

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

Voorstel van wet

Wij Willem Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, gelet op de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer, wenselijk is om afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht te moderniseren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2:3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Een elektronisch ontvangen bericht wordt door het bestuursorgaan uitsluitend door- of teruggezonden indien dat bestuursorgaan uit het bericht, gelet op de wijze waarop het is verzonden, zonder nadere bewerking kan afleiden aan wie het bericht dient te worden door- of teruggezonden.

B

Artikel 2:13 komt te luiden:

Artikel 2:13

1. In het verkeer tussen burgers en bestuursorganen kan een bericht over een bestuurlijke aangelegenheid langs elektronische weg worden verzonden, mits de bepalingen van deze afdeling in acht worden genomen.
2. Het eerste lid geldt niet, indien:
 - a. bij of krachtens de wet is bepaald dat een bericht niet langs elektronische weg kan worden verzonden, of
 - b. een vormvoorschrift zich tegen elektronische verzending verzet.
3. Indien een wettelijk voorschrift bepaalt dat een bericht dat aan een of meer geadresseerden of aan een bestuursorgaan is gericht, elektronisch wordt verzonden, biedt het bestuursorgaan ondersteuning aan personen voor wie de voorgeschreven elektronische verzending of ontvangst bezwaarlijk is.

C

Artikel 2:14 komt te luiden:

Artikel 2:14

Versie Raad van State

1. Een bestuursorgaan kan een bericht dat tot een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch verzenden voor zover:
 - a. de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is, of
 - b. dat bij of krachtens de wet is bepaald.
2. Tenzij bij of krachtens de wet anders is bepaald, kan een bestuursorgaan een bericht dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht elektronisch beschikbaar stellen. Bij wettelijk voorschrift kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze van beschikbaarstelling. Een dergelijk wettelijk voorschrift kan voor bestuursorganen van de centrale overheid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.
3. Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt of beschikbaar stelt, geschiedt dit op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

D

Na artikel 2:14 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 2:14a

Indien een bestuursorgaan een bericht elektronisch verzendt door het bericht te plaatsen in een systeem voor gegevensverwerking waar de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, wordt aan de geadresseerde binnen 48 uur elektronisch meegedeeld dat voor hem een bericht van het bestuursorgaan toegankelijk is geworden, tenzij de geadresseerde heeft aangegeven een dergelijke mededeling niet te willen ontvangen. De mededeling ontsluit het bericht of bevat de aard van het bericht en, indien van toepassing, of een spoedige reactie van de geadresseerde wordt verwacht.

Artikel 2:14b

Indien een bestuursorgaan een melding ontvangt dat een elektronisch verzonden bericht niet is bezorgd bij de geadresseerde, wordt het bericht ten minste eenmaal opnieuw elektronisch verzonden. In dat geval geldt de tweede verzending als tijdstip waarop het bericht door het bestuursorgaan elektronisch is verzonden.

Artikel 2:14c

Een door een bestuursorgaan verzonden elektronisch bericht wordt slechts gewijzigd of ingetrokken door de verzending van een nieuw bericht waarin de wijziging of intrekking wordt vermeld.

E

Artikel 2:15 komt te luiden:

Artikel 2:15

1. Een belanghebbende kan een bericht dat deel uitmaakt van een procedure over een besluit, een voorgeschreven melding of een klacht elektronisch naar een bestuursorgaan zenden.
2. Bij wettelijk voorschrift of besluit van het bestuursorgaan, wordt voor ieder type bericht als bedoeld in het eerste lid, gelet op de aard en de inhoud van het type bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt, een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke wijze van verzenden aangewezen. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg, met dien verstande dat het

bestuursorgaan geen eisen stelt die de mogelijkheid van elektronische verzending onevenredig belemmeren.

3. Ieder ander bericht dan een bericht als bedoeld in het eerste lid, kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

4. Bij of krachtens de wet kan het gebruik van de elektronische weg worden voorgeschreven.

F

Na artikel 2:15 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 2:15a

1. Een bestuursorgaan kan elektronisch verschafte gegevens en bescheiden weigeren voor zover de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden.

2. Een bestuursorgaan kan een elektronisch verzonden bericht weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

3. Het bestuursorgaan deelt een weigering op grond van dit artikel zo spoedig mogelijk aan de afzender mede.

Artikel 2:15b

1. Indien een bericht als bedoeld in artikel 2:15, eerste lid, niet is verzonden op de voor dat bericht aangewezen wijze, kan een bestuursorgaan ermee volstaan de afzender te wijzen op de juiste wijze van verzending, tenzij:

- a. het bestuursorgaan het bericht zonder nadere bewerking kan behandelen als ware het wel op de juiste wijze ingediend,
- b. het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift betreft, of
- c. voor het type bericht geen wijze van verzending is aangewezen.

2. Een bestuursorgaan is niet gehouden op een bericht als bedoeld in het eerste lid te reageren, indien het bericht is verzonden op een wijze die niet voor enig bericht als bedoeld in artikel 2:15, eerste lid, is aangewezen.

3. Indien de indiening van een bericht als bedoeld in artikel 2:15, eerste lid, aan een termijn is gebonden en de verzender redelijkerwijs kon menen dat hij het bericht kon indienen zoals hij heeft gedaan, wordt deze termijn verlengd met het tijdsverloop tussen de ontvangst van het bericht en de in het eerste lid bedoelde reactie, doch met ten minste één werkdag.

4. Indien een bericht met toepassing van het eerste lid, onderdeel a, wordt behandeld, vangt een bij wettelijk voorschrift bepaalde behandeltermijn aan op het tijdstip van interne doorgeleiding, mits het bestuursorgaan de afzender onverwijld mededeling doet van de doorgeleiding en het tijdstip waarop de termijn aanvangt.

Artikel 2:15c

1. Een bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van een elektronisch bericht als bedoeld in artikel 2:15, eerste lid, dat overeenkomstig artikel 2:15, tweede lid, is verzonden, tenzij:

- a. het bestuursorgaan en de verzender gebruikmaken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking en de verzender in dat systeem kan zien dat het bericht voor het bestuursorgaan beschikbaar is, of
- b. van de verzender geen elektronisch adres beschikbaar is.

2. Indien een bericht aan een bestuursorgaan wordt verzonden door de rechtstreekse invoer van gegevens in een systeem voor gegevensverwerking van het

bestuursorgaan, stelt het bestuursorgaan de ingevoerde gegevens aan de verzender ter beschikking op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier.

G

Na artikel 2:16 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 2:16a

1. Het bestuursorgaan kan een wettelijke termijn voor de indiening van een bericht verlengen wegens een verminderde elektronische bereikbaarheid van het bestuursorgaan.
2. Het bestuursorgaan doet van de in het eerste lid bedoelde verlenging van de termijn zo spoedig mogelijk mededeling op een zodanige wijze dat degenen die gebruikmaken van de desbetreffende wijze van elektronische verzending hiervan tijdig kennis kunnen nemen.
3. Indien voor de indiening van een bericht bij een bestuursorgaan een termijn is gesteld, en het bestuursorgaan is in een periode voorafgaand aan het einde van die termijn enige tijd niet bereikbaar via de met toepassing van artikel 2:15, eerste lid, voor dat bericht aangewezen wijze van elektronische verzending, wordt de verzender de overschrijding van die termijn niet tegengeworpen indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de verzender in verzuim is geweest.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen wegens verminderde elektronische bereikbaarheid van het bestuursorgaan.

Artikel 2:16b

1. Indien een mededeling als bedoeld in artikel 2:14a niet is verzonden, wordt de overschrijding van een termijn die is aangevangen met de verzending van het bericht waarop deze mededeling betrekking heeft, niet aan de geadresseerde tegengeworpen, tenzij de geadresseerde heeft aangegeven deze mededeling niet te willen ontvangen.
2. De overschrijding van een termijn wordt de geadresseerde evenmin tegengeworpen als hij de mededeling, bedoeld in artikel 2:14a, niet heeft ontvangen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de geadresseerde in verzuim is geweest.

H

Artikel 2:17 komt te luiden:

Artikel 2:17

1. Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is verzonden, geldt het tijdstip waarop het bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt of, indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, het tijdstip waarop het bericht toegankelijk wordt voor de geadresseerde.
2. Indien het bestuursorgaan het bericht voor de geadresseerde toegankelijk maakt via een voorziening voor elektronisch berichtenverkeer en informatieverschaffing als bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst en een andere voorziening, geldt als tijdstip waarop het bericht is verzonden het tijdstip waarop het bericht toegankelijk is geworden via de voorziening, bedoeld in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst.
3. Als tijdstip waarop een bericht door een bestuursorgaan elektronisch is ontvangen, geldt het tijdstip waarop het bericht zijn systeem voor gegevensverwerking of een ander daartoe aangewezen systeem heeft bereikt of het tijdstip waarop het bericht op andere wijze elektronisch toegankelijk wordt voor het bestuursorgaan.

Versie Raad van State

4. Indien het bestuursorgaan gebruikmaakt van een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht, rust op het bestuursorgaan de bewijslast inzake de ontvangst van aan het bestuursorgaan gezonden berichten en de verzending van aan de geadresseerde gezonden berichten, alsmede inzake gegevens over de kennisneming van deze berichten door de geadresseerde. De afzender of de geadresseerde wordt desgevraagd afschrift van deze gegevens verstrekt.

I

Artikel 4:3a vervalt.

J

Artikel 4:4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Een lid wordt toegevoegd, luidende:
 2. In het formulier worden geen gegevens gevraagd die voor de te nemen beschikking niet noodzakelijk zijn, tenzij wordt aangegeven dat de verstrekking van die gegevens niet verplicht is.

K

Artikel 4:5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt "artikel 2:15" vervangen door: artikel 2:15a.
2. Een lid wordt toegevoegd, luidende:
 5. Het bestuursorgaan kan afzien van het bieden van de gelegenheid het verzuim te herstellen, indien het toepassing geeft aan artikel 2:15b, eerste lid, aanhef.

L

Artikel 4:17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt.
2. Het vijfde tot en met zevende lid worden vernummerd tot vierde tot en met zesde lid.

M

In artikel 4:20d, derde lid, wordt "4:17, vierde lid, en zesde lid, onder a en b" vervangen door: 4:17, vijfde lid, onder a en b.

N

In artikel 6:6, onderdeel b, wordt "artikel 2:15" vervangen door: artikel 2:15a.

O

In de artikelen 7:14 en 7:27 wordt "Artikel 3:6, tweede lid," telkens vervangen door: De artikelen 2:15b, vierde lid, en 3:6, tweede lid,.

P

In artikel 8:4, eerste lid, onderdeel a, en artikel 9:28, derde lid, wordt "artikel 2:15" telkens vervangen door: artikel 2:15a.

Q

Na artikel 11:3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11:3a

Bij tijdelijke regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan worden bepaald dat artikel 2:15, eerste lid, niet van toepassing is op in die regeling aangewezen berichten aan in die regeling aangewezen bestuursorganen voor een in die regeling bepaalde periode.

R

Artikel 11:3a vervalt.

Artikel II

Artikel 3a, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen komt te luiden:

1. In het verkeer tussen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van 's Rijks belastingen wordt een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

Artikel III

Artikel 13, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen komt te luiden:

1. In het verkeer tussen belanghebbenden en de Belastingdienst/Toeslagen wordt een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

Artikel IV

In artikel 125, eerste lid, onderdeel n, van de Ambtenarenwet vervalt "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel V

De Dienstenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 12, zesde lid, vervalt.

