogelijk. Maar in hoeverre is het recht op «papieren» communicatie met een bestuursorgaan straks ook een recht, zoals het verzenden van een bericht langs elektronische weg een recht wordt? Is overwogen om de twee mogelijkheden, te weten de digitale weg en de papieren weg, allebei expliciet in artikel 2:7 lid 1 van de wet op te nemen? Zo nee, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het recht op de elektronische weg geïntroduceerd, naast het reeds uit de Awb voortvloeiende recht op de papieren weg. Afdeling 2.3 van de Awb bevat regels, rechten en waarborgen inzake bestuurlijk verkeer langs elektronische weg. Burgers hebben, doordat sprake is van nevenschikking van de papieren en elektronische weg, keuzevrijheid terzake. Dat in beginsel sprake is en blijft van (het recht op) de papieren weg, wordt geëxpliciteerd doordat in artikel 2:7, tweede lid, is opgenomen dat in het verkeer tussen een bestuursorgaan en een natuurlijke persoon het gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven. Ingevolge deze bepaling kan de papieren weg niet worden uitgesloten. De Awb kan, als wet op een gelijk niveau aan andere wetten, evenwel de bijzondere wetgever niet binden of normeren. Afwijken van de (hoofdwet) in de Awb is naar zijn aard mogelijk. De vraag, in welke gevallen bij of krachtens bijzondere (sectorspecifieke) wet kan worden bepaald dat elektronisch – of juist papieren – verkeer verplicht is, zal door de bijzondere wetgever moeten worden beantwoord. Steeds zal bezien moeten worden of het uitsluiten van een weg verantwoord is, gegeven de materie en de betrokken doelgroep. Er dient terzake dan

¹ Aankomst II 2018/19, nr. 3936.

sprake te zijn van een dragende motivering. Zie in dit verband ook de beantwoording van de hierna volgende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af, hoe het feit dat niet is uitgesloten dat in andere wetten het gebruik van de elektronische weg verplicht wordt gesteld, zich verhoudt tot de Europese Verordening inzake de single digital gateway, die over digitale communicatie gaat, maar waarbij er een keuzemogelijkheid blijft om per post met de overheid te communiceren.

EU-verordening 2018/1724 inzake de single digital gateway schrijft voor dat bepaalde (grensoverschrijdende) overheidsdiensten, genoemd in bijlage II van de verordening, elektronisch afgehandeld moeten kunnen worden. De verordening laat voor deze procedures de beschikbaarheid van de papieren weg onverlet, maar verplicht niet tot het openhouden ervan. Het onderhavige wetsvoorstel, dat uitgaat van nevenschikking en keuzeruimte voor burgers en bedrijven, biedt in dit opzicht meer waarborgen.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat het voorliggende wetsvoorstel er niet toe strekt 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. Deze leden vragen op welke wijze voorkomen kan worden dat deze bepaling in de Awb terzijde wordt geschoven. Een motiveringsplicht voor de wetgever achten deze leden op zichzelf niet voldoende. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamer informeert over aanhangige wetsvoorstellen waarin een uitzondering op de Awb wordt voorgesteld. Deze leden vragen in welke wetten op dit moment het gebruik van de elektronische weg al dwingend wordt voorgeschreven.

De bijzondere wetgever kan in specifieke gevallen bepalen dat en in hoeverre elektronisch verkeer verplicht wordt gesteld. Hiervoor geldt de in aanwijzing 2.46 van de Aanwijzingen voor de regelgeving vastgelegde regel dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten kan worden afgeweken indien dit noodzakelijk is en dat dit in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet moet worden gemotiveerd, zodat afwijkingen en de redenen daarvoor ook voor uw Kamer kenbaar zijn. Telkens zal dus bezien moeten worden of het uitsluiten van de papieren weg passend en verantwoord is, gegeven de materie en de betrokken doelgroep(en). Een dragende motivering is dan noodzakelijk; deze kan worden beoordeeld door de Afdeling advisering van de Raad van State en door de Tweede en Eerste Kamer als medewetgever. Ik hecht er aan in zijn algemeenheid op te merken, dat de voorbereiding van wetgeving een zorgvuldig proces is, dat geschiedt in afstemming tussen de betrokken departementen. Waar Awb-aspecten, van welke aard ook, aan de orde zijn, en in het bijzonder waar afwijking van (enige bepaling van) de Awb wordt voorgesteld, plegen de Ministeries van J&V en BZK tijdig te worden betrokken. Er bestaat derhalve geen aanleiding om Uw Kamer afzonderlijk te informeren over wetsvoorstellen waarin een uitzondering op de Awb wordt voorgesteld. De afgelopen jaren is zorgvuldig en bewust omgegaan met het bij bijzondere wet voorschrijven van de elektronische weg. Het onderhavige wetsvoorstel biedt een indicatief overzicht (artikelen IV e.v.).

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat «het wetsvoorstel evenwel niet kan verhinderen dat in andere wetten voor de in die wetten geregelde materie wel wordt voorschreven dat het gebruik van de elektronische weg verplicht is.» Hoe verhoudt zich dat tot de bijna unaniem door de Tweede Kamer aangenomen motie Futselaar / Van Raak (TK 26 643 nr. 633), die stelt dat bij elke overheidsinstantie de mogelijkheid bestaat tot laagdrempelig menselijk contact en ook communiceren via een andere weg dan de digitale weg laagdrempelig wordt aangeboden? Waarom is dit geen uitgangspunt in de Awb?

Uitgangspunt in de Awb is dat communiceren via de papieren weg, naast de digitale weg, mogelijk blijft. Daarnaast wordt, los van de vorm(en) van bestuurlijk verkeer, voor bestuursorganen een zorgplicht inzake ondersteuning bij overheidscommunicatie geïntroduceerd. In aansluiting daarop kan tevens worden gewezen op de maatregelen die het kabinet en overheidsinstanties nemen in het kader van een inclusieve samenleving. Zie de Kamerbrieven inzake voortgang digitale inclusie² en het nationaal actieplan mensenrechten³. Onder meer wordt een landelijk dekkend netwerk van lokale Informatiepunten gerealiseerd, veelal gehuisvest in bibliotheken, waarin gemeenten en grote uitvoeringsorganisaties samenwerken om mensen dicht bij huis te ondersteunen bij (digitaal) contact met de overheid en waar hulp wordt geboden bij vragen over zorg, huurtoeslag en belastingaangifte.

De leden van de fractie van de SP begrijpen de behoefte aan een herziening van de regels omtrent digitaal berichtenverkeer, omdat er inderdaad sinds 2004 op dit terrein veel veranderd is. Wel maken genoemde leden zich zorgen over de trend dat overheden, zowel lokaal als landelijk, steeds vaker ervanuit lijken te gaan dat de digitale weg voor bijna alle mensen de meest ideale communicatievorm is. 2,5 miljoen mensen zijn in Nederland laag-geletterd. Vaak hangt dit samen met problemen om digitaal te communiceren. Daarnaast is de aard van een e-mail nog altijd anders dan de aard van een per post verzonden brief. Mensen hebben thuis vaak geen aparte brievenbus voor ongewenste post bijvoorbeeld. En de hoeveelheid e-mail op een dag verschildt doorgaans ook sterk met de hoeveelheid brieven die iemand ontvangt waardoor mensen sneller iets kunnen missen. Daarnaast is het uitzonderlijker om post te krijgen, op één vast moment, dan gedurende de dag constant e-mail te kunnen ontvangen, waardoor in de haast van alle dag ook berichten makkelijker verloren gaan. Ook is de onbetrouwbaarheid van digitale middelen, zoals DigiD, ook een groot zorgpunt. Het uitgangspunt voor digitaal berichtenverkeer zal dus altijd moeten zijn: als mensen dat zelf willen dan ja, anders niet. De drempels daarvoor zouden zo laag mogelijk moeten zijn. Het uitgangspunt moet dus niet zijn: efficiënter voor de overheidsinstantie.

Het wetsvoorstel gaat uit van nevenschikking. Burgers en bedrijven hebben keuzevrijheid voor wat betreft het in hun contact met de overheid volgen van de papieren of digitale weg. Uitgangspunt is dus niet efficiency voor de betreffende overheidsinstantie; het is niet aan het bestuursorgaan de keuze voor elektronisch of papieren verkeer te maken.

De leden van de PvdA-fractie zijn het er mee eens dat er in het wetsvoorstel een verbod opgenomen om in het verkeer tussen bestuursorganen en natuurlijke personen de elektronische weg als enige mogelijkheid voor te schrijven (artikel 2.7, tweede lid). Echter lezen deze leden in de memorie van toelichting ook dat met deze bepaling niet kan

² Kamerstukken II 2019/20, 26 643 nr. 644.

³ Kamerstukken II 2019/20, 2019D51582.

worden voorkomen dat een bijzondere wet naderhand toch van dit beginsel afwijkt: de Awb kan de latere wetgever immers niet binden. Hoewel dat in juridisch zin uiteraard waar is, zouden de leden van de PvdA-fractie juist daarom graag met de nodige stelligheid bevestigd zien dat het regeringsbeleid er inderdaad blijvend op is gericht om burgers de keuze te laten of zij niet liever de papieren weg gebruiken en dat het dus niet in de rede ligt om bij bijzondere wetgeving van dit belangrijke beginsel af te wijken. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe hiervoor zorg gedragen gaat worden. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State deelt, dat het grondwettelijk petitierecht ook in de weg zou staan van een louter elektronisch verkeer (p. 6/7 van het advies). Voorts wordt gevraagd of de mening van de leden van de PvdA-fractie, in navolging van de afdeling Advisering, wordt gedeeld dat in de Awb vastgelegd zou moeten worden dat burgers, als zij dat wensen, contact met de overheid moeten kunnen onderhouden door communicatie op papier.

Ik kan bevestigen dat het regeringsbeleid er in algemene zin op gericht is om burgers in hun contact met de overheid de keuze te laten tussen de papieren en de digitale weg. Dit is verankerd in het onderhavige wetsvoorstel. Afwijken van de Awb kan alleen bij of krachtens formele wet geschieden, met de nodige terughoudendheid en voorzien van een dragende motivering; verwezen zij naar hetgeen hierover eerder in deze paragraaf is opgemerkt in de beantwoording van de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies bij het wetsvoorstel op, dat vanwege het feit dat «schriftelijk» ruim moet worden geïnterpreteerd, petitie niet alleen op papier kunnen worden ingediend, maar ook langs elektronische weg. De Afdeling acht deze keuzemogelijkheid positief. Ik deel de mening van de Afdeling dat het petitierecht een deel van haar betekenis zou verliezen als burgers het recht zou worden ontzegd om verzoeken bij de overheid op papier in te dienen. Met het onderhavige wetsvoorstel wint het petitierecht aan betekenis, doordat de Awb nu recht op een elektronische petitie geeft.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de verlaging van de drempel voor de bijzondere wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen, zeker omdat dit ook geldt voor zzp'ers. Nu geeft de regering wel aan dat regels voor zzp'ers beter gemotiveerd zouden moeten worden, de leden vragen evenwel waarom deze ruimte überhaupt wordt toegestaan. Ook onder zzp'ers is er immers een grote verscheidenheid aan mensen waarvan niet automatisch kan worden aangenomen dat ze digitaal vaardig zijn. Ook de leden van de PvdA-fractie lezen dat het wetsvoorstel het gemakkelijker maakt om bij of krachtens bijzondere wet de elektronische weg voor te schrijven voor verkeer met ondernemingen en rechtspersonen (artikel 2.7, derde lid). Dit, omdat zij eerder geacht mogen worden digitaal vaardig te zijn. Terecht relateert de memorie van toelichting deze aanname voor zover het eenmanszaken / zzp'ers betreft, omdat die zich wat betreft digivaardigheid niet zonder meer onderscheiden van natuurlijke personen. Daarom vragen de leden zich af of het niet mogelijk is om in het wetsvoorstel eenmanszaken zonder personeel gelijk te stellen aan natuurlijke personen en hen dus dezelfde garanties te bieden. Zij vragen of de wet op dit punt wordt aangepast.

In antwoord op de vragen van de fracties van de SP en de PvdA merk ik op, dat bij zzp'ers enerzijds sprake is van natuurlijke personen die zich wat digivaardigheid betreft niet altijd van gewone burgers onderscheiden. Anderzijds zijn zzp'ers ook professionals, waarvan in hun contact met de overheid meer verwacht mag worden dan van gewone burgers. Juist bij

(grote én kleine) ondernemers bestaat, om redenen van veiligheid en efficiëntie, in de praktijk behoefte aan de digitale weg en worden de Berichtenbox voor bedrijven en het Ondernemersplein/Dienstenloket gebruikt. Alles afwegend is er voor gekozen om afwijking van de hoofdregel «nevenschikking» niet lichtvaardig mogelijk te maken. Zo voorziet dit wetsvoorstel bijvoorbeeld niet in een algemene bevoegdheid van bestuursorganen om bedrijven te verplichten de digitale weg te volgen. Het is – uitsluitend – aan de bijzondere wetgever om zzp'ers niet te snel gelijk te schakelen met ondernemingen van een bepaalde omvang; steeds moet worden bezien met welke vorm(en) van communicatie zzp'ers gediend zijn, en of uitsluiting van de papieren weg in de rede ligt. De bijzondere wetgever kan er bijvoorbeeld voor kiezen om deze doelgroep uit te zonderen van de verplichte digitale weg en dus bij de toepassing van artikel 2:7, derde lid te differentiëren. Voor wat betreft garanties moet worden benadrukt, dat de in dit wetsvoorstel opgenomen waarborgen bij het gebruik van de elektronische weg evenzeer voor zzp'ers gelden en dat voor hen in dezelfde rechtsbescherming is voorzien als voor alle andere burgers. Dit geldt ook voor wat betreft de zorg voor ondersteuning bij overheidscommunicatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming gelezen dat naar aanleiding van de vele opmerkingen in de consultatiefase het wetsvoorstel nader is bezien en daarbij in het voorgestelde artikel 2:7 lid 2 verankerd is dat in het bestuurlijk verkeer met natuurlijk personen het gebruik van de elektronische weg niet wordt voorgeschreven. De leden onderschrijven de memorie van toelichting waar de regering stelt dat het van belang is dat iedereen mee kan blijven doen in de samenleving en dat iedereen op een begrijpelijke en veilige manier met de overheid kan communiceren. Het is van essentieel belang dat de door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zogenoemde «papieren» burgers op adequate wijze met de overheid kunnen blijven communiceren. De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het huidige artikel 2.3 uitgaat van een nevenschikking van de papieren en de elektronische weg. Dit voorstel beoogt blijkens de memorie van toelichting de relevante bepalingen van de Awb te moderniseren, waarbij burgers en bedrijven de keuze hebben tussen elektronisch verkeer en de papieren weg. Dit bepaalt blijkens de memorie van toelichting niet dat voor burgers het elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld, maar wel dat burgers en bedrijven het recht hebben om ook digitaal met de overheid te communiceren. De leden lezen dat van de hoofdregel van art. 2:7 lid 2 kan worden afgeweken bij of krachtens een bijzondere wet, waarbij die afwijking wel voorzien moet worden van een dragende motivering. Alhoewel bij de behandeling van een formele wet die uitzondering zou maken op deze hoofdregel de uiteindelijke afweging zal moeten plaatsvinden, willen de leden van de ChristenUnie-fractie duidelijk stellen dat een dergelijke afwijking van de Awb een deugdelijke uitgebreide motivering behoeft. De leden vragen of de regering het met hen eens is, dat bij dergelijke wetsvoorstellen in afwijking van de Awb de verschillende argumenten die tijdens de wetsbehandeling van het voorliggende wetsvoorstel tijdens bijvoorbeeld de consultatiefase naar voren kwamen betrokken moeten worden.

Ik onderschrijf het gestelde dat bij de behandeling van een formele wet, die een uitzondering maakt op de hoofdregel «nevenschikking», de uiteindelijke afweging zal moeten plaatsvinden en dat afwijking van de Awb een deugdelijke uitgebreide motivering behoeft. Bij de voorbereiding van elk wetsvoorstel waarbij afwijking van de Awb wordt overwogen, zal gelet op de betrokken materie, doelgroep(en) en feiten en omstandigheden, steeds een afweging moeten worden gemaakt. Ik verwijs in dit verband naar hetgeen hierboven is opgemerkt in de beantwoording van

soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie. Het ligt daarbij voor de hand dat hetgeen wordt aangegeven in (met name in de paragrafen 3.1.2. en 3.2.1 van) de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel daarbij een rol speelt, alsmede het gestelde in het nader rapport bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

De leden van de D66-fractie lezen dat elektronisch verkeer voldoende betrouwbaar en beveiligd moet zijn. Zij vragen of aan het elektronisch verkeer door het wetsvoorstel veiligheidseisen worden gesteld, bijvoorbeeld aan de beveiliging van een verbinding.

Het wetsvoorstel brengt mee dat het aan het bestuursorgaan is om te bepalen op welke manier elektronisch verkeer plaats vindt; 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. Deze worden niet bij of krachtens de Awb gesteld, maar vloeien voort uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).⁴ Voorts worden ingevolge de komende Wet digitale overheid regels gesteld aan de toegang tot elektronische dienstverlening⁵, waardoor bestuursorganen moeten voldoen aan veiligheidseisen terzake, alsmede aan de open informatieveiligheidsstandaarden HTTPS en HSTS.⁶

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de Awb niet de primaire plaats is om sturing te geven aan de ontwikkeling van het elektronisch verkeer. De leden van de PvdA-fractie delen die mening, maar vragen wat de regering wel en waar doet aan de ontwikkeling van het elektronisch verkeer met burgers.

Een overzicht van hetgeen de regering doet aan de ontwikkeling van het elektronisch verkeer met burgers is te vinden in de rapportage NL DIGIbeter 2019, de geactualiseerde versie van de Agenda Digitale Overheid.⁷ Het gaat hierbij onder meer om:

- gefaseerde invoering van toegankelijkheidseisen voor websites en mobiele applicaties;
- inloggen op passende betrouwbaarheidsniveaus (Wet digitale overheid);
- digitaliseren algemene bekendmakingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties);
- digitaal machtigen;
- digitaal kunnen delen van gegevens;
- eenmalige gegevensverstrekking;
- het verbeteren van de dienstverlening rond levensgebeurtenissen;
- invoeren Single Digital Gateway (SDG)
- uitrol van Standaard Business Reporting (SBR)
- uitrol e-facturering;
- vergroting van de informatieveiligheid

Daarnaast zijn er verschillende sectorspecifieke wetgevingstrajecten waarin het elektronisch verkeer met de overheid ook aan de orde is, zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet. Voor de eisen waaraan het elektronisch verkeer met bepaalde rechterlijke instanties moet voldoen, wordt voor het

⁴ De BIO, een circulaire, vervangt sinds januari 2020 de bestaande *baselines* informatieveiligheid voor Gemeenten, Rijk, Waterschappen en Provincies. Hiermee is een gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging ontstaan binnen de gehele overheid (Stcrt. 2020, 7857).

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 972.

⁶ Voorgenomen Besluit digitale overheid resp. Besluit beveiligde verbinding met overheidswebsites. Ook in dit verband van belang is de voorgenomen Regeling betrouwbaarheidsniveaus dienstverlening WDO.

⁷ Bijlagen bij Kamerstukken II, 2018/19, 26 643, nr. 621.

civiele recht en het bestuursrecht het Besluit elektronisch procederen ingevoerd.⁸

3. De wijzigingen

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bestuursorganen aangeven welke elektronische weg dan wel welke wijze van verzending voor berichten openstaat. Niet alle wegen zijn voor ieder bericht geschikt, zo wordt gesteld. De leden van de VVD-fractie vragen of overwogen is eenheid in de wijze van verzending aan te brengen, zodat de burgers zich niet bij elke verzending hoeven af te vragen op welke manier het bericht moet worden verzonden, en in hoeverre standaarden, zoals bij de Wet digitale overheid, mogelijk zijn.