B

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt.
2. Het vierde en vijfde lid worden vernummerd tot derde en vierde lid.
3. In het vierde lid (nieuw), aanhef en onderdeel b, wordt "vierde lid" telkens vervangen door: derde lid.

C

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "Artikel 2:15, tweede lid" vervangen door: Artikel 2:15a, eerste lid.
2. In het tweede lid wordt "artikel 2:15, derde en vierde lid" vervangen door: artikel 2:15a, tweede en derde lid.

Artikel VI

Artikel 7c, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 komt te luiden:

1. In het verkeer tussen belastingschuldigen en de directeur, de ontvanger of de belastingdeurwaarder wordt een bericht uitsluitend elektronisch verzonden.

Artikel VII

In artikel 12, onderdeel q, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 vervalt "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel VIII

In artikel 16.1 van de Omgevingswet vervalt het eerste lid onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot eerste tot en met derde lid.

Artikel IX

In artikel 6.14, eerste lid van de Waterwet vervalt ", in afwijking van artikel 2:15, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht,".

Artikel X

In artikel 2.8, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vervalt "– in afwijking van de artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15 van de Algemene wet bestuursrecht –".

Artikel XI

In artikel 14 van de Wet op de loonvorming vervalt "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel XII

In artikel 54, onderdeel i, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren vervalt "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel XIII

In artikel 32e, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen vervalt "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel XIV

1. Indien het bij geleidende brief van 3 november 2010 ingediende voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32 550) tot wet is of wordt verheven en artikel IIa van die wet in werking treedt of is getreden, vervalt in artikel 47, eerste lid, onderdeel n, van de Politiewet "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

2. Indien het bij geleidende brief van 3 november 2010 ingediende voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (32 550) tot wet is of wordt verheven en artikel IIb van die wet in werking treedt of is getreden, vervalt in artikel 12o, tweede lid, onderdeel n, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 "in afwijking van artikel 2:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht".

Artikel XV

In de Wet op het primair onderwijs wordt na artikel 4c een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4d. Verzending berichten aan bevoegd gezag

Artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing in het verkeer tussen ouders of leerlingen en het bevoegd gezag.

Artikel XVI

In de Wet op de expertisecentra wordt na artikel 5a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5b. Verzending berichten aan bevoegd gezag

Artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing in het verkeer tussen ouders of leerlingen en het bevoegd gezag.

Artikel XVII

In de Wet op het voortgezet onderwijs wordt na artikel 3b een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3c. Verzending berichten aan bevoegd gezag

Artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing in het verkeer tussen ouders of leerlingen en het bevoegd gezag.

Artikel XVIII

In de Wet educatie en beroepsonderwijs wordt na artikel 1.3.9 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.3.10. Verzending berichten aan bevoegd gezag

Artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing in het verkeer tussen ouders of deelnemers en het bevoegd gezag.

Artikel XIX

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek wordt na artikel 1.21 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 1.22. Verzending berichten aan instellingsbestuur

Artikel 2:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing in het verkeer tussen studenten of ouders en het instellingsbestuur.

Artikel XX

Deze wet wordt aangehaald als: Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer.

Artikel XXI

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

Versie Raad van State

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Memorie van toelichting

Inhoud

1. Algemeen	11
2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer	11
3. Kern van de wijzigingen	12
3.1 Inleiding	12
3.1.1 Reikwijdte.....	13
3.1.2 Ondersteuning bij verplicht gebruik van elektronisch verkeer	14
3.2 Berichten van een bestuursorgaan	14
3.2.1 Een bericht van een bestuursorgaan dat tot een of meer geadresseerden is gericht	14
3.2.2 Een bericht van een bestuursorgaan dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht.....	16
3.3 Berichten aan een bestuursorgaan	17
3.3.1 Aanpassing van artikel 2:15.....	17
3.3.1.1 "Officiële berichten"	17
3.3.1.2 Andere dan "officiële berichten"	19
3.3.2 Gevolgen van het zenden van een bericht aan een bestuursorgaan via een niet aangewezen wijze	19
3.3.3 Verhouding tussen afdeling 2.3 en artikel 4:5.....	22
3.3.4 Rechtsbescherming	24
3.4 Waarborgen.....	25
3.4.1 Notificaties.....	25
3.4.2 Niet-bezorgde elektronische berichten	27
3.4.3 Integriteit berichten	28
3.4.4 Altijd ontvangst bevestigen	28
3.4.5 Waarborg bij storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan	29
3.5 Aanpassing artikel 2:17 Awb.....	30
4. Voorwaarden voor en gelijkstelling van verkeer langs elektronische weg.....	32
5. Verhouding tot andere wetten.....	33
6. Gevolgen voor andere overheden	34
7. Overige financiële gevolgen en gelddruk.....	36
8. Consultatie	37
Artikelsgewijze toelichting	38

1. Algemeen

Dit wetsvoorstel wijzigt bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) over elektronisch bestuurlijk verkeer. Sinds de inwerkingtreding van deze regeling in 2004 hebben zich zoveel technologische en maatschappelijke ontwikkelingen voorgedaan, dat het wenselijk is om de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer te moderniseren. Het computergebruik en het gebruik van internet hebben een hoge vlucht genomen. Daarnaast zijn er veel mogelijkheden van verkeer via de elektronische weg bijgekomen. Dit biedt kansen voor bijvoorbeeld het verbeteren van het gebruiksgemak, het bevorderen van de doelmatigheid van de verwerking van gegevens, het verminderen van administratieve lasten en het besparen van kosten. Bovendien verwachten burgers en bedrijven tegenwoordig dat bestuursorganen ook langs elektronische weg bereikbaar zijn. In het regeerakkoord Bruggen Bouwen staat daarom dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal kunnen afhandelen.¹ De eerste ondergetekende heeft dit onderdeel uit het regeerakkoord als volgt uitgewerkt in zijn brief aan de Tweede Kamer van 23 mei 2013²:

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

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld afdeling 2.3 Awb te moderniseren. De kern van de modernisering is dat het uitgangspunt wordt dat berichten elektronisch kunnen worden verzonden aan en door bestuursorganen en dat bestuursorganen voor de meer officiële berichten, zoals aanvragen en bezwaarschriften, moeten aanwijzen langs welke elektronische weg zij dergelijke berichten kunnen en willen ontvangen. Het aanwijzen van de elektronische weg is nodig omdat er veel verschillende wegen zijn, die niet allemaal voor ieder bericht geschikt zijn en omdat het wenselijk wordt gevonden om voor de meer officiële berichten bepaalde waarborgen in te bouwen, zoals de verzending van ontvangstbevestigingen. Voor andere dan officiële berichten (denk bijvoorbeeld aan een gemeentelijke facebookpagina waarop meldingen over losliggende stoeptegels of niet werkende lantaarns kunnen worden gedaan) bestaat hieraan geen behoefte, zoals er ook geen regels zijn over telefonisch contact tussen burgers en bestuursorganen. In het navolgende zal hier uitvoeriger op worden ingegaan. Tot slot wordt rekening gehouden met het feit dat niet iedereen een computer heeft of gebruik kan of wil maken van internet. Dit wetsvoorstel strekt er niet toe burgers te verplichten de elektronische weg te gebruiken (hoewel het ook niet kan verhinderen dat in andere wetten voor de in die wetten geregelde materie wel wordt voorgeschreven dat het gebruik van de elektronische weg verplicht is). Indien in een voorkomend geval het gebruik van de elektronische weg verplicht is voorgeschreven, regelt dit wetsvoorstel wel in zijn algemeenheid dat bestuursorganen mensen voor wie het gebruik van de elektronische weg moeilijkheden oplevert, moet helpen.

2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer

Op 1 juli 2004 trad Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in werking. Met deze wet werd aan de Awb een nieuwe afdeling toegevoegd, afdeling 2.3 Verkeer langs elektronische weg. Doel van die wet was destijds het wegnemen van onzekerheid over de vraag in welke gevallen verkeer langs elektronische weg met bestuursorganen mogelijk is en het voorschrijven van waarborgen voor een goed verloop van dat verkeer.³ Niet werd beoogd op ontwikkelingen op

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

² Kamerstukken II 2012/13, 26643, nr. 280, p.3.

³ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 2.

het terrein van verkeer langs elektronische weg vooruit te lopen. Beoogd werd om een algemeen kader te bieden voor die ontwikkeling, dat aanknopingspunten bood voor de jurisprudentie en waarbij de bijzondere wetgever kon aansluiten.

De Awb is niet de plaats om sturing te geven aan de ontwikkeling van het elektronisch bestuurlijk verkeer. Voor zover hiervoor wetgeving nodig is, geschiedt dat op maat in aparte sectorwetgeving. Wel is het nodig de huidige bepalingen in afdeling 2.3 aan te passen aan ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden. Daarbij dienen de belangen van burgers (waaronder ook bedrijven en andere rechtspersonen worden verstaan), maar ook de belangen van bestuursorganen geborgd te worden. Elektronisch bestuurlijk verkeer kan bijdragen aan de vermindering van administratieve lasten van burgers en bestuurlijke lasten van bestuursorganen. Dat maakt het aantrekkelijk om daar waar mogelijk elektronisch bestuurlijk verkeer in te voeren of te stimuleren. Dit wetsvoorstel gaat uit van de gedachte dat bij de inrichting van elektronisch bestuurlijk verkeer voorop moet staan dat dit verkeer voor alle betrokken partijen bruikbaar moet zijn, dat dit verkeer voldoende betrouwbaar en beveiligd is en dat aan burgers geen onnodige eisen worden gesteld. Dat betekent dat in veel gevallen naast de elektronische weg ook een andere weg beschikbaar zal zijn. Daar waar in bijzondere wetten wordt gekozen voor de verplichte elektronische verzending van een bericht, bijvoorbeeld via een specifiek webformulier, zal moeten worden afgewogen of dat voor de doelgroep een verantwoorde keuze is en zal moeten worden onderzocht of voor een beperkte groep een uitzondering op de verplichting moet worden gemaakt. Ook moet worden afgewogen of de ondersteuning van het elektronisch verkeer alleen met elektronische middelen, zoals e-mail, wordt geboden, of dat daarnaast ook andere vormen, zoals een telefonische helpdesk, wordt aangeboden. Een dergelijke afweging leidt bij verschillende doelgroepen tot verschillende vormen van ondersteuning.

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

3. Kern van de wijzigingen

3.1 Inleiding

Dit voorstel van wet beoogt afdeling 2.3 te moderniseren, door het algemeen kader aan te passen aan de genoemde veranderingen en het bieden van nieuwe waarborgen. Ook nu wordt niet beoogd die ontwikkeling te sturen of vooruit te lopen op die ontwikkeling. Gelet hierop is geen nieuwe afdeling 2.3 nodig, maar kan worden volstaan met de hier voorgestelde wijzigingen en toevoegingen. Deze worden hieronder toegelicht.

Anders dan tien jaar geleden is niet meer de vraag of elektronisch bestuurlijk verkeer is toegestaan. In de Awb hoeft daarom geen uitputtende regeling voor elektronisch bestuurlijk verkeer te worden opgenomen. Wel dient gewaarborgd te zijn dat het verkeer tussen burgers en overheid even soepel verloopt als wanneer de papieren weg wordt gebruikt. Daarom wordt alleen het noodzakelijke geregeld. Net zo min als tien jaar geleden alle ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar konden worden voorzien, kan in dit wetsvoorstel worden geanticipeerd op

komende ontwikkelingen. Getracht is de bepalingen zo techniekonafhankelijk als mogelijk te formuleren, maar het is onmogelijk rekening te houden met technieken, voorzieningen en diensten die we nu nog niet kennen. De bepalingen zijn zo geformuleerd dat de wetsteksten voor zover we nu kunnen voorzien geen sta-in-de-weg zijn voor nieuwe, nog onvoorziene, ontwikkelingen.

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

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

1. Aangegeven moet worden wanneer verkeer langs elektronische weg is toegestaan.
2. Aangegeven moet worden aan welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg moet voldoen, teneinde even betrouwbaar te zijn als conventioneel verkeer.
3. Aangegeven moet worden in welke gevallen verkeer langs elektronische weg kan worden gelijkgesteld aan andere vormen van verkeer.⁴

Met dit voorstel wordt slechts de uitwerking van het eerste onderwerp gewijzigd.

Kernbestanddeel van dit wetsvoorstel is dat ieder bestuursorgaan de elektronische weg moet open stellen voor alle "officiële" berichten, zoals aanvragen, bezwaarschriften en klachten. Ook voor andere berichten die deel uitmaken van een procedure dient het bestuursorgaan te regelen dat een burger ze elektronisch aan een bestuursorgaan kan zenden.

Daarnaast kunnen berichten die niet aan een of meer geadresseerden zijn gericht exclusief elektronisch worden gepubliceerd. Voor berichten van een bestuursorgaan aan een of meer belanghebbenden en voor berichten aan een bestuursorgaan worden enkele waarborgen voorgesteld die bijdragen aan een soepeler verloop van het elektronisch bestuurlijk verkeer, zoals een verplichte ontvangstbevestiging of een verplichte notificatie. Alle artikelen van afdeling 2.3 worden herzien, behalve artikel 2:16, betreffende de elektronische handtekening. Dit artikel wordt herzien met de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten).⁵

3.1.1 Reikwijdte

In de huidige afdeling 2.3 wordt de reikwijdte niet expliciet vastgesteld. Daardoor is niet geheel duidelijk in welke gevallen de afdeling van toepassing is. Zo lijkt artikel 2:13 te wijzen op een beperking van de reikwijdte tot het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, maar de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer gaat uit van een algemene regeling voor het verkeer langs elektronische weg die geldt voor het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, maar eveneens voor het verkeer tussen bestuursorganen onderling.⁶ Diezelfde toelichting legt voor de toepassing voor de Awb de nadruk op de primaire besluitvorming en de bezwaarschriftenprocedure en het administratief beroep. Daarbij worden voor het verkeer van burger naar bestuursorgaan met name genoemd de zienswijzen, de aanvraag tot het geven van een beschikking en het indienen van een bezwaarschrift, beroepschrift of een klacht. De plaatsing van afdeling 2.3 in hoofdstuk 2 brengt in de gelaagde structuur van de Awb mee dat die afdeling ook betrekking heeft op andere, meer informele,

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 2.

⁵ PM Staatsblad

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 3.

vormen van communicatie, zoals de melding van een losse stoeptegel of het niet ophalen van de vuilniszak.

In het nieuwe artikel 2:13 wordt de reikwijdte van afdeling 2.3 beperkt tot berichten betreffende een bestuurlijke aangelegenheid. De afdeling heeft dus geen betrekking op privaatrechtelijk handelen van bestuursorganen. Uit het thans voorgestelde artikel 2:13 volgt voorts dat afdeling 2.3 geen betrekking heeft op verkeer tussen bestuursorganen of verkeer tussen bestuursorganen en adviseurs. Slechts indien een bestuursorgaan een aanvraag indient bij een ander bestuursorgaan, een zienswijze indient of een bezwaar- of beroepschrift inzendt, dient het op grond van het voorgestelde artikel 2:15, tweede lid, aangewezen kanaal te worden gebruikt.

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

3.1.2 Ondersteuning bij verplicht gebruik van elektronisch verkeer

Dit wetsvoorstel bepaalt niet dat elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld. Dat kan alleen maar als daar apart, bij formele wet, toe wordt besloten. Toch zijn in de consultatiefase veel opmerkingen gemaakt over wat wordt genoemd "de legalisering van het afschaffen van de blauwe enveloppe". Dat onderwerp staat echter geheel los van dit voorstel. De afschaffing van de blauwe enveloppe maakte deel uit van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, die op 1 november 2015 reeds in werking is getreden. Wel gaven de in de consultatie gemaakte opmerkingen over de afschaffing van de blauwe enveloppe ons aanleiding om het wetsvoorstel op twee punten aan te passen. Ten eerste wordt voorgesteld dat *alleen* bij of krachtens wet in formele zin kan worden bepaald dat in een bepaald geval de elektronische weg moet worden gevolgd. Hierdoor kunnen decentrale overheden de elektronische weg dus uitsluitend verplicht voorschrijven als hun daartoe bij formele wet de bevoegdheid is verleend. Ten tweede wordt voorgesteld dat bestuursorganen ondersteuning moeten bieden aan personen voor wie het gebruik van de elektronische weg bezwaarlijk is (zie artikel 2:13, derde lid). Dit betekent overigens niet dat voor die mensen altijd een papieren vorm van berichtenverkeer in stand moet worden gehouden. Andere oplossingen zijn ook denkbaar, zoals de hulp die de Belastingdienst biedt via telefoon of aan een balie. Zo is het nu bijvoorbeeld al mogelijk om bij de Helpdesk digitale post van de Belastingdienst te verzoeken om een maatwerkoplossing. Andere oplossingen kunnen zijn: hulp bij het machtigen van een ander voor het gebruik van een berichtenbox, zoals die van MijnOverheid, verwijzen naar een openbare internetmogelijkheid zoals die door veel bibliotheken wordt aangeboden, het toch op papier verzenden van berichten, hulp aan de balie, online of per telefoon over het gebruik. Overigens kan een dergelijke ondersteuning ook goede diensten bewijzen bij niet-verplicht elektronisch bestuurlijk verkeer en bij niet-elektronisch bestuurlijk verkeer.

3.2 Berichten van een bestuursorgaan

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

Hoofregel in het huidige artikel 2:14, eerste lid, is dat een bestuursorgaan een bericht via de elektronische weg kan verzenden als de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij op die wijze voldoende bereikbaar is. Deze hoofregel blijft als artikel 2:14, eerste lid, onderdeel a, gehandhaafd. In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd aangegeven dat die kenbaarmaking meer of minder uitdrukkelijk kan geschieden, maar dat voorlopig wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moet worden uitgegaan.⁷ Hierin is in zoverre geen wijziging opgetreden dat een bestuursorgaan bij het verzenden van een bericht zal moeten nagaan of de geadresseerde voor dat bericht heeft aangegeven elektronisch

⁷ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 11.

bereikbaar te zijn en of een in het verleden beschikbaar gesteld elektronisch adres nog wel het juiste adres is. Wel kan, anders dan bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd verondersteld, inmiddels worden aangenomen dat een burger die zich met bijvoorbeeld een e-mail tot een bestuursorgaan wendt, daarmee voldoende kenbaar heeft gemaakt dat hij op deze wijze bereikbaar is, zodat het bestuursorgaan via e-mail het bericht kan beantwoorden. Het bestuursorgaan mag er echter niet zonder meer van uit gaan dat een in het verleden voor een andere aangelegenheid gebruikt e-mailadres nog actueel is. Het bestuursorgaan zal zich van de juistheid van dat adres moeten vergewissen of moeten afzien van verzending via dat adres. Indien via een dergelijk oud e-mailadres een besluit wordt verzonden, en de geadresseerde neemt van dat besluit geen kennis, is niet voldaan aan artikel 2:14, eerste lid, hetgeen leidt tot een gebrek in de verzending, waardoor geen sprake is van een bekendmaking in de zin van artikel 3:41 Awb. Als het bestuursorgaan van oordeel is dat voor het type besluit de e-mail voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk is, kan het in een aanvraagformulier de vraag opnemen of en aan welk e-mailadres elektronische berichten kunnen worden gezonden.

Onder het huidige recht kan bij wet van artikel 2:14 Awb worden afgeweken. Voorbeelden waarin van deze mogelijkheid gebruik is gemaakt, zijn artikel 125, eerste lid, onderdeel n, van de Ambtenarenwet, op grond waarvan bij amvb regels kunnen worden gesteld over de gevallen waarin berichten inzake de rechtspositie van de ambtenaar uitsluitend elektronisch verzonden behoeven te worden, en artikel 32e, eerste lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, waarin is bepaald dat een bericht uitsluitend elektronisch wordt verzonden, tenzij het UWV van oordeel is dat communicatie langs andere dan elektronische weg is aangewezen. Een ander voorbeeld betreft het nieuwe artikel 3a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de vergelijkbare artikelen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en de Invorderingswet (die op 1 november 2015 zijn ingevoerd met de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst), waarin als hoofdregel wordt bepaald dat in het verkeer tussen belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen en de inspecteur of het bestuur van 's Rijks belastingen een bericht uitsluitend elektronisch wordt verzonden. Naar verwachting zal in de toekomst vaker van een dergelijke wettelijke uitzondering gebruikgemaakt gaan worden.

Voor de duidelijkheid wordt de mogelijkheid daartoe in artikel 2:14, eerste lid, opgenomen, waarbij de term "bij of krachtens de wet" wordt gehanteerd. Dit betekent dat in een wet waarin wordt voorgeschreven dat berichten van een bestuursorgaan elektronisch worden verzonden of daartoe een delegatiebepaling is opgenomen, niet meer hoeft te worden opgenomen dat dit in afwijking gebeurt van artikel 2:14, eerste lid, Awb. Dat is niet anders als het wettelijk voorschrift voorschrijft dat de elektronische weg de enige weg is waarmee een bericht wordt verzonden. In een verordening van een gemeente, provincie of waterschap kan het verplichte gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer slechts worden voorgeschreven indien hiervoor een grondslag is opgenomen in een formele wet. Ook in dat geval hoeft bij een dergelijke bepaling niet te worden opgenomen dat sprake is van afwijking van de Awb. De vraag in welke gevallen bij of krachtens de wet kan worden bepaald dat elektronisch verkeer verplicht wordt gesteld, wordt niet in de Awb genormeerd. Een dergelijke afwijking van de hoofdregel van nevenschikking zal door de bijzondere wetgever moeten worden gemotiveerd. De Awb kan de bijzondere wetgever niet binden. De bijzondere wetgever zal moeten bezien of verplicht elektronisch verkeer verantwoord is, gegeven de materie en de groep aan wie de verplichting wordt opgelegd. In dat kader kan ook de naar aanleiding van de consultatie door de Raad voor de Rechtspraak gestelde vraag aan de orde komen of een belastende beschikking of een strafsanctie wel uitsluitend elektronisch kan worden bekend gemaakt. Ook in het geval elektronische verzending wordt voorgeschreven, dient het bestuursorgaan alles in het werk te stellen om te zorgen dat een geadresseerde daadwerkelijk kennisneemt van een bericht. Als e-mail wordt gebruikt en blijkt dat een e-mailadres niet meer actueel is, zal het bestuursorgaan onderzoek moeten doen naar de oorzaak en zo nodig via een brief of telefonisch de geadresseerde in de gelegenheid moeten stellen het juiste e-mailadres op te geven. Ook als het bestuursorgaan kan vermoeden dat een elektronisch adres niet meer actueel is, doet het onderzoek. Zo kan het UWV bij een langdurig zieke werknemer niet automatisch gebruikmaken van diens e-mailadres op het werk. Dat klemmt te meer als de e-mail een besluit bevat. Als de wettelijk voorgeschreven verzending geschiedt via een zogenoemde berichtenbox, zijn de in artikel 2:14a voorgeschreven notificaties in beginsel verplicht. Ook als dergelijke notificaties niet kunnen worden bezorgd, omdat het e-mailadres

van de geadresseerde is gewijzigd, ligt het op de weg van het bestuursorgaan of de beheerder van de berichtenbox om betrokkene hierop bij brief te wijzen en hem in de gelegenheid te stellen een actueel e-mailadres op te geven. Dit is niet anders als het gebruik van de berichtenbox bij of krachtens wettelijk voorschrift verplicht is en het primair de verantwoordelijkheid is van de geadresseerde om bij een wijziging van zijn e-mailadres zelf deze wijziging door te geven. Indien het bericht in de berichtenbox betrekking heeft op een sanctie of een terugvordering, kan het bestuursorgaan veel problemen voorkomen door te bewerkstelligen dat een op een formele juiste wijze bekendgemaakt besluit ook daadwerkelijk door de geadresseerde wordt gelezen.