Bij formeel berichtenverkeer met de overheid is in veel gevallen het gebruik van een bepaald formulier voorgeschreven. Het meeste berichtenverkeer met de overheid verloopt via een webformulier dat specifiek voor één bepaald bericht is ontworpen. Daarbij komt de vraag hoe het formulier elektronisch verzonden moet worden niet aan de orde: na het gebruik van de verzendknop komt het bericht vanzelf goed terecht. Ieder webformulier kan daarmee als een apart elektronisch kanaal worden beschouwd. Er zijn echter ook berichten waarvoor geen specifiek webformulier is ingericht. Voor deze berichten kan een meer algemeen kanaal worden aangewezen zoals een e-mailadres, een contactformulier of een plaats waar het uploaden van documenten mogelijk is. Afhankelijk van de aard van de berichten kunnen echter verschillende niveaus van beveiliging en authenticatie vereist zijn. Zo is e-mail niet voor alle berichten geschikt en moet afhankelijk van het soort van bericht een passend authenticatiemiddel worden gebruikt. Dat middel kan voor burgers en bedrijven bovendien verschillend zijn. Dit kan aanleiding zijn om voor verschillende soorten berichten aparte kanalen in te richten. Vrijwel ieder bestuursorgaan kent een e-mailadres of contactformulier waarmee algemene voorlichtingsvragen kunnen worden gesteld. Van het aanwijzen van dit kanaal als het algemene postadres van een bestuursorgaan, zoals bijvoorbeeld door de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) is voorgesteld, kan echter de onjuiste suggestie uitgaan dat langs deze weg 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. Het voorgaande neemt niet weg dat standaardisatie in het algemeen mogelijk en wenselijk is. Een voorbeeld hiervan is het Omgevingsloket Online waar met één webformulier alle omgevingsvergunningen kunnen worden aangevraagd. Daarnaast worden er, bijvoorbeeld door de VNG, op allerlei terreinen modelformulieren ontwikkeld.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State aangeeft dat het algemeen bestuursrecht zich minder leent voor standaardisering, maar ook onderschrijft dat in het proces wordt gestreefd naar harmonisering en standaardisering waar dat nuttig, nodig en uitvoerbaar is. De leden vragen of de regering wil toezeggen zo veel als mogelijk de standaardisering te

⁸ Het ontwerp van dat besluit is voorgehangen bij uw Kamer bij brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 1 mei 2020 (*Kamerstukken II*, 2019/20, 29 279, nr. 590).

bevorderen en onder andere in de handleiding die nu voorbereid wordt hierover duidelijke suggesties en bepalingen op te nemen.

Het kabinet werkt, samen met de andere overheden, geleidelijk en stapsgewijs toe naar digitalisering van overheidsdienstverlening. In dit proces wordt gestreefd naar harmonisering, standaardisering en interoperabiliteit waar nuttig, nodig en uitvoerbaar. Bevorderen van zoveel mogelijk standaardisering is het uitgangspunt. Het algemene bestuurs(proces)recht, zoals verankerd in de Awb en terzake waarvan voor bestuursorganen een handreiking implementatie wordt voorbereid, leent zich, gezien aard en karakter, minder voor standaardisering; dit geschiedt onderwerpsgewijs. Op tal van beleidsterreinen die (mede) betrekking hebben op elektronisch verkeer worden regels gesteld of voorbereid waarin de keuzevrijheid van bestuursorganen wordt beperkt en gestandaardiseerd. Voorbeelden zijn de voorgenomen Wet digitale overheid (waarin onder meer een grondslag voor verplicht door overheidsorganisaties toe te passen (technische) standaarden is opgenomen), de voorgenomen wijziging van de Bekendmakingswet (die voorziet in een gestandaardiseerde, digitale wijze van officiële publicatie door overheidsinstanties) en de Omgevingswet (die stroomlijning in het elektronisch verkeer en informatie-uitwisseling inzake de fysieke leefomgeving realiseert).

Het onderhavige wetsvoorstel stelt, dat het aan elk bestuursorgaan wordt overgelaten om te bepalen op welke wijze berichten moeten worden ingediend. Ik acht deze keuzeruimte van belang om, gezien de aard van hun specifieke dienstverlening, recht te doen aan de eigenheid van overheidsorganisaties en de behoefte aan het kunnen leveren van maatwerk. Inperking en standaardisering op dit punt zou bovendien ook nadelen met zich brengen; het biedt voor bestuursorganen onvoldoende mogelijkheden om nieuwe (technische) ontwikkelingen op te vangen en daarop in te spelen. Bestuursorganen moeten bovendien de ruimte hebben om ontwikkelingen te benutten ten behoeve van betere dienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat door bestuursorganen gemaakte keuzes kunnen leiden tot differentiatie acht ik verantwoord, omdat er voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Burgers moeten niet belemmerd worden door de verschillende keuzes die de bestuursorganen maken. Om die reden moet het bestuursorgaan kenbaar maken welk kanaal voor welk type bericht moet worden gehanteerd. Aldus is duidelijk en gemakkelijk vindbaar welke kanalen in welke gevallen wel en niet gebruikt mogen worden. Voorts wordt de burger die (toch) de verkeerde methode kiest, bijvoorbeeld omdat hij die route bij een ander bestuursorgaan wel kan gebruiken, in de meeste gevallen tegemoet gekomen doordat het bestuursorgaan hem moet wijzen op de juiste wijze van verzending dan wel het bericht gewoon moet behandelen. Tot slot wordt een wettelijke termijn verlengd als de verzender het bericht opnieuw moet indienen, maar redelijkerwijs kon menen dat hij het bericht kon indienen zoals hij heeft gedaan. De in voorbereiding zijnde handreiking dient er toe bestuursorganen te helpen bij toepassing van de nieuwe wetsbepalingen, biedt verdere verduidelijking en *best practices* en heeft daarmee ook een harmoniserend karakter.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af, nu het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat een bestuursorgaan een berichtenbox (met notificatie) gebruikt, dat er toe kan leiden dat natuurlijke personen bij diverse overheidsorganen berichtenboxen hebben. Dat zou voor natuurlijke personen tot verwarring kunnen leiden. Of gaat deze communicatie dan via «MijnOverheid.nl». De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.

Natuurlijke personen kunnen inderdaad bij verschillende bestuursorganen een berichtenbox hebben. De meeste bestuursorganen maken daarbij gebruik van de berichtenbox in MijnOverheid. Het gebruik daarvan is wel divers. Bepaalde organisaties plaatsen berichten zowel in de berichtenbox in MijnOverheid als in de berichtenbox van het eigen MijnDomein, bijvoorbeeld de Belastingdienst. Alleen van de plaatsing van het bericht in MijnOverheid hoeft dan een notificatie te worden verzonden. Andere organisaties zijn wel aangesloten bij MijnOverheid voor het verzenden van de notificatie, maar plaatsen de berichten zelf op hun eigen MijnDomein, zoals het UWV en de meeste pensioenfondsen. Tenslotte zijn er bestuursorganen die in het geheel geen gebruik maken van MijnOverheid voor hun digitale berichtenverkeer, bijvoorbeeld DUO. Omdat er in alle gevallen steeds één notificatie wordt verzonden leidt dit in de praktijk niet tot verwarring. Bij de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag toegezonden nota van wijziging is door toevoeging van een derde lid aan artikel 2:10 Awb duidelijker tot uitdrukking gebracht dat het bestuursorgaan alleen van de plaatsing van het bericht in MijnOverheid een notificatie hoeft te verzenden.

De leden van de VVD-fractie constateren, dat de bepalingen in het wetsvoorstel zo zijn geformuleerd dat er ruimte wordt gemaakt voor nieuwe ontwikkelingen. In dat kader kan er gebruik worden gemaakt van het portaal «MijnOverheid». Een geadresseerde heeft dan langs die weg toegang tot het bericht. Waarom het portaal «MijnOverheid» niet standaard gebruiken voor de communicatie met de bestuursorganen? Hoe kan «MijnOverheid» een platform worden waar burgers digitaal met de overheid in contact kunnen treden, niet alleen voor het kunnen stellen van vragen, het kunnen insturen van suggesties en het kunnen reageren op berichten van de overheid, maar ook voor wat in de memorie van toelichting wordt genoemd, de officiële berichten?

De meest gebruikte functie van MijnOverheid is op dit moment het inzien van (officiële) overheidsberichten. De ambitie is om MijnOverheid verder uit te breiden, zie bijvoorbeeld de Beleidsbrief Regie op Gegevens⁹ waar in gesproken wordt over de doorontwikkeling van MijnOverheid tot een plek waar burgers hun persoonlijke gegevens kunnen inzien, via welke zij een onjuist gegeven kunnen laten herstellen, en waar zij regie kunnen voeren over hun gegevens. In het kader van het wetsvoorstel elektronische publicaties¹⁰ kunnen burgers in MijnOverheid algemene bekendmakingen, kennisgevingen en mededelingen van de overheid die betrekking hebben op de eigen woonomgeving zien, en indien gewenst op maat laten attenderen op deze publicaties. Voorts wordt, naar aanleiding van de motie-Middendorp¹¹ onderzocht hoe MijnOverheid zodanig kan faciliteren dat de berichtenbox toegang geeft tot (gestructureerde) reactiemogelijkheden richting bestuursorgaan (tweezijdigheid). Daarbij wordt ook onderzocht of en hoe het stellen van vragen of insturen van suggesties het beste via MijnOverheid kan, nadat gebruikers zijn ingelogd. Het is daarnaast ook van belang dat er één loket tot stand komt dat toegang geeft tot alle elektronische diensten van de overheid. In het kader van de Single Digital Gateway¹² wordt in deze richting gewerkt. Een dergelijk loket bevat echter openbare informatie en wordt daarom bij voorkeur niet aangeboden in een persoonlijke omgeving waarop ingelogd

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 761, nr. 147

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 218, nr. 2

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 631

¹² Verordening (EU) 2018/1724 van het Europese parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

moet worden. Dat neemt niet weg dat vanuit MijnOverheid naar een dergelijk loket verwezen zou kunnen worden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af, in hoeverre de online identiteit en een e-mailadres voor elke Nederlander, zoals verwoord in de Initiatiefnota van de leden Middendorp en Verhoeven, hierbij van belang kan zijn (TK 34 993).

Het kabinet streeft er naar dat burgers zicht en grip hebben op hun persoonlijke gegevens bij de overheid; ook wordt gewerkt aan een samenhangend stelsel van voorzieningen en maatregelen, geordend vanuit logica en behoeften van de burger, waarmee burgers zich jegens de digitaal werkende overheid kunnen identificeren en waarmee overheden hun elektronische dienstverlening beter kunnen realiseren. In aansluiting op het doel van genoemde initiatiefnota moet MijnOverheid in dit stelsel een centrale rol gaan spelen als platform waar burgers digitaal met de overheid in contact kunnen treden, hun inlogmiddelen en machtigen kunnen regelen en kunnen bepalen welke kanalen en apps ze willen gebruiken. Met andere woorden als persoonlijk kanaal van burgers voor het doen van (zoveel mogelijk) zaken met de overheid. Zover is het nu echter nog niet, er is sprake van een stapsgewijze aanpak.¹³

De leden van de VVD-fractie constateren dat het bestuursorgaan kenbaar moet maken welk kanaal voor welke type bericht moet worden gehanteerd. Mocht iemand de verkeerde elektronische weg hebben gebruikt, dan kan het bestuursorgaan volstaan met erop te wijzen dat het bericht langs een andere weg moet worden ingediend. Een herstelkans is er niet. Daartoe wordt artikel 4.5 van de Awb aangepast. Deze werkwijze is, zo meldt de memorie van toelichting, gerechtvaardigd omdat er weinig tijd zit tussen het tijdstip waarop het bericht aan het bestuursorgaan wordt verzonden en het ontvangsttijdstip. De verzender van het bericht ontvangt meestal een automatisch gegenereerde reactie van het bestuursorgaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom er geen herstelkans wordt geboden. Ook de leden van de D66-fractie lezen in artikel 2:16 eerste lid dat als een verzender een andere elektronische weg gebruikt dan voorgeschreven het bestuursorgaan ermee kan volstaan hem erop te wijzen dat het bericht langs een andere elektronische weg moet worden ingediend. De verzender moet dat dan vaak zelf doen. Er hoeft door het bestuursorgaan geen herstelkans te worden geboden (behalve in enkele uitzonderingsgevallen). De leden vragen of de regering kan toelichten waarom dit gerechtvaardigd is en hoe een «van het kastje naar de muur» situatie kan worden voorkomen.

Het bestuursorgaan is ingevolge het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, verplicht voor ieder type «officieel» bericht een wijze van elektronisch verzenden aan te wijzen. Is een elektronische weg eenmaal opengesteld voor een bepaald type bericht, dan wordt verwacht dat degene die een dergelijk type bericht aan een bestuursorgaan wil sturen, die weg ook daadwerkelijk gebruikt. Vanzelfsprekend dient de te hanteren weg kenbaar te zijn (gemaakt); de verzender van het bericht moet weten waar hij aan toe is. Dit geschiedt, naast de verplichte bekendmaking in bijvoorbeeld het Gemeenteblad of de Staatscourant, doorgaans op de eigen website van het bestuursorgaan. Aldus is duidelijk en gemakkelijk vindbaar welke kanalen in welke gevallen wel en niet gebruikt mogen worden. Kiest de burger toch de verkeerde methode, dan moet het bestuursorgaan hem wijzen op de juiste wijze van verzending – hiermee wordt in feite een

¹³ Zie over dit streefbeeld de beleidsbrief Regie op Gegevens, *Kamerstukken II 2018/19*, 32 761, nr. 147.

herstelbaarheid geboden en wordt een «kastje naar de muur» situatie voorkomen – dan wel moet het bestuursorgaan het bericht gewoon behandelen (artikel 2:16, eerste lid, aanhef resp. eerste lid, onder a en c *juncto* artikel 2:24). De verzender wordt dus, ook als hij de verkeerde weg kiest, geholpen, namelijk via de genoemde – verplichte – handelwijzen van het bestuursorgaan. De herstelbaarheid van artikel 4:5 heeft in dit geval geen meerwaarde.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bestuursorganen zelf moeten bepalen welke elektronische weg voor welk type bericht opengesteld zal worden. Deze keuzeruimte is blijkens de memorie van toelichting nodig om recht te doen aan de eigenheid van overheidsorganisaties en hun behoefte tot het leveren van maatwerk. De leden vragen zich af hoe deze keuzeruimte en mogelijke differentiatie zich verhoudt tot de uitkomsten van het onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman, waaruit blijkt dat het belangrijkste verbeterpunt dat door burgers richting de overheid wordt aangedragen is het «versimpelen». In zijn position paper beschrijft de Nationale ombudsman dat hieronder verstaan moet worden: «begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket.» De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de tegenstelling ziet tussen de genoemde keuzeruimte en de wens van de burger tot meer «versimpeling». Ook de Afdeling heeft op dit punt kritische opmerkingen geplaatst en onder andere de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak genoemd tot het verplichten van bestuursorganen tot het openen van een algemeen e-mailadres, een algemeen elektronisch postadres voor bestuursorganen.

Ik onderschrijf het belang van het vereenvoudigen van het contact met bestuursorganen door het gebruik van begrijpelijke taal, eenvoudige procedures en het ontsluiten van alle diensten via één loket. Het leveren van maatwerk bij elektronische transacties staat hieraan niet in de weg, mits een bestuursorgaan deze transacties op eenvoudige wijze ontsluit via haar digitale loket. Voor een nadere uiteenzetting verwijs ik naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie naar de mogelijkheid om eenheid te brengen in de wijze van verzending van berichten. Daarin wordt reeds ingegaan op de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe één en ander in de praktijk zal gaan. Zal het bericht op korte termijn na ontvangst van het bericht worden bekeken door het bestuursorgaan en wordt beoordeeld of dit bericht op de juiste manier is verzonden? Wordt de verzender hiervan tijdig op de hoogte gesteld zodat de verzender het bericht alsnog tijdig op de juiste manier kan indienen?

Het streven is dat bestuursorganen een aan hen gezonden bericht op korte termijn na ontvangst bekijken en beoordelen of dit bericht op de juiste manier is verzonden. In de praktijk geschiedt dit – juist door digitalisering – veelal snel. Van een onjuiste wijze van indienen wordt de verzender onverwijld op de hoogte te gesteld, zodat hij het bericht alsnog op de juiste manier kan indienen. Na ontvangst van het juist ingediende bericht start de behandeltermijn. Als een onjuist ingediend bericht, met toepassing van artikel 2:16, eerste lid, onder a, toch wordt behandeld, wordt de verzender hiervan onverwijld op de hoogte gesteld en vangt de behandeltermijn aan op het tijdstip van doorgeleiding (artikel 2:24).

De leden van de CDA-fractie onderkennen, dat partijen bij het gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer veel afhankelijker zijn van de techniek en dat het bestuursorgaan meer aandacht dient te besteden aan de noodzakelijke infrastructuur. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op

de toevoeging in de memorie van toelichting, dat er minder ruimte is voor maatwerk en coulance. Ook de leden van de D66-fractie merken op dat in het wetsvoorstel benoemd wordt dat elektronisch verkeer er voor zorgt dat er minder ruimte is voor maatwerk en coulance. Wat betekent dit voor het vertrouwen in de overheid van mensen, vragen deze leden? Hoe wordt in deze wet gewaarborgd dat maatwerk en coulance toch mogelijk blijven waar voor de elektronische weg gekozen wordt?

In de toelichting is beoogd in algemene zin aan te geven, dat het gebruik van (computer)techniek ons voor nieuwe praktische en juridische vragen en problemen stelt. Het gebruik van digitale infrastructuur *sec* kan leiden tot meer rigiditeit en afbreuk van vertrouwen in de overheid, doordat werkprocessen van overheidsorganisaties ondersteund worden door (technische) systemen. Daarom is het van groot belang maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat bestuursorganen doeltreffend en doelmatig digitaal kunnen werken, maar er tegelijkertijd recht wordt gedaan aan de beginselen van behoorlijk bestuur en waarborgen en rechtszekerheid voor burgers worden gerealiseerd.

Dit wetsvoorstel dient ertoe burgers en bedrijven het recht te geven op digitaal zakendoen met de overheid. Het wetsvoorstel voorziet er voorts in, dat indien voor de elektronische weg wordt gekozen, deze weg met voldoende waarborgen is omkleed. Voorts voorziet de Awb op diverse plekken in (juridische) ruimte voor bestuursorganen voor het bieden van maatwerk, bijvoorbeeld ingeval van digitalisering van de dienstverlening en besluitvorming door de overheid.¹⁴

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het uitgangspunt van het regeringsbeleid: burgerperspectief, het centraal stellen van burgers en ondernemers en hun autonomie en behoeften; bij digitalisering van de overheid zijn de positie en de bescherming van de burger – ook wanneer die ondernemer is – essentieel. In dit verband vragen deze leden op welke wijze burgers en bedrijven betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is rekening gehouden met de wensen van burgers zoals deze uit gebruikersonderzoek en klachten naar voren komen. Daarbij blijkt dat mensen graag zelf bepalen of zij op papier of digitaal met de overheid communiceren en dat een grote groep burgers een voorkeur heeft voor digitale communicatie. Onderzoek van de Nationale ombudsman¹⁵ en het onderzoek «Wensen en waardering van overheidsdienstverlening»¹⁶ bevestigen dit. Uit klachten van burgers, zoals onder meer verwoord door de Nationale ombudsman¹⁷ blijkt daarnaast een behoefte aan meer waarborgen in het elektronisch verkeer. De kern van het wetsvoorstel wordt daarom gevormd door de introductie van het recht om formele berichten op elektronische wijze naar de overheid te zenden en door extra waarborgen voor de burger met betrekking tot het elektronisch verkeer met de overheid. Ten slotte zijn burgers in het kader van de internetconsultatie in de gelegenheid gesteld om op het wetsvoorstel te reageren.

¹⁴ Maatwerk met de Awb, rapport («toolbox») in opdracht van het Ministerie van BZK, 30 september 2019. www.digitaleoverheid.nl (bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 644).

¹⁵ Relatie burger overheid 2030; onderzoek in opdracht van De Nationale ombudsman, Manuel Kaal e.a., 26 april 2019.

¹⁶ Wensen en waardering van overheidsdienstverlening; een onderzoek onder burgers en ondernemers uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen, 29 augustus 2019, Bijlage 907193 bij Kamerstukken II, 2019/20, 26 643, nr. 644.

¹⁷ Hoezo MIJNoverheid?; onderzoek naar knelpunten voor burgers bij MijnOverheid / de Berichtenbox, 6 september 2017, Rapportnummer 2017/098.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een algemene zorgplicht tot bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie. Deze leden constateren dat de invulling, vormgeving en differentiatie binnen de doelgroep aan bestuursorganen worden gelaten. Welke waarborgen kan de burger concreet aan de aldus geformuleerde zorgplicht ontlenen, zo vragen deze leden. Ook de leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel de behoeften van burgers en bedrijven centraal stelt. Hierbij hoort ook een verantwoordelijkheid van de overheid om hen hulp te bieden in contact met de overheid. Het wetsvoorstel voorziet daarom 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.» De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten hoe breed deze zorgplicht moet worden gezien en of het klopt het dat deze zorgplicht niet rechtens afdwingbaar is. Welke criteria gelden om aan deze zorgplicht te voldoen? Is de regering van mening dat na wijziging van het wetsvoorstel na het advies van de Raad van State deze zorgplicht nu concreter is? Hoe verhouden de uitgangspunten neergelegd in de «Ombudsvisie op digitalisering» van de Nationale ombudsman zich tot deze zorgplicht? Ook de leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel een algemene zorgplicht voor bestuursorganen introduceert: zij moeten passende ondersteuning bieden bij het verkeer met het bestuursorgaan (artikel 2.1, eerste lid). Daarbij gaat het niet alleen om hulp aan degenen die moeite hebben met digitalisering. De uitwerking van deze zorgplicht wordt overgelaten aan de betrokken bestuursorganen. De leden vinden deze zorgplicht een stap in de goede richting, maar vragen zich ook af of ze voldoende soelaas zal bieden, gelet op het feit dat de overheid voor veel burgers steeds verder uit het zicht verdwijnt, zoals de Nationale ombudsman onlangs nog vaststelde. (<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar>). De leden van de PvdA-fractie vragen hoe degelijk al die bestuursorganen daaraan afzonderlijk gestalte gaan geven.