3.2.2 Een bericht van een bestuursorgaan dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht
Bestuursorganen publiceren berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, steeds vaker uitsluitend op internet, zonder dat daarnaast een publicatie in papieren vorm, bijvoorbeeld in een huis-aan-huisblad, plaatsvindt. Strikt genomen kan dit op grond van het huidige artikel 2:14, tweede lid, Awb alleen als hiervoor een basis in een wettelijk voorschrift bestaat. Maar voor heel veel feitelijke informatie, zoals een gemeentelijke huisvuilkalender, zal zo'n wettelijk voorschrift ontbreken. Naar huidig inzicht is dat ook helemaal niet erg. Daarom wordt het huidige artikel 2:14, tweede lid, Awb vervangen door het voorgestelde artikel 2:14, tweede lid, dat zegt dat voor berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht kan worden volstaan met elektronische beschikbaarstelling. De term "beschikbaar stellen" in het nieuwe artikel 2:14, tweede lid, vervangt de term "verzending" uit het huidige artikel 2:14, tweede lid, Awb, omdat de term "beschikbaar stellen" bij nader inzien bij een bericht dat niet aan een of meer geadresseerden is gericht, een betere beschrijving is van wat er feitelijk gebeurt.

Daarbij is in het voorgestelde tweede lid bepaald dat bij wettelijk voorschrift nadere regels kunnen worden gesteld over de beschikbaarheid, bijvoorbeeld om de kenbaarheid te verhogen. Een voorbeeld van dergelijke nadere regels zijn de bepalingen in de Bekendmakingswet, de Gemeentewet, de Provinciewet, de Waterschapswet en de Wet gemeenschappelijke regelingen betreffende de publicatie van algemeen verbindende voorschriften in het Staatsblad, de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeenteblad en de publicatiebladen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen die reeds uitsluitend elektronisch plaatsvinden. Dergelijke publicaties kunnen niet vormvrij geschieden. In een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel tot wijziging van de Bekendmakingswet en enige andere wetten worden deze regels van toepassing verklaard op beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht. De publicatie van dergelijke stukken dient, net als bij algemeen verbindende voorschriften, met waarborgen omkleed te zijn. Het betreft dan waarborgen betreffende de integriteit van deze publicaties, maar bijvoorbeeld ook waarborgen die de toegankelijkheid van deze publicaties moet garanderen, waardoor zij via websites als wetten.nl en officiële bekendmakingen.nl doorzoekbaar zijn. In hetzelfde in voorbereiding zijnd wetsvoorstel wordt voorts geregeld dat kennisgevingen en terinzageleggingen verplicht worden geplaatst in de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeenteblad en de publicatiebladen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in plaats van in huis-aan-huisbladen, waarbij tevens de gang naar het bestuursorgaan komt te vervallen om kennis te nemen van het fysiek ter inzage gelegde stuk. Deze waarborgen maken geen deel uit van de Awb, maar zullen worden opgenomen in genoemd wetsvoorstel en de daarop gebaseerde regelingen. Een ander voorbeeld van een nadere regel over de beschikbaarheid is de bepaling in een bijzondere wet dat een bepaald bericht moet worden gepubliceerd in de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeenteblad of de publicatiebladen van waterschappen of gemeenschappelijke regelingen. Een voorbeeld waarin een bericht niet uitsluitend elektronisch mag geschieden is de voorlichting over zwemwaterkwaliteit. Deze voorlichting moet geschieden "op een passende wijze in de nabijheid van een aangewezen locatie en via passende media en technologie" (artikel 44g Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). Dit is verder uitgewerkt tot een informatiebord op een zichtbare en gemakkelijk toegankelijke plaats in de nabijheid van een zwemwater alsmede via internet en zo nodig in andere talen (artikel 6 Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden).

3.3 Berichten aan een bestuursorgaan

3.3.1 Aanpassing van artikel 2:15

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

3.3.1.1 "Officiële berichten"

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

Voor de categorie "officiële berichten" wordt in artikel 2:15, eerste lid, Awb vastgelegd dat eenieder op elektronische wijze een bericht aan het bestuursorgaan kan zenden dat deel uitmaakt van een procedure over een besluit, een voorgeschreven melding of een klacht. Met het nieuwe artikel 2:15, eerste lid, wordt voldaan aan het regeerakkoord en de toezegging in de brief van 23 mei 2013. Elektronisch berichtenverkeer is inmiddels zo algemeen dat opname van een dergelijke regel in de Awb passend is. Anders dan in de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werd vermeld,⁸ kan een bestuursorgaan niet langer iedere vorm van elektronisch verkeer weigeren. Bestuursorganen dienen de ontvangst van elektronische berichten zodanig te organiseren, dat zij deze verplichting waar kunnen maken. Van een bestuursorgaan hoeft echter niet te worden verwacht dat het de ontvangst van berichten zodanig organiseert dat ieder elektronisch bericht kan worden verwerkt. Daarom geldt een recht op elektronisch verzenden van berichten door burgers alleen als dat bericht wordt verzonden op de wijze die het bestuursorgaan heeft aangewezen. Het bestuursorgaan kan voor verschillende berichten verschillende wijzen van verzenden aanwijzen (artikel 2:15, tweede lid). Maatstaf is het aan artikel 2:14 ontleende criterium dat de verzending van het bericht via het aangewezen kanaal op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier geschiedt, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Dat betekent dat bijvoorbeeld bij de huidige stand van de techniek sociale media in

⁸ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 8.

het algemeen niet voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn om te kunnen worden aangewezen.

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

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

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

Het bestuursorgaan blijft bevoegd nadere eisen te stellen aan de verzending. Zoals destijds in de toelichting bij de invoering van artikel 2:15 is aangegeven, betreft het hier technische eisen die noodzakelijk zijn voor de verwerking van binnengekomen berichten.⁹ Te denken valt aan bepaalde typen bestanden zoals pdf of xml. Het bestuursorgaan kan de keuze ook baseren op het te bereiken niveau van betrouwbaarheid. Aan dergelijke eisen wordt de voorwaarde gesteld dat deze het elektronisch bestuurlijk verkeer niet onnodig belemmeren. Zo is het voor een elektronisch verzoek om een brochure meestal niet nodig om eisen te stellen aan de betrouwbaarheid van het bericht. Het bestuursorgaan dient bij het stellen van eisen voor ogen te houden of het voor de gemiddelde verzender van het type bericht waaraan de desbetreffende eis wordt gesteld, mogelijk is om aan de gestelde eis te voldoen. Dit kan betekenen dat eisen die voor bepaalde berichten als acceptabel worden beschouwd, voor andere berichten als onnodig belemmerend moeten worden aangemerkt. Zo kan niet in alle gevallen om authenticatie worden gevraagd als bijvoorbeeld een gelijkwaardig equivalent bij de papieren weg niet wordt gevraagd of als dit een groot aantal potentiële gebruikers uitsluit. Met de Wet Generieke digitale infrastructuur zal het gebruik en beheer van gestandaardiseerde voorzieningen, die dit proces kunnen vereenvoudigen, worden geregeld. De te stellen eisen mogen geen betrekking hebben op een gekwalificeerde of geavanceerde elektronische handtekening als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees

⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 39.

Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L257), omdat de daaraan te stellen eisen volgen uit die Verordening. Aan andere elektronische handtekeningen te stellen eisen dienen bij wettelijk voorschrift te worden gesteld. Dit volgt uit artikel 2:16 Awb, zoals dat wordt gewijzigd met de Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten).¹⁰

In geval het gebruik van elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld, dient de bijzondere regelgever de afweging te maken of in het concrete geval het opleggen van verplichte elektronische verzending verantwoord is, gelet op de doelgroep waarop het betreffende voorschrift ziet. Een reden om te bepalen dat een bericht elektronisch aan het bestuursorgaan moet worden verzonden, kan zijn omdat het bestuursorgaan via een webformulier de verwerking doelmatiger kan organiseren.

De aanwijzing van een wijze van indiening op grond van het voorgestelde artikel 2:15, tweede lid, is een besluit van algemene strekking dat als zodanig bekendgemaakt dient te worden. Dit besluit kan tevens de nadere eisen bevatten die op grond van artikel 2:15, tweede lid, Awb kunnen worden gesteld. In geval een wijze van indienen al bij wettelijk voorschrift is aangewezen, kunnen de nadere eisen bij apart besluit van algemene strekking worden vastgesteld. Naast de officiële bekendmaking van het besluit zal het bestuursorgaan op de eigen website een overzicht moeten plaatsen van de aangewezen wijzen waarop aan het bestuursorgaan berichten kunnen worden gezonden via de elektronische weg.

3.3.1.2 Andere dan "officiële berichten"

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

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

In de loop der tijd is het aantal elektronische wegen waarlangs berichten kunnen worden verzonden toegenomen. Waar de wetgever bij de totstandkoming van afdeling 2.3 Awb nog slechts dacht aan e-mailverkeer en uitwisseling van berichten binnen een intern systeem van

¹⁰ PM Staatsblad

een bestuursorgaan, moet tegenwoordig ook worden gedacht verzending of uitwisseling van berichten in berichtenboxen of met behulp van webformulieren en apps.

Niet elke elektronische weg is geschikt voor elk elektronisch bericht. Dat kan zijn omdat een elektronische weg voor een bepaald bericht niet betrouwbaar en vertrouwelijk genoeg is (dit geldt bijvoorbeeld voor het verzenden van medische gegevens per e-mail), maar ook omdat via sommige elektronische wegen alleen berichten kunnen worden verzonden van een beperkte omvang (bijvoorbeeld whatsapp). Daarnaast kan niet worden verwacht van een bestuursorgaan dat het elk denkbaar kanaal dat geschikt is voor een bepaald type bericht, ook daadwerkelijk openstelt voor dergelijke berichten. Dat zou niet efficiënt zijn.