Door bovengenoemde fracties wordt gevraagd naar vormgeving en inroepbaarheid van de zorgplicht in het nieuwe artikel 2:1, eerste lid. In dit verband zij opgemerkt dat het burgerperspectief mede leidend is voor dit wetsvoorstel. Een belangrijke exponent hiervan is introductie van de zorgplicht in artikel 2:1, dat stelt dat bestuursorganen moeten zorgen voor passende ondersteuning bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. De bepaling is in het wetsvoorstel opgenomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin een sterker burgerperspectief werd bepleit. De zorgplicht is breed in de zin dat deze geldt ter zake van digitaal en papieren verkeer. De zorgplicht is afdwingbaar: een burger of bedrijf kan het bestuursorgaan aanspreken op het bestaan en de toepassing van ondersteuning biedende maatregelen en kan over tekortschietende ondersteuning een klacht indienen. Een rechter kan bij een geschil tussen burger en overheid de geboden ondersteuning meewegen. Welke maatregelen dit zijn (vorm en inhoud), wordt aan het bestuursorgaan overgelaten; 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, kortom welk beleid passend is. Naast het burgerperspectief wordt hiermee tevens recht gedaan aan de positie van bestuursorganen; zij kennen hun specifieke doelgroep(en) en hun behoeften immers het beste. Het is niet mogelijk om in de onderhavige algemene wet in uniformering te voorzien; sprake is immers van vele, veelsoortige, bestuursorganen, diensten en doelgroepen. Het nieuwe artikel 2:1, eerste lid, geeft een ondergrens en richting aan en zal in de bestuurspraktijk gestalte (moeten) krijgen. Nodig

is dat er ondersteuning bij bestuurlijk verkeer is, dit aantoonbaar en transparant is en ingaat op de betrokken doelgroepen, de vaardigheden en inspanningen die van burgers en bedrijven verwacht mogen worden. De ondersteuning is passend wanneer deze zodanig is vormgegeven, dat de doelgroep waarop een dienst zich richt deze normaal gesproken kan afnemen, mede gelet op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt «wees toegankelijk» dat de Nationale ombudsman formuleert in zijn Ombudsvisie digitale overheid. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid zijn infrastructuur (digitaal en niet-digitaal) zo dient in te richten, dat de toegang tot die overheid voor iedere burger gewaarborgd is. De overheid dient dit onder meer te doen door ondersteuning te bieden aan die burgers die digitaal zaken willen doen, maar dit nog niet kunnen. De verplichting om passende ondersteuning te bieden geeft invulling aan dit uitgangspunt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering het advies van de Nationale ombudsman opvolgt om bij elke gemeente één loket in te richten waar burgers – ook fysiek – voor alle overheidszaken terecht kunnen en op weg geholpen kunnen worden.

De Nationale ombudsman heeft in een interview¹⁸ verklaard dat iedere gemeente een balie zou moeten hebben waar de burger met alle vragen terecht kan. Als een vraag over andere zaken gaan dan gemeentelijke kwesties gaat, bijvoorbeeld rijksbelastingen kan de gemeente iemand doorverwijzen naar de juiste instantie. Ik deel deze opvatting, die overigens al enkele decennia door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt ondersteund.¹⁹ Beoogd wordt om de fysieke balies van een gemeente op één plek te concentreren, de dienstverlening te integreren naar vraagpatroon (zoals een levensgebeurtenis), de diensten ook aan te bieden via één loket op het internet en een centraal telefoonnummer in te richten waar een burger met alle vragen terecht kan. Onder de naam Klantcontactcentrum (KCC) heeft een dergelijke voorziening inmiddels breed ingang gevonden in de wereld van de gemeentelijke dienstverlening. Op dit moment richten de inspanningen zich vooral op een complementaire voorziening: lokale fysieke toegankelijkheid van landelijke diensten. Hiertoe worden bij bibliotheken Informatiepunten Digitale Overheid ingericht. Het is een gezamenlijk project van de Manifestgroep (een organisatie waarin vijftien grote landelijke uitvoeringsorganisaties samenwerken), provinciale ondersteuningsinstellingen, de Koninklijke Bibliotheek en de lokale bibliotheken. Het is de bedoeling dat op termijn ook kleinere landelijke dienstverleners aansluiten. Hier worden mensen verder geholpen met vragen over bijvoorbeeld huurtoeslag, Aow, werk, uitkering, belasting of pgb. Bibliotheekmedewerkers helpen hen ter plekke op weg of verwijzen door naar lokale partners als het gaat om persoonsgebonden informatie. Mensen die moeite hebben met computers en internet kunnen bij de bibliotheken ook deelnemen aan digivaardigheids cursussen. Vijftien bibliotheken, verspreid over het land, zijn gestart met een Informatiepunt Digitale Overheid. Binnen twee jaar is er een landelijk dekkend netwerk van informatiepunten. Daarnaast loopt er vanaf 2018 bij vijf gemeenten een pilot «Gezamenlijke dienstverlening op locatie» waarbij DUO, SVB, CAK en in een aantal gevallen ook de Belastingdienst en het UWV, samen met het Juridisch Loket een balie hebben ingericht. Het Kloosterhoeveberaad, een gezamenlijk overleg van gemeenten en landelijke uitvoerings-

¹⁸ Ombudsman: elke gemeente moet een hulploket krijgen, Trouw, 31-10-2019.

¹⁹ Bijvoorbeeld het Programma Overheidsloket 2000 (1996) en het Programma Overheid heeft Antwoord© (2007).

organisaties, onderzoekt nu hoe aan deze pilots vervolg kan worden gegeven.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in een algemene zorgplicht tot bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie, waarbij de verdere invulling en vormgeving wordt overgelaten aan de bestuursorganen. De leden lezen dat in de memorie van toelichting verschillende voorbeelden van ondersteuning middels digitale middelen benoemd worden, waarna als laatste hulp aan de telefoon of de balie wordt vermeld. De Nationale ombudsman verwoordt in zijn position paper van 5 november 2019 «in de toekomst is het essentieel dat burgers recht houden op menselijk contact dat daadwerkelijk betekenis heeft. Niet het (digitale) systeem maar juist de menselijke maat en persoonlijk contact zou centraal moeten staan.» Blijkens de memorie van toelichting zal er een handleiding opgesteld worden die bestuursorganen helpt bij het optimaal implementeren van de wettelijke verplichtingen in de eigen organisatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij de opmerking van de Nationale ombudsman aangaande de essentiële rol van persoonlijk contact met de burger onderschrijft. De leden vragen of deze opmerking, maar ook de verdere adviezen van de Nationale ombudsman aangaande de passende ondersteuning doorgang vinden in de handleiding die voorbereid wordt.

Fysiek contact kan belangrijk zijn, maar is niet altijd nodig of wenselijk. Persoonlijk contact kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het desbetreffende bestuursorgaan moet de afweging maken of en in welke gevallen en op welke wijze (in welke vorm) dit in de rede ligt. In de handreiking implementatie wetsvoorstel Awb wordt het onderwerp ondersteuning meegenomen.

De leden van de CDA-fractie geven aan, dat de Nationale ombudsman in zijn Ombudsvisie op digitalisering overheid (2017) vier uitgangspunten heeft geformuleerd, die ook verband houden met de wijze waarop het contact tussen burger en overheid in de toekomst wordt geregeld. Ook de leden van de D66-fractie vragen zich af hoe deze uitgangspunten zich verhouden tot de zorgplicht.

De uitgangspunten zijn:

- 1. Neem verantwoordelijkheid. De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het dienstverleningsproces en neemt ook die verantwoordelijkheid;*
- 2. Wees toegankelijk. De overheid dient zijn infrastructuur (digitaal en niet-digitaal) zo in te richten dat de toegang tot die overheid voor iedere burger gewaarborgd is;*
- 3. Wees oplossingsgericht. De overheid zorgt ervoor dat fouten in het digitale systeem opgelost worden;*
- 4. Wees gebruiksvriendelijk. De overheid zet digitalisering in het belang van de gebruikers in en niet alleen vanuit het gemak.*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op deze door de Nationale ombudsman geformuleerde uitgangspunten.

Ik onderschrijf de door de Nationale ombudsman genoemde uitgangspunten. Het wetsvoorstel geeft hier op verschillende onderdelen ook uitwerking aan. In de eerste plaats neemt de regering met dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het dienstverleningsproces door hieraan wettelijke eisen te stellen. In de tweede plaats wordt de toegankelijkheid verbeterd door een recht op elektronisch verkeer te introduceren naast de mogelijkheid tot communicatie op papier en door het bieden van passende ondersteuning hierbij. In de derde plaats wordt een aantal problemen geadresseerd dat de Nationale ombudsman heeft

gesignaleerd in zijn rapport «Hoezo Mijnoverheid?» Het gaat daarbij om het ontbreken van inhoudelijke informatie in de e-mailnotificatie en het bij herhaling niet aankomen van e-mailnotificaties. Het wetsvoorstel schrijft voor dat de e-mailnotificatie bepaalde essentiële informatie bevat en dat bij het niet aankomen van notificaties op andere wijze contact moet worden opgenomen met de geadresseerde. In de vierde plaats bevat het wetsvoorstel een aantal verplichtingen voor de overheid dat de gebruiksvriendelijkheid van het elektronisch verkeer bevordert:

- Verplichte ontvangstbevestiging van een elektronisch bericht aan de overheid
- Recht op afschrift van ingevoerde gegevens in een web-formulier
- Verbod op het afdwingen in een web-formulier van niet verplichte gegevens
- Verlengde indieningstermijn bij storing
- Verplichte notificatie bij plaatsing van een bericht in een berichtenbox
- Opnemen van essentiële informatie in een notificatie
- Langs andere weg contact opnemen als een elektronisch bericht niet kan worden bezorgd.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat bij een storing een termijnoverschrijding niet aan de verzender kan worden tegengeworpen wanneer die storing geschiedt kort voor het einde van de termijn van indiening, analoog aan artikel 6:11 Awb. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de belanghebbende moet kunnen aantonen dat de fout bij het bestuursorgaan lag om in aanmerking te komen voor de verlenging van de termijn. Deze leden vragen de regering: op welke wijze moet de belanghebbende dit kunnen aantonen? Wat voor bewijs voldoet? Hoe wordt de belanghebbende hierover geïnformeerd?

Verzender moet, voor de toepassing van verschoonbaarheid, aannemelijk kunnen maken dat de storing buiten zijn invloedssfeer valt en dus niet is aan hem is toe te rekenen, maar aan het bestuursorgaan, de internetprovider, of (bij een stroomstoring) aan de exploitant van de elektriciteitskabel. Wat redelijk bewijs is, hangt af van de omstandigheden van het geval; gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het overleggen van een *screenshot* van een overbelaste of anderszins niet-toegankelijke overheidswebsite of een verwijzing naar de onderhouds- en storingenpagina van de desbetreffende instantie. Belanghebbenden kunnen zich veelal op de *rss-feed* van deze pagina abonneren, waardoor ze automatisch van (geplande en voorgedane) storingen op de hoogte worden gesteld.

De leden van de D66-fractie merken op dat het bestuursorgaan voor verschillende berichten verschillende wijzen van verzending kan aanwijzen. Het criterium hierbij is 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. Kan de regering «een voldoende betrouwbaar en vertrouwelijke manier» definiëren? Welke wijze van verzending is per definitie niet betrouwbaar? Op welke wijze speelt privacy een rol in deze afweging?

Hetgeen een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke wijze van verzending moet worden geacht, is – met inachtneming van (wettelijke) eisen en standaarden inzake veiligheid en betrouwbaarheid – ter beoordeling van het betreffende bestuursorgaan; dat heeft immers het beste zicht op de aard en inhoud van zijn dienstverlening en de daarmee gepaard gaande soorten berichten. Bovendien biedt deze formulering bestuursorganen de ruimte om de stand der techniek en actuele beveiligingsstandaarden toe te passen en in te spelen op de benodigde mate van

privacybescherming. In dat verband zullen sociale media niet voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn, evenals de fax. De keuze voor e-mail ligt slechts in de rede als er weinig noodzaak is tot authenticatie en weinig behoefte bestaat aan beveiliging van de verbinding, bijvoorbeeld omdat er weinig privacyaspecten aan een bericht zitten. Veelgebruikt zijn een algemeen contactformulier dat versleuteld via internet wordt verzonden, eventueel met de mogelijkheid gescande documenten mee te zenden, en al dan niet gekoppeld aan een vorm van authenticatie als dat nodig is om de afzender te identificeren (zoals DigiD, e-Herkenning of, in de toekomst, een onder de WDO erkend inlogmiddel). Ook kan een specifiek webformulier worden gekozen, waarbij de door de verzender ingevoerde data worden opgeslagen in een geautomatiseerd systeem ter verwerking van het bericht.

De leden van de D66 fractie lezen dat bestuursorganen moeten bepalen welke elektronische weg zij voor welk type bericht openstellen. Zij lezen dat het bestuursorgaan kenbaar moet maken welk kanaal voor welk type bericht moet worden gehanteerd. De leden van de D66-fractie begrijpen de gedachtegang hierachter (gezien het feit dat de aard van de dienstverlening kan verschillen en om recht te doen aan het doel van maatwerk) maar vragen zich ook af of hier geen verwarring over kan ontstaan. Zoals de Raad van State schrijft: het is aan de burger om telkens uit te zoeken welke wijze van indiening is voorgeschreven door het specifieke bestuursorgaan. Het zou kunnen voorkomen dat een gemeente een wirwar aan kanalen openstelt, die slechts gebruikt mogen worden voor hun specifieke doel. Hoe wordt een bestuursorgaan geacht kenbaar te maken voor welk kanaal welk type bericht moet worden gehanteerd (artikel 2:13 tweede lid)? Acht de regering een pagina ergens op de website voldoende? Acht de regering dit voor eenieder, ook minder digitaal vaardigen, werkbaar? Hoe wordt voorkomen dat mensen de weg kwijt raken? Speelt de zorgplicht (artikel 2:1) hier ook een rol?

In aansluiting op de hierboven gegeven antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie, wordt er op gewezen dat de aanwijzing van een wijze van indiening op grond van het voorgestelde artikel 2:13, tweede lid, een besluit van algemene strekking is, dat als zodanig bekendgemaakt dient te worden. Naast de officiële bekendmaking van het besluit, zal het bestuursorgaan op de eigen website moeten aangeven hoe berichten elektronisch aan het bestuursorgaan kunnen worden gezonden. Hierbij 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.

Op deze wijze wordt een hoge mate van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid bereikt, waarbij ook minder digitaal vaardigen hun weg kunnen vinden. Met de toepassing van de bovenstaande uitgangspunten kan door bestuursorganen in belangrijke mate invulling worden gegeven

aan hun zorgplicht; daarnaast kan – afhankelijk van de aard van de dienstverlening en doelgroep(en) – ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een helpdesk, in de rede liggen.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de obstakels die een berichtenbox met zich mee kan brengen. Als iemand bijvoorbeeld een onwerkbare DigiD heeft kan er niet worden ingelogd. Is de regering het met de SP eens dat dit tot veel stappen leidt om overheidspost te kunnen lezen? Iets dat bij reguliere post niet of in ieder geval aanzienlijk minder het geval is?

Het kan inderdaad voorkomen dat iemand niet meer over een DigiD beschikt. Doorgaans kan dit na verlies of onwerkbaarheid gewoon opnieuw worden aangevraagd, soms echter is aanvragen (tijdelijk) niet mogelijk. Bijkomend gevolg is dat diegene daardoor niet meer de digitale post in de Berichtenbox van MijnOverheid kan inzien. Diegene kan contact opnemen met de helpdesk van MijnOverheid, met het verzoek om de instellingen aan te passen, zodat er geen digitale post meer naar de Berichtenbox wordt verstuurd. Daarnaast kan de helpdesk een overzicht geven van welke organisaties er nog ongelezen berichten in de Berichtenbox staan. Betreffende organisaties kunnen dan worden benaderd met het verzoek om de papieren versie van het digitale bericht te versturen.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er niet voor is gekozen om het bestuursorgaan te verplichten om na een eerste onbezorgde notificatie het bericht op papier te verzenden.

Notificatie (= attendering op een bezorgd bericht) is aan de orde wanneer een bestuursorgaan een bericht in een berichtenbox plaatst. Indien sprake is van een onbezorgde notificatie («bounce») – deze wordt veelal verzonden via e-mail, sms of app – kan het opportuun zijn dat het bestuursorgaan de geadresseerde langs andere weg, bijvoorbeeld per telefoon of brief, informeert over het niet kunnen bezorgen van de notificatie en over de maatregelen die de geadresseerde kan nemen om notificaties te ontvangen en bijgevolg voor de toekomst geattendeerd te worden op verzonden berichten. Artikel 2:11 van het wetsvoorstel is in dit verband bij de tezamen met deze nota naar aanleiding van het verslag uitgebrachte nota van wijziging verduidelijkt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er niet voor gekozen is om het bestuursorgaan de verplichting op te leggen dat voor elke dag of elk uur dat er een storing is en het onmogelijk is een aanvraag te doen, de aanvraagtermijn met eenzelfde termijn te verlengen?

Een storing aan het begin van een termijn is geen probleem als daarna nog genoeg tijd over blijft om het bericht binnen de termijn te verzenden. Zo dient een bezwaarschrift binnen zes weken bij het bestuursorgaan te zijn ingediend. Een storing in de eerste week vormt voor een belanghebbende geen enkel beletsel om het bezwaarschrift tijdig in te dienen. Het is daarom alleen nodig om de termijn te verlengen indien een storing aan het einde van de indieningstermijn plaatsvindt. Zie ook hetgeen in reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie is opgemerkt inzake verschoonbare termijnoverschrijding.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat in de memorie van toelichting uiteen wordt gezet dat bestuursorganen bij hun verzending van berichten niet zonder meer gebruik kunnen maken van e-mailadressen die zij in het verleden voor een eerdere aangelegenheid hebben gebruikt. Zij zullen zich ervan moeten vergewissen of zo'n adres nog steeds het juiste is ofwel langs andere weg aan een actueel adres

moeten zien te komen, bijvoorbeeld door daarnaar te vragen op het aanvraagformulier. Doen zij dat niet, dan is niet voldaan aan artikel 2.8, dat eist dat de geadresseerde kenbaar heeft moeten maken dat hij langs digitale weg bereikbaar is. Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat ditzelfde – terechte – uitgangspunt ook zou moeten gelden in gevallen waarin een deelnemer aan een berichtenbox heeft aangegeven geen notificaties te willen ontvangen of wanneer diens e-mailadres is gewijzigd. Maar in die gevallen wordt het risico, zo begrijpen deze leden uit de memorie van toelichting (p. 22), juist geheel bij de burger gelegd. Waardoor wordt dat verschil gerechtvaardigd?

Gebruik van een berichtenbox betreft een andere situatie dan de situatie waarin het bestuursorgaan bij de verzending van officiële berichten gebruik maakt van e-mail. Bij gebruik van een berichtenbox heeft de gebruiker kenbaar gemaakt dat hij digitaal bereikbaar is, door de berichtenbox te activeren. Door geen notificaties te willen ontvangen of door een nieuw e-mail adres niet door te geven, onthoudt gebruiker zich van ontvangst van een (attenderings)service. Daarmee heeft hij er voor gekozen om uit eigen beweging zijn berichtenbox in te zien om eventuele berichten te checken. Het is niet onredelijk dat het bestuursorgaan zich dan niet nogmaals hoeft te vergewissen van digitale bereikbaarheid. Overigens attenderen bestuursorganen gebruikers in de praktijk regelmatig (elektronisch) op het belang van notificatie en op het daartoe doorgeven van een actueel e-mailadres. Ook via MijnOverheid wordt hierop geattendeerd.

De leden van de PvdA-fractie vragen, waarom het wetsvoorstel (artikel 2.11) niet bepaalt dat het bestuursorgaan, als verzending langs digitale weg – ook bij eventueel herhaald proberen – niet lukt, het bericht alsnog per papieren post dient te versturen?

Wanneer er sprake is van een onbezorgd bericht oftewel *bounce* (hetgeen zich naar zijn aard primair voordoet bij het gebruik van e-mail) moet het bestuursorgaan beziën welke actie opportuun is, afhankelijk van de oorzaak van de *bounce*. Bij een *soft bounce* (tijdelijk probleem bij het afleveren van het bericht, doordat de mailbox van de ontvanger vol is, de mailserver van de ontvanger tijdelijk niet bereikbaar is of omdat het bericht te groot is) kan inhoud of omvang van het bericht of type bestand worden aangepast, of kan het bericht op een later tijdstip worden verstuurd. Bij een *hard bounce* (niet bestaand of ongeldig adres, waardoor een bericht permanent niet kan worden afgeleverd) kan de geadresseerde om een ander elektronisch adres worden gevraagd. Verzending van het bericht per papieren brief zal meestal niet nodig zijn. In dit verband is artikel 2:11 in de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag uitgebrachte nota van wijziging gespecificeerd en verduidelijkt.