Deze ontwikkeling betekent dat bestuursorganen moeten bepalen welke elektronische weg zij voor welk type bericht openstellen. 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. Artikel 2:15b, eerste lid, bepaalt daarom dat als de verzender toch een andere elektronische weg heeft gebruikt, het bestuursorgaan ermee kan volstaan hem erop te wijzen dat het bericht langs een andere elektronische weg moet worden ingediend. Het is dan aan de verzender om het bericht nogmaals, maar dan via de juiste weg, te verzenden. Bij een via de verkeerde elektronische weg ingediende aanvraag, hoeft dus niet overeenkomstig artikel 4:5 Awb een herstellmogelijkheid te worden geboden. Met een nieuw artikel 4:5, vijfde lid, wordt dit buiten twijfel gesteld. Ziet de verzender van het bericht af van een correctie indiening van het bericht, dan volgt er dus geen behandeling van het bericht.

Deze werkwijze is gerechtvaardigd bij elektronisch ingediende berichten omdat er in de regel weinig tijd zit tussen het tijdstip waarop het bericht aan het bestuursorgaan wordt verzonden en het ontvangsttijdstip. De verzender van het bericht ontvangt meestal vrijwel onmiddellijk een (deels automatisch gegenereerde) reactie van het bestuursorgaan.

Op deze hoofdregel gelden drie uitzonderingen: als het bestuursorgaan het bericht kan behandelen zonder nadere bewerking als ware het op de juiste wijze ingediend, als het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepsschrift betreft, of als voor het type bericht door het bestuursorgaan geen wijze van elektronische verzending is aangewezen. De eerste uitzondering betreft bijvoorbeeld het geval dat de door het bestuursorgaan opengestelde weg niet bestaat uit een specifiek webformulier, maar uit gemakkelijk uit te wisselen berichten zoals bijvoorbeeld een e-mail of een eenvoudig contactformulier. In een specifiek webformulier worden de gegevens die in een bepaald veld zijn ingevuld, opgeslagen in voor die gegevens bestemde plaatsten in de systemen van het bestuursorgaan, waarna de besluitvorming geautomatiseerd uit die systemen zou kunnen volgen. Bij een e-mail of een contactformulier worden gegevens voornamelijk als platte tekst verzonden, met aparte velden voor naam, adres en soortgelijke gegevens over de afzender. De inhoud van het bericht wordt verder niet elektronisch verwerkt. Als dan een e-mail wordt gezonden naar een verkeerd adres, kan die e-mail, eventueel na interne doorgeleiding, eenvoudig worden behandeld. In dergelijke gevallen kan een bestuursorgaan niet volstaan met te verwijzen naar de juiste wijze van indienen, maar dient het het bericht, zo nodig na interne doorgeleiding, te behandelen. Mocht blijken dat er toch nog een gebrek aan het bericht kleeft, dan zal de indiener in de gelegenheid worden gesteld dit te herstellen.

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

De derde uitzondering betreft het geval een bestuursorgaan voor een bepaald bericht geen enkele wijze van elektronische verzending heeft aangewezen. In dat geval kan de verzender niet worden tegengeworpen dat hij het verkeerde kanaal heeft gebruikt. Het bestuursorgaan is in beginsel verplicht het bericht in behandeling te nemen. In geval het bericht een aanvraag is en niet alle benodigde gegevens bevat, zal het bestuursorgaan met toepassing van artikel 4:5 Awb de verzender in de gelegenheid moeten stellen om de aanvraag aan te vullen.

In artikel 2:15b, tweede lid, wordt een uitzondering van een andere orde gemaakt. Van een bestuursorgaan kan niet worden verwacht dat het reageert op berichten die het niet kent of

kan kennen. De verplichting om op een bericht te reageren, bestaat daarom niet als het bericht is verzonden op een wijze die voor geen enkel type "officieel bericht" is aangewezen. Indien bijvoorbeeld een bericht wordt gezonden naar een e-mailadres dat voor geen enkel type bericht is opengesteld. Daardoor kan het bericht onopgemerkt blijven, zodat interne doorgeleiding achterwege blijft. Dit komt dan voor risico van de verzender. Een ander voorbeeld is het geval waarin een bestuursorgaan actief is op sociale media. Het enkele feit dat een bestuursorgaan actief is, wil niet zeggen dat het bestuursorgaan is ingericht om allerlei type berichten via dergelijke kanalen te ontvangen. Zolang dat kanaal niet is aangewezen voor "officiële berichten" hoeft een bestuursorgaan daarom geen rekening te houden met intern door te geleiden aanvragen of bezwaarschriften die via sociale media worden ingediend. Het is uiteraard evident dat een bestuursorgaan eveneens niet hoeft te reageren op een bericht dat het niet heeft ontvangen. In de memorie van toelichting bij de invoering van afdeling 2.3 werd als voorbeeld genoemd het geval door een virusscanner een bericht werd tegengehouden.¹¹ Een ander voorbeeld is het geval dat een verzender tracht een bericht te zenden via een kanaal dat uitsluitend voor één type bericht is geschikt. De kans bestaat dat de geautomatiseerde verwerking van het foute bericht dan leidt tot een voor de verzender zichtbare foutmelding, maar het kan ook zijn dat het bericht wel de systemen van het bestuursorgaan bereikt, maar niet voor het bestuursorgaan als een zichtbaar of begrijpelijk bericht verschijnt.

Het eerste lid gaat ervan uit dat een onjuiste verzending het snelst is hersteld met de juiste inzending. Dat is slechts anders als de termijn waarbinnen het bericht bij het bestuursorgaan kan worden ingediend, bij de indiening op de juiste wijze inmiddels is verstreken. In beginsel komt dat voor rekening van de verzender. Alleen als de verzender kon menen dat hij het bericht kon indienen zoals hij heeft gedaan, dienen de gevolgen van termijnoverschrijding niet voor zijn rekening te komen. Artikel 2:15b, derde lid, bevat een regeling voor dat geval. In dat geval wordt de termijn van rechtswege verlengd met de tijd die het bestuursorgaan neemt met het op de hoogste stellen van de onjuiste verzending van het bericht. Die voorziening kan snel werken omdat zij geen besluitvorming van het bestuursorgaan vergt: de verlenging volgt direct uit de wet. Het derde lid schrijft dan ook niet voor dat het antwoord van het eerste lid de termijnverlenging uitlegt, al zal dit in veel gevallen wel een goede handelwijze zijn. Het bestuursorgaan zal er in het geval van het derde lid wel voor moeten zorgen dat indiening binnen de verlengde termijn wel mogelijk is. Als een op een website toegankelijk formulier op een bepaalde dag sluit, dan moet er dus een voorziening worden getroffen, zodat de betrokkene alsnog op de juiste wijze kan indienen. Dat is niet onredelijk, nu het hier gaat om gevallen waarin het bestuursorgaan kennelijk niet een goede voorlichting heeft gegeven: burgers konden redelijkerwijs menen dat ook de andere weg open stond.

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

Het voorgestelde artikel 2:15b, eerste lid, behelst geen verbod om te reageren op een bericht dat is verzonden op een niet-aangewezen wijze. Als bijvoorbeeld een bericht wordt gezonden aan het adres ambtenaarY@bestuursorgaanX.nl, terwijl dat adres niet is aangewezen, is het behoorlijk en uit oogpunt van dienstverlening logisch dat de ambtenaar het bericht intern doorgeleidt of in behandeling neemt. Het is echter geen verplichting. Als het bericht zonder aanvulling of nadere informatie niet in behandeling kan worden genomen, kan het

¹¹ Kamerstukken II 2001/02, 2001/02, 28483, nr. 3, p. 32.

bestuursorgaan het bericht overeenkomstig het eerste lid weigeren. Als het bericht niet als zodanig wordt herkend of niet wordt gelezen, komt dit voor rekening van de verzender. Met de interne doorgeleiding en de bevestiging ervan aan de verzender van het bericht geeft het bestuursorgaan te kennen dat het bericht is ontvangen en in behandeling genomen zal worden. Vanaf dat tijdstip geldt wel een verplichting het bericht inhoudelijk te behandelen.

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

<p><i>Bericht is op aangewezen wijze verzonden</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelplicht. • Wettelijke behandeltermijn vangt aan met ontvangst bericht. • Verplichte ontvangstbevestiging. • Behandelende afdeling kan onder opschorting van beslistermijn ontbrekende gegevens verlangen (art. 4:5 Awb).
<p><i>Wijze van verzending is niet voor dit bericht aangewezen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen behandelplicht of doorgeleidingsplicht, tenzij: <ul style="list-style-type: none"> ✓ het bericht in de ontvangen vorm zonder nadere bewerking behandeld kan worden, of ✓ het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift is, of ✓ voor het bericht geen wijze van verzending is aangewezen (art. 2:15b, eerste lid,). • Het niet behandelen van een verkeerd gezonden bericht wordt aan afzender medegedeeld, onder mededeling van de juiste wijze van indienen. • Geen reactie verplicht als het bestuursorgaan van het bericht geen kennis heeft genomen of het bericht is verzonden op een wijze die door het bestuursorgaan voor geen enkel type "officieel bericht" is aangewezen. Indien bericht toch wordt opgemerkt en uit behoorlijkheid toch wordt doorgeleid, ontstaat alsnog behandelplicht. • Bij doorgeleiding geldt: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aanvang wettelijke behandeltermijn verschuift naar tijdstip bericht van doorgeleiding aan afzender (mits onverwijld verzonden). ✓ Behandelende afdeling kan onder opschorting van beslistermijn juiste wijze van indienen en ontbrekende gegevens verlangen (art. 4:5 of 6:6 Awb).

3.3.3 Verhouding tussen afdeling 2.3 en artikel 4:5

Speciale aandacht vraagt de verhouding tussen de artikelen 2:15a, 2:15b en 4:5 Awb, zoals deze artikelen met onderhavig voorstel worden gewijzigd.

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

In artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, is thans bepaald dat een aanvraag buiten behandeling kan worden gelaten bij een gehele of gedeeltelijke weigering op grond van artikel 2:15, mits de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan bepaalde termijn aan te vullen. Een weigering op grond van artikel 2:15 kan alleen maar

gebaseerd zijn op het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid. Op grond van het huidige artikel 2:15, vierde lid, dient een dergelijke weigering zo spoedig mogelijk aan de afzender te worden meegedeeld. Uit de toepasselijkheid van artikel 4:5 volgt echter dat, als het geheel of gedeeltelijk geweigerde bericht een aanvraag is, er nog steeds sprake is van een ingediende aanvraag, die pas buiten behandeling kan worden gelaten als de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag aan te vullen.

Naar huidig recht kan een elektronisch verzonden aanvraag tevens buiten behandeling worden gelaten als het bestuursorgaan de elektronische weg niet heeft opengesteld. Ook dan geldt dat op grond van artikel 4:5 Awb de aanvrager in de gelegenheid moet worden gesteld de aanvraag aan te vullen en geldt de datum van ontvangst van de oorspronkelijke, elektronische aanvraag als datum van indiening. Dit is onder meer bevestigd in de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 4 juni 2008.¹² Strikt genomen is een dergelijke toepassing van artikel 4:5, eerste lid, Awb eerder gebaseerd op onderdeel a dan op onderdeel b, omdat geen sprake is van een weigering in de zin van artikel 2:15, maar van het niet voldoen aan een wettelijk voorschrift (het elektronisch indienen van een aanvraag, zonder dat die weg door het bestuursorgaan is opengesteld). Met de voorgestelde wijziging van artikel 2:15 klemt dat nog meer omdat bij een elektronisch ingediende aanvraag de wijze waarop de aanvraag wordt ingediend is voorgeschreven. Daarom wordt voorgesteld om uitdrukkelijk te bepalen dat artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, van toepassing is op een weigering als bedoeld in het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid, Awb (na inwerking van onderhavig wetsvoorstel vernummerd tot artikel 2:15a).