Bestuursorganen kunnen voor verschillende typen elektronische berichten die aan hen worden gericht, verschillende kanalen aanwijzen en daaraan eisen stellen (artikel 2:13). Dat is begrijpelijk en efficiënt, maar het maakt het voor burgers wel onoverzichtelijk en het zal er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie onvermijdelijk toe leiden dat berichten nogal eens bij een verkeerd kanaal worden ingediend. Het risico daarvan wordt in het wetsvoorstel voor een belangrijk deel bij de burger neergelegd. Als hij een kanaal gebruikt dat in het geheel niet is aangewezen, krijgt hij niets meer te horen (artikel 2:16, tweede lid). Gebruikt hij een wel, maar voor een ander type berichten aangewezen kanaal, dan kan het bestuursorgaan er in beginsel mee volstaan hem op de juiste weg te wijzen. Doorzenden van het bericht naar de juiste afdeling binnen het bestuursorgaan is slechts in bepaalde gevallen voorgeschreven (artikel 2:16, eerste lid) en er

hoeft voor het overige geen gelegenheid te worden gegeven om eventuele verzuimen te herstellen (nieuw tweede lid van artikel 4:5). Wat moet in dit verband worden verstaan onder «zonder nadere bewerking» in artikel 2:16, eerste lid, onderdeel b. Mogen de leden van de PvdA-fractie er niet van uitgaan dat elk elektronisch bericht uiteindelijk valt uit te printen en intern door te sturen, of is dat al «nadere bewerking» in de zin van deze bepaling? Mag bijvoorbeeld een burger die in een wat a-typische situatie verkeert, waardoor hij zijn gegevens niet op het aangewezen webformulier kwijt kan, zijn gegevens ook via een algemeen mailadres dat weliswaar niet voor zijn type aanvragen is aangewezen, aan het bestuursorgaan voorleggen, of moet hij daarvoor dan maar de papieren weg bewandelen? Dat laatste zou onlogisch zijn, gelet op het doel van het wetsvoorstel zo menen de leden van de PvdA-fractie. Kunt u hier op ingaan?

Zoals hiervoor aangegeven op een vraag van de leden VVD-fractie, dient de door het bestuursorgaan aangegeven wijze van verzending kenbaar te zijn (gemaakt); de verzender van het bericht moet weten waar hij aan toe is. Bekendmaking geschiedt, naast de verplichte publicatie in bijvoorbeeld het Gemeenteblad of de Staatscourant, doorgaans op de eigen website van het bestuursorgaan. Zo is duidelijk en overzichtelijk welke kanalen in welke gevallen wel en niet gebruikt mogen worden, en is de kans op gebruik van een verkeerd kanaal minimaal. Kiest de burger onverhoopt toch de verkeerde methode, dan worden hem waarborgen geboden: de mogelijkheid tot herstel of, indien het bericht zonder nadere bewerking intern doorgeleid kan worden, alsnog behandeling door het bestuursorgaan.

Door de variëteit en complexiteit van elektronische berichten kan interne doorgeleiding/behandeling lastig uitvoerbaar zijn, bijvoorbeeld omdat het bericht versleuteld is. Van een behandelplicht is sprake, indien het voor het bestuursorgaan technisch mogelijk is om het bericht als zodanig in behandeling te nemen en er dus geen omzetting naar een ander bestand nodig is. Uitprinten, al dan niet gevolgd door een scan, moet als nadere bewerking worden beschouwd, hetgeen niet van het bestuursorgaan wordt gevergd. Indien de door het bestuursorgaan opengestelde weg bestaat uit een specifiek webformulier, zal dit op de juiste wijze ingevuld moeten worden, omdat de gegevens die in een bepaald veld zijn ingevuld, worden opgeslagen in voor die gegevens bestemde plaatsten in de systemen van het bestuursorgaan, waarna besluitvorming kan worden voorbereid. Doorgaans zullen de betrokken gegevens een plek kunnen vinden in het webformulier; indien dit niet het geval is, biedt de papieren weg uitkomst of kan contact met het bestuursorgaan worden opgenomen over hoe met de gerezen vraag om te gaan.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering in dit verband vindt van de suggesties die de NVvR deed: een algemeen, gemakkelijk toegankelijk elektronisch postadres voor elk bestuursorgaan (zoals het Burgerlijk Wetboek ook van particuliere dienstverleners eist) en een algemene interne doorgeleidingsplicht. De leden vragen of de mening van de leden van de PvdA-fractie gedeeld wordt, dat dit goede suggesties zijn en zo ja, hoe deze worden uitgevoerd. Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie naar de mogelijkheid om eenheid te brengen in de wijze van verzending van berichten. Daarin wordt reeds ingegaan op deze suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

De leden van de PvdA-fractie juichen het toe dat bij gebruik van berichtenboxen notificaties verplicht worden gesteld en dat deze ook informatie moeten bevatten over aard en rechtsgevolgen van het in de box geplaatste bericht (artikel 2:10). Zij zien berichtenboxen primair als een vorm van service aan burgers en bedrijven. Daarnaast dienen ze uiteraard ook het gemak van bestuursorganen. In de praktijk blijken berichtenboxen echter nog niet zo eenvoudig in het gebruik en dat is begrijpelijk. De Nationale ombudsman heeft daar al eerder op gewezen. In dat verband treft het de leden van de PvdA-fractie dan ook onaangenaam dat ook hier alle risico's van miscommunicatie worden neergelegd bij de burger die zich vrijwillig als «lid» van een berichtenbox heeft aangemeld. Anders dan bij gewoon e-mailverkeer, hoeft het bestuursorgaan zich er niet van te vergewissen of een eerder eens opgegeven e-mailadres nog wel correct is. Wie geen e-mailadres opgaf en wie aangaf geen notificaties te willen ontvangen, is al gauw de klos, terwijl het eerder voor de hand ligt om diegene gelijk te stellen aan iemand die niet heeft gekozen voor elektronisch berichtenverkeer, maar de voorkeur blijft geven aan de papieren weg (m.a.w.: de box alleen wenst te gebruiken vanwege de elektronische archief functie ervan. Ook als de inbox van iemands e-mail vol is – een zeer veel voorkomend euvel – of als zijn spamfilter of het filter van zijn internetprovider wat strak staat afgesteld, draagt hijzelf daarvan het volledige risico. Deze risico-verdeling maakt het gebruik van berichtenboxen voor burgers in feite onaantrekkelijk, wat naar de mening van de leden van de PvdA-fractie niet de bedoeling kan zijn. Waarom niet bepaald dat in al die gevallen alsnog per gewone post een bericht wordt verstuurd?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de PvdA-fractie en de SP-fractie. In aanvulling daarop zij opgemerkt, dat het niet de bedoeling is dat een berichtenbox als archief wordt gebruikt. Algemeen bekend mag worden verondersteld, dat het een systeem voor de verzending van overheidsberichten is. Als gebruikers hiertoe niet elektronisch bereikbaar willen zijn, ontvangen zij via de papieren weg berichten van de overheid.

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom het bekendmakingsregime bij plaatsing in een berichtenbox anders is dan bij verzending van berichten via e-mail. Waarom geldt niet ook bij het gebruik maken van berichtenboxen dat een besluit niet is bekendgemaakt wanneer de notificatie als onbezorgd retour wordt ontvangen, zoals bij gewone e-mail geldt? De memorie van toelichting geeft daarvoor geen ander argument dan dat dit nu ook zo is ingevolge het huidige artikel 2:17 Awb en dat »de uitvoeringspraktijk« heeft aangedrongen op handhaving van dit regime.

Een berichtenbox is een wezenlijk andere verzendingsvorm dan een e-mail. Gebruik van een berichtenbox is veiliger en betrouwbaarder dan gebruik van e-mail. Daarom gebruiken bestuursorganen voor het verzenden van officiële berichten veelal liever een berichtenbox. Bij plaatsing in een berichtenbox heeft geadresseerde toegang tot het bericht. Voor gebruik van een berichtenbox is geen e-mail vereist. Het bestuursorgaan attendeert, bij wijze van service, op het in de berichtenbox geplaatste bericht; daarbij wordt als notificatiekanaal (nog) vaak e-mail gebruikt. Echter: niet alle gebruikers van een berichtenbox willen een notificatie ontvangen. Ook zijn e-mailadressen, alsmede andere elektronische adressen, zoals sms of app, aan wijziging onderhevig en worden ze niet altijd actueel gehouden. In die gevallen is er geen sprake van een (moment van) notificatie. Om redenen van rechtszekerheid is er daarom voor gekozen het moment van plaatsen in een berichtenbox te nemen als moment van bekendmaking. In het geval notificatie onbezorgd retour wordt ontvangen, is het effectiever om te waarborgen dat het

bestuursorgaan actie richting geadresseerde onderneemt. Zie hiervoor het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de vraag van de Raad van de Rechtspraak aangaande het uitgangspunt dat het bestuursorgaan bij het stellen van eisen voor ogen moet 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. De Raad vraagt zich af of de toegang voor de «niet-gemiddelde verzender» niet te veel beperkt wordt.

Het commentaar van de Raad van de rechtspraak heeft betrekking op hetgeen in het voorstel geregeld wordt in artikel 2:13, derde lid: «Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan kunnen nadere eisen worden gesteld, mits die eisen de mogelijkheid van elektronische verzending niet onevenredig belemmeren.» In de memorie van toelichting is hierover onder meer opgemerkt: «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.» De hier bedoelde eisen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het bestandsformaat waarin gegevens moeten worden verstrekt of op de inlogmiddelen waarvan bij de aanvraag gebruik moet worden gemaakt. Zo kan bijvoorbeeld worden voorgeschreven dat een document in PDF-formaat moet worden verstrekt. Als een belanghebbende niet over de software beschikt waarmee een document in dit formaat kan worden opgeslagen, zal hij ervoor moeten kiezen om dergelijke software alsnog te installeren of het document in papieren vorm toe te zenden. Uit het voorschrift volgt dat de voorgeschreven middelen voldoende gangbaar moeten zijn bij de doelgroep of op een eenvoudige manier verkrijgbaar moeten zijn. Het voorschrift heeft daarmee juist tot doel om te voorkomen dat er eisen worden gesteld die de mogelijkheid tot elektronisch verkeer te veel beperken.

4. Gevolgen voor andere overheden

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat zowel de VNG als het IPO in hun position papers aandacht vragen voor de potentieel grote impact van het onderhavig wetsvoorstel op gemeenten en provincies en over de onduidelijkheid rond de organisatorische en financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Zo geeft de VNG aan dat het onderzoek van Deloitte gedateerd en onvolledig is gezien de wijzigingen die aangebracht zijn aan het wetsvoorstel. Blijkens de memorie van toelichting ziet de VNG af van haar eerdere oproep tot een uitvoeringstoets en zal vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezien worden op het waar nodig technisch en organisatorisch faciliteren van bestuursorganen bij de implementatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij van mening is dat er op dit moment voldoende duidelijkheid is omtrent de te verwachten financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Deloitte Consulting B.V. in 2016 onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen van het wetsontwerp voor gemeenten en provincies. VNG, IPO en UvW zijn via deelname aan de begeleidingscommissie bij dit onderzoek betrokken. In dit onderzoek is onderzocht tegen welke kosten op de meest eenvoudige wijze aan de wet kan worden voldaan. Hierbij worden slechts enkele algemene loketten aangewezen voor berichten waarvoor nu nog geen elektronisch kanaal is aangewezen (een e-mail kanaal, een algemeen contactformulier of e-formulier met verschillende

authenticatieniveaus). Daarnaast wordt van alle bestaande elektronische kanalen nagegaan of aan de eisen van de wet wordt voldaan (ontvangst-bevestiging, terugmelden ingevulde gegevens, niet verplichten tot het invullen van niet noodzakelijke gegevens) en worden deze kanalen zo nodig aangepast. De totale (eenmalige) kosten hiervan voor gemeenten en provincies zijn in het rapport geraamd op ca 2 mln. Het ligt in de verwachting dat hiermee in de praktijk niet zal worden volstaan maar dat voor veel berichten specifieke webformulieren in gebruik zullen worden genomen. Met een dergelijk webformulier kan door invoercontrole, vooringevulde gegevens, vragenbomen, rekenhulpen en ingebouwde hulpfuncties een grotere gebruiksvriendelijkheid worden gerealiseerd. Tegelijkertijd kunnen op deze wijze kosten worden bespaard doordat de aangeleverde gegevens op deze manier een hogere kwaliteit hebben en er minder tijd nodig is voor controle, correctie en het beantwoorden van vragen. De verhouding tussen kosten en baten van de inzet van e-formulieren wordt onder meer bepaald door het aantal transacties en het al dan niet werken met centraal ontwikkelde modelformulieren. Bij een doelmatige inzet van e-formulieren behoeven per saldo geen kosten op te treden en kunnen zelfs besparingen worden gerealiseerd. De opmerking van de VNG dat geen compleet beeld bestaat van de financiële gevolgen is in die zin terecht, dat van het gebruik van specifieke e-formulieren is geabstraheerd. De hier bedoelde kosten en baten kunnen en hoeven echter niet in beeld te worden gebracht omdat ze afhankelijk zijn van keuzes van de bestuursorganen zelf en niet noodzakelijkerwijs voortvloeien uit de wet.

Naar aanleiding van de consultatie en het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd ten opzichte van de versie die in het onderzoek naar de financiële gevolgen is betrokken. Het betreft met name de verplichting tot het bieden van passende ondersteuning en de verplichting om contact op te nemen met gebruikers van een berichtenbox die niet meer met e-mail notificaties worden bereikt. De VNG heeft wel een impactanalyse verricht naar deze wijzigingen, maar daarbij zijn geen kwantitatieve financiële gevolgen in beeld gebracht. Dit is naar mijn mening ook niet noodzakelijk.

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 burger helpen bij hun contact met de overheid. Zo werd in 2005 de 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 leidt tot de wenselijkheid om deze behoorlijkheidsnorm expliciet in de wet vast te leggen. Financiële en organisatorische gevolgen heeft dit naar verwachting niet of nauwelijks, al kan er op plaatsen waar nu onvoldoende ondersteuning wordt geboden sprake zijn van een noodzaak tot intensivering. De verplichting om het contact te herstellen met een burger die geen notificaties meer ontvangt, bijvoorbeeld omdat zijn e-mailadres is gewijzigd, leidt niet zozeer tot meer als wel tot andere communicatie-inspanningen. Wanneer het contact met een burger via een berichtenbox verloren is gegaan, doordat deze niet inlogt of geen gevolg geeft aan een bericht, leidt dit uiteindelijk altijd tot contact via een ander kanaal. Vaak zullen berichten betrekking hebben op een betaling die een burger aan de overheid moet doen of een betaling van de overheid aan een burger die stopgezet dreigt te worden. Wanneer betaling uitblijft kan dit bijvoorbeeld leiden tot een informatieverzoek, een nieuwe aanvraag, een klacht, bezwaar of beroep, of de inschakeling van een deurwaarder. Dergelijke stappen worden voorkomen wanneer het

contact tijdig wordt hersteld. Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat er op dit moment voldoende duidelijkheid bestaat over de te verwachten gevolgen van het wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het Ministerie van BZK en de VNG ernaar toe werken dat een aantal gemeenten volgend jaar in pilots kunnen gaan werken met een geactualiseerde versie van de Handreiking Implementatie WMEBV. Het IPO en de Unie van Waterschappen doen de oproep om ook pilots te draaien bij de waterschappen en de provincies om adequate implementatie te kunnen realiseren. Hoe denkt de regering over een uitbreiding van pilots naar ook provincies en waterschappen?

Ik sta er positief tegenover om ook bij provincies en waterschappen pilots te doen. Ik heb hierover inmiddels met de provincies en waterschappen afspraken gemaakt.

5. Invoering

De leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen over het vervolgproces tot aan de uitvoering van de wetswijziging. De leden hebben begrepen dat onder andere nog een impactanalyse met Logius wordt uitgevoerd en pilots op uitvoeringsniveau. Kunnen de ervaringen en uitkomsten van deze nog te nemen stappen worden gedeeld met de Kamer? Zo ja, wanneer kan de Kamer dit verwachten? Zo nee, waarom niet? In hoeverre kunnen deze te nemen stappen nog van invloed zijn op de kosten en het tijdsplan betrokken bij deze wetswijziging?

Ik verwacht de Kamer hierover in de loop van dit jaar te kunnen informeren. Eventuele invloed op kosten en tijdsplan zullen daarbij ook aan de orde komen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het position paper van de VNG over het betreffende wetsvoorstel. De VNG acht de impact van het wetsvoorstel op de processen en de organisatie van gemeenten potentieel groot. De VNG stipt aan dat gemeenten verschillen in de mate van digitale volwassenheid en verwacht dan ook dat uitvoeringsdilemma's en financiële consequenties per gemeenten zullen verschillen. Is de regering het eens met de mening van de VNG dat er op dit moment geen compleet beeld bestaat over de organisatorische en financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten? Zo ja, is de regering bereid het verzoek van de VNG voor een uitvoeringstoets voor gemeenten te overwegen?

Ik verwijs voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor gemeenten naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vorige vraag en een vergelijkbare vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. Op grond hiervan zie ik onvoldoende aanleiding voor een nieuwe uitvoeringstoets naar deze financiële gevolgen.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2:7

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Europese verordening (2018/1724) aangaande the single digital gateway. Deze verordening ziet onder andere op de verplichting tot het digitaal kunnen afhandelen van een aantal overheidsdiensten. Deze verordening is in september vorig jaar goedgekeurd en treedt gedeeltelijk op 12 december 2020 in werking en gedeeltelijk vanaf 12 december 2023. De leden vragen

of onderliggend wetsvoorstel voldoet aan de verplichtingen in de verordening. Is deze verordening in ogenschouw genomen bij het opstellen van deze wet? Dit is vanzelfsprekend van belang voor bestuursorganen zodat zij niet direct na invoering van deze wet weer hun stelsel moeten wijzigen vanwege de implementatie van deze verordening en zij weten wat van hen verwacht wordt.

De SDG-verordening verplicht ertoe dat bepaalde procedures, genoemd in bijlage II, volledig digitaal kunnen worden afgehandeld. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is uiteengezet dat mede tegen deze achtergrond de Awb wordt gemoderniseerd. Het wetsvoorstel voorziet in het recht op digitaal zaken doen met de overheid. Het wetsvoorstel regelt tevens het elektronisch verschaffen van gegevens en bescheiden, ondertekening, ontvangstbevestiging en termijnen. De benodigde elektronische identificatie voorafgaand aan een dergelijke procedure wordt geregeld in de voorgenomen Wet digitale overheid. Hiermee wordt voldaan aan de verordening. Doordat het nationale stelsel niet is beperkt tot bepaalde beleidsdomeinen, is de nationale werkingssfeer zelfs ruimer dan die van de verordening. De verordening schrijft immers slechts met betrekking tot een aantal specifieke, vanuit interne markt perspectief bezien relevante, procedures voor dat die volledig digitaal moeten kunnen geschieden. Gelet op het voorgaande zal afzonderlijk worden bezien of domeinspecifieke nationale regels in de weg staan aan toepassing van de verordening en zal geverifieerd worden of aanpassing terzake nodig is. Hiertoe zal de regelgeving inzake de bijlage II-onderwerpen (geboorte, verblijf, studie, werk, verhuizing, pensionering, bedrijf) doorgelicht worden. Er moet immers zeker gesteld worden, dat de dienstverlening op die gebieden niet ongerechtvaardigd geheel of gedeeltelijk uitgezonderd is van de digitale weg. Een eventueel verzamelwetsvoorstel zal hiertoe tijdig bij uw Kamer worden ingediend.

Artikel 2:11

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel een inspanningsverplichting kent (artikel 2:11 lid 2) voor bestuursorganen aangaande het bereiken van een geadresseerde wanneer het bestuursorgaan herhaaldelijk een melding ontvangt dat een kennisgeving (bedoeld in artikel 2:10) niet is bezorgd bij de geadresseerde. Klopt het dat wanneer burgers of bedrijven gebruik maken van een berichtenbox (zoals MijnOverheid.nl) het e-mailadres niet altijd bekend is bij het bestuursorgaan? Hoe kunnen bestuursorganen dan nagaan of het e-mailadres dat zij gebruiken correct is?

Het klopt dat wanneer burgers of bedrijven gebruik maken van een berichtenbox het e-mailadres niet altijd bekend is bij het bestuursorgaan. Door geen notificaties te willen ontvangen of door een nieuw e-mailadres niet door te geven, onthoudt gebruiker zich van ontvangst van deze (attenderings) service. Om gebruikers op het belang van notificatie en het daartoe doorgeven van een actueel elektronisch adres te wijzen, worden zij hier in de praktijk (elektronisch of per brief) op geattendeerd door bestuursorganen en via MijnOverheid. Voorts verwijs ik naar het gestelde bij een eerdere vraag van de leden van SP-fractie. Artikel 2:11 van het wetsvoorstel is in de gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag toegezonden nota van wijziging verduidelijkt.

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