De bevoegdheid tot een dergelijke weigering wordt door dit wetsvoorstel wel beïnvloed. Zo zal de opengestelde wijze van elektronische verzending moeten zijn afgestemd op de gebruikelijke omvang van bij het bericht gevoegde bijlagen, zodat een weigering op grond van artikel 2:15a, eerste lid (nieuw), Awb een uitzondering blijft. Ook kan een bestuursorgaan niet voor een bepaald type berichten bijvoorbeeld een e-mailadres openstellen en dan 80% van de berichten weigeren, omdat de identiteit van de afzender onvoldoende vaststaat. Als het bestuursorgaan meer zekerheid wil over de identiteit van de afzender, zal het een elektronisch formulier of loket moeten inrichten waar kan worden ingelogd met DigiD. Ook toepassing van artikel 2:15a, tweede lid (nieuw) blijft dan een uitzondering.

Uit het voorgestelde nieuwe artikel 2:15b, eerste lid, aanhef, volgt dat artikel 4:5 Awb niet hoeft te worden toegepast als het bestuursorgaan niet gehouden is op de aanvraag te reageren. Ook om deze reden dient artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, te worden beperkt tot het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid, Awb. De gedachte hierachter komt overeen met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 december 2012, waarin de Afdeling ervan uit ging dat een bestuursorgaan een per e-mail ingediend Wob-verzoek niet hoefde te behandelen, omdat het bestuursorgaan die weg niet had opengesteld.¹³

De regering is van mening dat het bestuur niet de plicht heeft een aanvraag te behandelen als met de wijze van verzending redelijkerwijs geen rekening hoefde te worden gehouden. De rechtspraak van de Afdeling zal als gevolg van dit wetsvoorstel niet geheel in stand kunnen blijven. Wob-verzoeken kunnen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel elektronisch worden ingediend. Als een aanvraag via een algemeen contactformulier wordt ingediend en het bestuursorgaan heeft voor Wob-verzoeken een apart contactformulier aangewezen, dan zal het Wob-verzoek binnen het bestuursorgaan op grond van artikel 2:15b, eerste lid, onderdeel a, Awb moeten worden doorgeleid naar de behandelende afdeling. Omdat een Wob-verzoek in beginsel vormvrij is, zal toepassing van artikel 4:5 Awb bij Wob-verzoeken slechts toegevoegde waarde hebben als onduidelijk is waar de verzoeker om vraagt of als het verzoek niet voldoet aan artikel 4:2 Awb en zal het via het verkeerde contactformulier ontvangen verzoek in behandeling kunnen worden genomen. Slechts als een niet-voorzien wijze van indiening wordt gebruikt, kan de behandeling op grond van het voorgestelde artikel 2:15b, eerste lid, aanhef, Awb achterwege blijven.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat artikel 4:5 zijn werking behoudt als na doorgeleiding blijkt dat een aanvraag moet worden aangevuld. In dat geval mag een aanvraag pas buiten

¹² ECLI:NL:CBB:2008:BD4036.

¹³ ECLI:NL:RVS:2012:BY5117.

behandeling worden gelaten als het bestuursorgaan eerst de aanvrager in de gelegenheid heeft gesteld de aanvraag binnen een bepaalde termijn aan te vullen. Een aanvraag die of een bezwaarschrift dat op grond van artikel 2:15b, eerste lid, onderdeel a, Awb intern moet worden doorgeleid, geldt als ingediend op de dag dat het bericht bij het bestuursorgaan is ontvangen. De eventuele noodzaak de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 Awb of artikel 6:6 Awb aan te vullen, doet daar niet aan af. Dit is niet anders dan bij papieren aanvragen of bezwaarschriften die op grond van de artikelen 4:5 of 6:6 Awb worden aangevuld. Dat heeft consequenties voor inmiddels gesloten aanvraagperiodes of subsidieregelingen waarbij het subsidieplafond is bereikt, maar die consequenties zijn niet anders dan bij toepassing van de artikelen 4:5 of 6:6 Awb op papieren berichten. Een en ander laat onverlet dat bij een wettelijk voorschrift waarbij wordt bepaald dat de volgorde van indiening bepalend is voor de toekenning van de gevraagde beschikking, tevens bepaald kan worden dat bij die rangschikking wordt uitgegaan van het tijdstip waarop de aanvraag conform artikel 4:5 Awb is aangevuld. Met betrekking tot bezwaarschriften zij nog opgemerkt dat artikel 6:9, tweede lid, bij elektronische aanvragen toepassing mist. Bij een storing aan het eind van de bezwaarperiode geldt wel het voorgestelde artikel 2:15d Awb.

Bij de beoordeling van de toepassing van artikel 4:5 Awb zullen echter andere maatstaven gelden dan onder het huidige recht. Zo zal in een geval dat voor een bericht faxverkeer niet is aangewezen, na interne doorgeleiding van een desalniettemin ontvangen fax de verdere behandeling niet afhankelijk worden gemaakt van een herstelmogelijkheid wegens het ontbreken van een geldige handtekening. Immers, een handtekening onder een fax of een gescande handtekening voldoet aan dezelfde waarborgen als een handtekening onder een papieren stuk dat wel in behandeling zou zijn genomen. Een uitspraak als die van de Afdeling bestuursrechtspraak van 16 maart 2016¹⁴, waarbij het ging om een per fax ingediende zienswijze waarbij de indiener geen gebruik maakte van een herstelmogelijkheid, waarna de zienswijze buiten beschouwing werd gelaten, zal naar verwachting anders luiden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

3.3.4 Rechtsbescherming

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

De eerste omstandigheid, als de elektronische weg niet is opengesteld, komt vanzelfsprekend te vervallen (behalve als indiening in persoon is voorgeschreven of een andere uitzondering van toepassing is). De tweede en derde grond voor weigering, in dit voorstel verplaatst naar het nieuwe artikel 2:15a Awb, blijven gehandhaafd. Het gaat dan om bestanden die niet voldoen aan de door het bestuursorgaan aangegeven specificaties of berichten waarvoor niet de juiste elektronische handtekening of het juiste authenticatiemiddel is gebruikt.

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

Denkbaar is dat een op een onjuiste elektronische wijze ingediend bericht leidt tot het uitblijven van een reactie van het bestuursorgaan. Als het bericht een aanvraag is of een bezwaarschrift, is de indiener dan in beginsel bevoegd beroep in te stellen wegens het niet

¹⁴ [ECLI:NL:RVS:2016:724](#).

tijdig nemen van een besluit. De bestuursrechter kan in dat geval het beroep toetsen aan artikel 2:15b, vierde lid, voor de vraag of en op welk tijdstip de termijn is aangevangen. De vraag naar de aanvang van de beslistermijn is aan de orde als het bestuursorgaan overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:15b, eerste en tweede lid, Awb meent dat het niet gehouden is te reageren. Als in een dergelijk geval door het bestuursorgaan terecht niet op het bericht is gereageerd, is het beroep wegens niet tijdig beslissen niet-ontvankelijk. Echter, als de bestuursrechter van oordeel is dat het bestuursorgaan wel gehouden was op het bericht, anders dan met een weigering, te reageren, is het beroep toch gegrond. Als het beroep gegrond is, vormt artikel 8:55d, eerste lid, Awb een complicatie. In die bepaling wordt de bestuursrechter opgedragen om bij een gegrond beroep wegens niet tijdig beslissen te bepalen dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een besluit neemt. Deze opdracht kan geen onverkorte toepassing vinden bij een geschil over artikel 2:15b, tweede lid, Awb. Immers, het bestuursorgaan zal in dat geval nog met de behandeling moeten beginnen en de kans is groot dat de aanvraag overeenkomstig artikel 4:5 Awb nog moet worden aangevuld. De bestuursrechter zal op grond van artikel 8:55d, derde lid, een passende termijn moeten stellen waarin alsnog op de aanvraag wordt besloten. Overigens is het vaak efficiënter dat de indiener, indien hij geen ontvangstbevestiging heeft ontvangen, omdat het bestuursorgaan met de betreffende wijze van ontvangst geen rekening heeft gehouden, contact opneemt met het bestuursorgaan in plaats van een beroep in te stellen. Hij kan dan – voor zover de termijn daarvoor nog niet is verstreken – alsnog een nieuwe aanvraag of nieuw bezwaarschrift indienen.

3.4 Waarborgen

Met de artikelen 2:14a, 2:14b, 2:14c, 2:15c, 2:16a en 2:16b worden vier waarborgen aan afdeling 2.3 toegevoegd, die ertoe bijdragen dat het gebruik van de elektronische weg voor burgers niet tot onverwachte problemen leidt.

3.4.1 Notificaties

Een veel voorkomende vorm om beveiligd berichten te verzenden is een systeem waarbij het bestuursorgaan voor de burger een bericht plaatst. Een dergelijk systeem wordt wel "berichtenbox" genoemd. Voorbeelden zijn de berichtenbox voor burgers op MijnOverheid en de berichtenbox voor bedrijven op Ondernemersplein.nl. Ook de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) maakt van een berichtenbox gebruik. Onder meer de Belastingdienst en het UWV maken reeds gebruik van MijnOverheid. In een dergelijk systeem wordt door middel van notificaties, dat wil bij de huidige stand van de techniek meestal zeggen via een e-mail, aan de ontvanger gemeld dat voor hem een bericht is geplaatst. De hierboven genoemde berichtenboxen werken alle met een dergelijke notificatie. Een dergelijke notificatie is facultatief, dat wil zeggen dat de ontvanger kan aangeven dat hij deze niet wil ontvangen. De ontvanger dient bovendien een e-mailadres te hebben opgegeven om dergelijke notificaties te kunnen ontvangen. Dergelijke notificaties vergroten de kenbaarheid van de door het bestuursorgaan verzonden bericht. De meeste mensen hebben niet zo frequent contact met de overheid, dat het voor de hand ligt dat zij hun elektronische postbussen net zo vaak "leggen" als hun fysieke brievenbus thuis of hun privémailbox. Het niet tijdig raadplegen van een bericht kan wel tot gevolg hebben dat termijnen verstrijken. Notificaties kunnen een dergelijke termijnoverschrijding voorkomen. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 2:14a het aanbieden van notificaties verplicht gesteld. Zelfs als alle bestuursorganen voor hun berichten dezelfde infrastructuur (bijvoorbeeld door een aansluiting op MijnOverheid) zouden gebruiken, zouden veel burgers niet meer dan enkele keren per jaar een bericht in hun berichtenbox ontvangen. Van die burger kan niet worden verwacht dat hij wekelijks zijn berichtenbox raadpleegt als daar mogelijk enkele maanden geen bericht in zal worden geplaatst. De ervaring heeft wel geleerd dat de notificatie dan wel een indicatie moet geven van de aard van het bericht. Zo bleek een neutrale notificatie van DUO over een terugvordering aan een groot aantal mbo-studenten niet te hebben geleid tot raadpleging van het bericht in de DUO-berichtenbox. Dit leidde in duizenden gevallen tot deurwaardersexploitatie die bij een duidelijkere notificatie hadden kunnen worden voorkomen. DUO heeft overigens in dat geval de betrokken studenten hiervan niet de dupe laten worden.¹⁵ Daarom dient de notificatie in

¹⁵ Zie Volkskrant 16 maart 2015, p. 14.

ieder geval de volgende gegevens te bevatten: een aanduiding van het bestuursorgaan dat het bericht in de berichtenbox heeft geplaatst, de aard van het bericht (bijvoorbeeld: is het een ontvangstbevestiging, een beschikking, een betalingsverplichting, een uitnodiging voor het geven van een zienswijze of een uitnodiging voor een hoorzitting) en eventueel de termijn waarbinnen de geadresseerde kan of moet reageren (de termijn waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt, een betaling dient te zijn verricht of stukken kunnen worden ingezonden). In de consultatie is er door verschillende partijen op gewezen dat in de notificatie, die per e-mail wordt verzonden, geen vertrouwelijke gegevens moeten worden opgenomen. Een notificatie dient echter niet zodanig summier te zijn dat hij niet aan zijn doelstelling voldoet. Denkbaar is dat in de toekomst alternatieven voor het zenden van notificaties per e-mail zullen ontstaan. te denken van aan de notificatie via een app. In dat geval is er wellicht te weinig ruimte om in de notificatie alle gegevens betreffende afzender, aard en reactietermijn op te nemen. In dat geval kan aan het voorstelde artikel 2:14a worden voldaan als via de app het bericht in de berichtenbox kan worden ontsloten. In dat geval is de inhoud van het bericht waarop de notificatie betrekking heeft zodanig toegankelijk dat gegevens over de inhoud van het bericht in de notificatie minder noodzakelijk zijn.

De burger dient dan wel aan te geven waarheen een notificatie moet worden gezonden en wijzigingen tijdig door te geven. Een burger die heeft aangegeven een dergelijk notificatiebericht te willen ontvangen, mag er verder op rekenen dat hij een dergelijk bericht ontvangt. Het uitblijven van een dergelijk bericht zou dan een grond voor een verschoonbare termijnoverschrijding zijn. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 2:16b Awb. Van een bestuursorgaan wordt dan verwacht dat hij bewijst, met een logverslag, dat het notificatiebericht is verzonden en geen bericht is ontvangen dat de aflevering is mislukt. Als het bestuursorgaan kan aantonen dat de notificatie is verzonden, zo nodig een tweede keer als de eerste aflevering is mislukt, dient de geadresseerde aan te tonen dat het bericht niet is ontvangen en dat niet aan hem is te verwijten. Als een burger heeft aangegeven dat hij geen notificaties wil ontvangen, geen e-mailadres heeft opgegeven, of een wijziging van zijn e-mailadres niet heeft doorgegeven, komt een termijnoverschrijding vanzelfsprekend voor zijn rekening. Als het bestuursorgaan een melding krijgt dat het notificatiebericht niet is bezorgd, is het gehouden om het notificatiebericht opnieuw te verzenden. Op het bestuursorgaan berust geen plicht het notificatiebericht per post te verzenden. Dit volgt uit het voorgestelde nieuwe artikel 2:14b Awb, dat wordt toegelicht in paragraaf 3.4.2 van deze memorie. Een niet tijdig doorgegeven wijziging van een e-mailadres of een permanent volle postbus bij de ontvanger, komen voor rekening van de ontvanger.

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

Een mededeling dat een bericht voor de geadresseerde toegankelijk is geworden, maakt geen deel uit van de verzending van dat bericht, en dus ook niet van de bekendmaking ingeval dat bericht een besluit is. De plaatsing in een berichtenbox is het tijdstip waarop de verzending geschiedt en waarmee een besluit is bekendgemaakt. Een en ander volgt uit de voorgestelde wijziging van artikel 2:17, eerste lid, Awb. De bekendmaking wordt niet aangetast als geen mededeling ter notificatie wordt verzonden, of als deze niet wordt ontvangen. Ook de tweede verzending van de notificatie op grond van het voorgestelde artikel 2:14b heeft hierop geen invloed. Dit is anders dan bij de notificaties op grond van het recente artikel 8:36c, tweede lid, Awb, waarin de notificaties van de bestuursrechter wel het tijdstip bepalen waarop een bericht in het digitale systeem van de bestuursrechter is geplaatst. In de memorie van toelichting bij de invoering van die bepaling is aangegeven dat thans de notificatie op grond van het huidige artikel 2:17 Awb geen juridische betekenis heeft.¹⁶ In artikel 8:36c Awb is daarentegen wel juridische betekenis gegeven aan de notificatie. Er bestaat onvoldoende grond om naar aanleiding van het nieuwe artikel 8:36c Awb de notificatie in afdeling 2.3 onderdeel te maken van de bekendmaking van een besluit waarop de notificatie betrekking heeft. Een juridische betekenis geven aan de notificatie betekent bij besluiten dat de notificatie onderdeel wordt

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 111.

van de bekendmaking van dat besluit. Anders gezegd, zonder de notificatie zou het besluit dan niet in werking treden. Dat zou een te grote breuk opleveren met de bestaande praktijk waarvan, gelet op de diversiteit van de procedures waarop afdeling 2.3 ziet, de gevolgen niet kunnen worden overzien. Zo is bij de invoering van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst uitdrukkelijk afgewogen om die stap niet te zetten.¹⁷ Notificaties worden thans meestal via e-mail verzonden. Die weg is niet probleemloos. E-mailadressen zijn aan wijziging onderhevig. Dat maakt dat aan de bekendmaking gebreken zouden kunnen kleven, waardoor er geen sprake zou zijn van een besluit. Om deze reden is vanuit de uitvoerende diensten aangedrongen op handhaving van het bestaande op het huidige artikel 2:17 Awb gebaseerde regime, op grond waarvan een notificatie geen onderdeel uitmaakt van de bekendmaking.

3.4.2 Niet-bezorgde elektronische berichten

In het nieuwe artikel 2:14b wordt voorgesteld dat als een elektronisch verzonden bericht van een bestuursorgaan niet kan worden bezorgd, dit bericht ten minste eenmaal elektronisch opnieuw moet worden verzonden. Op deze wijze wordt ondervangen dat de geadresseerde van het bericht slachtoffer wordt van een tijdelijke storing in zijn bereikbaarheid. Deze tweede verzending dient niet onmiddellijk te geschieden na de melding dat het eerste bericht niet is ontvangen, maar bijvoorbeeld een dag later, zodat de kans toeneemt dat een tijdelijke oorzaak (zoals een volle mailbox bij de ontvanger of een storing bij de provider van de ontvanger) is verholpen. Dit artikel geldt niet alleen voor notificaties van de plaatsing van een bericht in een berichtenbox op grond van het voorgestelde artikel 2:14a, maar voor alle berichten die niet via een berichtenbox, maar via e-mail of op andere elektronische wijze aan een geadresseerde worden gezonden, zoals besluiten, ontvangstbevestigingen, uitnodigingen om een zienswijze of bedenkingen in te dienen of stukken over te leggen of uitnodigingen voor een hoorzitting. Deze tweede verzending geldt als tijdstip van verzending en dus – in geval van niet via een berichtenbox elektronisch verzonden besluiten – van bekendmaking in de zin van artikel 3:41 Awb. Het bestuursorgaan is niet verplicht om in geval van notificaties van berichten in een berichtenbox bij blijvende onbereikbaarheid het bericht alsnog op papier te verzenden. Als een bestuursorgaan (of de beheerder van een berichtenbox in geval van notificaties) bij elektronische berichten aan dezelfde geadresseerde herhaaldelijk een melding ontvangt dat een bericht niet kan worden bezorgd, kan het bestuursorgaan er niet langer van uitgaan dat de geadresseerde op die wijze bereikbaar is. Hoewel de geadresseerde een wijziging in zijn bereikbaarheid dan niet tijdig heeft doorgegeven, mag van het bestuursorgaan worden verwacht dat het toch een inspanning verricht om het juiste adres te achterhalen teneinde de notificaties in de toekomst probleemloos te kunnen verzenden. Die inspanning is echter een service maar geen wettelijke verplichting, nu van de geadresseerde mag worden verwacht dat hij een wijziging tijdig doorgeeft. Ook als de elektronische weg overeenkomstig artikel 2:14, eerste lid, onderdeel b, bij wettelijk voorschrift is verplicht is gesteld, ligt het op de weg van het bestuursorgaan of de beheerder van een berichtenbox dat deze bij de geadresseerde nagaat of deze inmiddels van een ander elektronisch adres gebruikmaakt.

In geval van verzending van besluiten en andere berichten via e-mail in plaats van via een berichtenbox geldt dat bij een kennelijk verouderd e-mailadres niet langer sprake van toepasselijkheid van artikel 2:14, eerste lid, onderdeel a, Awb. In geval een per e-mail verzonden besluit ook de tweede keer als onbezorgd retour wordt ontvangen, geldt dat het besluit niet bekend is gemaakt. In dat geval dient het bestuursorgaan te onderzoeken of de geadresseerde op andere wijze elektronisch bereikbaar is dan wel alsnog het bericht in een papieren versie moeten verzenden.

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

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 196, nr. 18, p. 11.

3.4.3 Integriteit berichten

Bij elektronisch verzonden berichten die voor de ontvanger te raadplegen zijn in een omgeving waarover hij geen controle heeft, bijvoorbeeld een berichtenbox, is het van belang te waarborgen dat een bericht niet ongemerkt wordt aangepast als het bestuursorgaan ontdekt dat het in het verzonden bericht een fout heeft gemaakt. Als de ontvanger voorafgaand aan de wijziging het bericht al heeft geraadpleegd, bestaat er voor hem geen aanleiding het bericht opnieuw te raadplegen. Daarom wordt in het nieuwe artikel 2:14b Awb voorgeschreven dat een bericht waarin een bestuursorgaan een fout heeft gemaakt of dat om andere reden hersteld moet worden na verzending alleen kan worden gewijzigd met een nieuw, juist, bericht, waarin het oude bericht wordt ingetrokken of gewijzigd. De bewijslast voor de integriteit ligt in beginsel bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan moet kunnen aantonen dat een elektronisch raadpleegbaar document identiek is aan het document dat op het tijdstip van verzenden op die plek raadpleegbaar is gemaakt. Een en ander is vanzelfsprekend het meest van belang als de verzending een bekendmaking is als bedoeld in artikel 3:41 Awb. Maar ook in andere gevallen, als bijvoorbeeld een uitnodiging voor een hoorzitting, een herstelkans als bedoeld in artikel 4:5 Awb of een uitnodiging om zienswijzen of bedenkingen te uiten als bedoeld in artikel 4:7 of artikel 4:8 Awb, kunnen onopgemerkte wijzigingen van een bericht onaanvaardbare gevolgen hebben. De ontvanger dient ervan op aan te kunnen dat een door een bestuursorgaan verzonden bericht niet nadien door het bestuursorgaan kan worden aangepast door het bericht te vervangen door een gecorrigeerde versie. Mocht aanleiding bestaan een bericht te corrigeren, dan moet die correctie in een nieuw bericht worden opgenomen, waarbij, als het bericht een besluit is, een nieuwe bezwaartermijn gaat lopen.

Ten aanzien van inbreuk op de integriteit door derden bevat het wetsvoorstel geen aparte bepalingen. Het onbevoegd toegang verschaffen tot geautomatiseerde systemen, accounts of berichten is geen onderwerp voor de Awb en is elders reeds strafbaar gesteld.¹⁸

3.4.4 Altijd ontvangst bevestigen

De eerste waarborg, opgenomen in het voorgestelde artikel 2:15c, eerste lid, betreft een verplichte ontvangstbevestiging bij een elektronisch bericht. Voor aanvragen is dat thans al voorgeschreven in artikel 4:3a Awb. Voor papieren berichten is een ontvangstbevestiging alleen voorgeschreven bij bezwaarschriften, bij toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en voor klaagschriften. Voor andere berichten heeft de wetgever in het papieren tijdperk een ontvangstbevestiging niet nodig geoordeeld. Dat heeft vooral te maken met een kosten-batenafweging. Een papieren ontvangstbevestiging kost iedere keer een postzegel en die kosten kunnen voor een bestuursorgaan oplopen. Bij de ontvangst van elektronische berichten kunnen de verzendkosten van een ontvangstbevestiging echter worden vermeden. Een dergelijke ontvangstbevestiging kan geautomatiseerd worden verzonden door het elektronisch systeem waarmee het bericht wordt ontvangen, hetgeen veel minder kosten met zich brengt dan verzending per post. Op grond hiervan kan bij het elektronisch verkeer de kosten-batenafweging in het voordeel van de ontvangstbevestiging uitvallen. In de praktijk wordt zowel bij de overheid als door bedrijven die op internet actief zijn al ruim gebruikgemaakt van (geautomatiseerde) ontvangstbevestigingen. Het grote voordeel van een ontvangstbevestiging is dat de verzender van het bericht weet dat zijn bericht bij het bestuursorgaan is aangekomen. Bij uitblijven van het bericht weet hij dan dat er iets is misgegaan en hij wellicht het bericht nogmaals moet verzenden of een andere wijze van verzending moet kiezen, bijvoorbeeld omdat blijkt dat een verkeerde wijze van verzending is gekozen, zoals een typefout in het e-mailadres of een methode die door het bestuursorgaan niet is aangewezen. Het uitblijven van de ontvangstbevestiging is dan voor de verzender een aanwijzing dat het bestuursorgaan het bericht niet heeft ontvangen. De verzender kan dan onderzoeken of er een storing is, of dat wellicht het bestuursorgaan niet hoefde te reageren, omdat een onjuiste wijze van verzenden is gekozen.

Als het bericht waarvan de ontvangst moet worden bevestigd, per e-mail wordt gezonden, kan het bestuursorgaan de ontvangstbevestiging sturen naar het e-mailadres van de afzender. In andere gevallen moet het bestuursorgaan zich wel inspannen om het e-mailadres voor de ontvangstbevestiging te verkrijgen, bijvoorbeeld door op een contactformulier of een

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 138ab e.v. Wetboek van Strafrecht.

webformulier de gelegenheid te bieden om het e-mailadres op te geven. Het bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om de ontvangstbevestiging in een berichtenbox te plaatsten, als de geadresseerde van de ontvangstbevestiging zich voor het gebruik daarvan heeft aangemeld of als het gebruik ervan wettelijk is voorgeschreven. In dat geval zal van de in de berichtenbox geplaatste ontvangstbevestiging op grond van het voorgestelde artikel 2:14a een notificatiebericht moeten worden gezonden (zie paragraaf 3.4.3). Een derde mogelijkheid is de bevestiging op het scherm waarin het bestuursorgaan mededeelt dat het bericht is ontvangen. Om de archief functie van de ontvangstbevestiging te waarborgen, zou in dat geval een te downloaden versie hiervan ter beschikking kunnen worden gesteld.

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

De hier bedoelde ontvangstbevestiging is een geautomatiseerd aangemaakt bericht. Het gaat hier dus niet om een inhoudelijke reactie op het bericht, maar uitsluitend om het aan de verzender kenbaar maken dat zijn bericht bij het bestuursorgaan is aangekomen.

In het voorgestelde artikel 2:15c, tweede lid, is bepaald dat als een bestuursorgaan op grond van artikel 2:15, eerste lid, de verzending van een bericht met een contactformulier of een webformulier voorschrijft, de via dat formulier ingevoerde gegevens voor de indiener toegankelijk zijn. Vaak is het zelf printen van een webformulier lastig of onmogelijk. De terugkoppeling kan samenvallen met de ontvangstbevestiging. Op dit punt geldt wel een beperking: de terugmelding dient wel op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier te geschieden. Als het bestuursorgaan om veiligheidsredenen een webformulier heeft aangewezen, dan kan het niet zo zijn dat de via dat formulier ingevoerde gegevens alsnog onbeveiligd in een e-mail worden retour gezonden. In dat geval zullen de ingevoerde gegevens op een andere manier toegankelijk moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld via een link naar een beveiligde omgeving waar de gegevens beschikbaar worden gesteld, via een bestand dat na het invoeren van de gegevens maar voor het beëindigen van de sessie, kan worden gedownload of met een bericht in een beveiligde berichtenbox.

3.4.5 Waarborg bij storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan

Denkbaar is dat de systemen die een bestuursorgaan gebruikt om berichten te ontvangen, uitvallen. Vanzelfsprekend doen bestuursorganen er alles aan om dat te voorkomen. Een regeling van de gevolgen hiervan kan echter niet worden gemist. Deze regeling is opgenomen in het voorgestelde artikel 2:16a. De gevolgen van een storing klemmen vooral als de indiening van het bericht aan een termijn is gebonden. Zo moet een burger vóór 1 mei van ieder jaar aangifte voor de inkomstenbelasting doen. Ook subsidieregelingen kennen vaak een aanvraagtermijn. Voorgesteld wordt om bij een storing het bestuursorgaan de bevoegdheid te geven de termijn te verlengen waarbinnen het bericht moet zijn verzonden. Bezwaarschriften dienen binnen zes weken bij het bestuursorgaan te zijn ingediend. Een storing aan het begin van die periode is geen probleem als daarna nog genoeg tijd over blijft om het bericht binnen de termijn te verzenden. Voor een storing aan het eind van die periode ligt dat anders. Het restant van de termijn kan dan onvoldoende zijn om nog een papieren aanvraag in te dienen, bijvoorbeeld omdat de laatste lichting van de brievenbus al is geweest, de papieren versie van het aanvraagformulier niet beschikbaar is of omdat de in te zenden informatie niet op papier beschikbaar is. Het bestuursorgaan zit waarschijnlijk ook niet te wachten op een extra hoeveelheid papieren aanvragen, omdat de verwerking hiervan extra tijd en geld kost. Daarom is in het eerste en tweede lid bepaald dat het bestuursorgaan, afhankelijk van de storing, op zijn website kan aangeven dat de indieningstermijn wordt verlengd, zodanig dat, nadat de storing is verholpen, er voldoende tijd is om alsnog een bericht te verzenden. Voor het geval dat een bestuursorgaan geen of onvoldoende toepassing geeft aan het eerste en tweede lid, wordt voorgesteld analoog aan artikel 6:11 Awb te bepalen dat bij een storing een termijnoverschrijding niet aan de verzender wordt tegengeworpen. In artikel 6:11 Awb is bepaald dat termijnoverschrijding verschoonbaar is als redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener van een bezwaarschrift in verzuim is geweest. Op grond van het voorgestelde artikel 2:16a, derde lid, geldt hetzelfde voor een termijnoverschrijding als gevolg

van een storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan kort voor het einde van de termijn van indiening. In dat geval wordt van de verzender verwacht dat het bericht onmiddellijk, dat wil zeggen binnen enkele dagen, wordt ingediend, nadat het bestuursorgaan weer via de elektronische weg bereikbaar is geworden. Dat is aanvaardbaar omdat de verzender, gelet op de termijn van indiening, op de laatste dag van die termijn de voorbereiding van de indiening moet hebben afgerond. Bij langer stilzitten is het verzuim wel aan de indiener toe te rekenen en is sprake van een niet-verschoonbare termijnoverschrijding. Het gaat bij de toepassing van het derde lid om iedere storing die niet aan de verzender is toe te rekenen, bijvoorbeeld de website van het bestuursorgaan is overbelast of anderszins niet toegankelijk. Dat betekent niet dat de storing aan het bestuursorgaan moet zijn toe te rekenen. Er kan ook sprake zijn van een stroomstoring waarvoor de exploitant van de elektriciteitskabel verantwoordelijk is, ter onderscheiding van een stroomstoring in de elektrische installatie van de verzender van het bericht, die wel aan de verzender moet worden toegerekend. Artikel 2:16a is ook van toepassing op bezwaarschriften. Artikel 6:11 blijft echter gehandhaafd, omdat dit artikel ziet op alle soorten termijnoverschrijdingen. In de consultatie is de vraag gesteld of een termijnoverschrijding verschoonbaar is als die wordt veroorzaakt door het wachten op een nieuw wachtwoord voor DigiD. In beginsel is een dergelijke termijnoverschrijding niet verschoonbaar, het ligt in zo'n geval op de weg van de burger om voorafgaande aan het einde van een termijn bij het bestuursorgaan om uitstel te verzoeken.

In artikel 2:16a, vierde lid, wordt bepaald dat bij of krachtens amvb nadere regels kunnen worden gesteld. Deze bepaling is ontleend aan het in het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Kamerstukken II, 34059) voorgestelde artikel 8:36f, eerste lid, Awb. Te verwachten valt dat de vragen die rijzen over verschoonbaarheid van termijnoverschrijding bij het bestuur en bij de bestuursrechter vergelijkbaar zullen zijn. Bij amvb kunnen dan uniforme oplossingen worden geboden.

3.5 Aanpassing artikel 2:17 Awb

Het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb bepaalt wanneer een bestuursorgaan een bericht heeft ontvangen of verzonden. Van een verzonden bericht is sprake als het bericht een systeem voor gegevensverwerking bereikt waarvoor het bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt of als een bericht voor de geadresseerde toegankelijk wordt, indien het bestuursorgaan en de geadresseerde gebruikmaken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking. Bij de totstandkoming van het huidige artikel 2:17 eerste lid, werd primair gedacht aan een intern systeem van gegevensverwerking. Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer zijn er diverse nieuwe manieren van verzenden ontwikkeld waarbij berichten niet van het ene systeem voor gegevensverwerking naar een ander worden verplaatst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de introductie van berichtenboxen (zoals MijnDUO of MijnOverheid) waarbij berichten voor de geadresseerde worden klaargezet in een systeem voor gegevensverwerking van een bestuursorgaan of meerdere bestuursorganen. Thans wordt het plaatsen van een bericht in een berichtenbox van een belanghebbende in de jurisprudentie beschouwd als een verzending als bedoeld in het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb en daarmee ook een bekendmaking als bedoeld in artikel 3:41 Awb.¹⁹

Er zijn echter wel vraagtekens gezet bij deze jurisprudentie.²⁰ Zo is de vraag gesteld of het inloggen door de geadresseerde in zijn berichtenbox wel gelijk te stellen is met het gebruikmaken van "hetzelfde systeem voor gegevensverwerking" als bedoeld in het huidige artikel 2:17. Gesteld kan worden dat het bestuursorgaan in zijn eigen systeem voor gegevensverwerking het bericht opstelt en het vervolgens in de berichtenbox plaatst, alwaar het door de geadresseerde kan worden ingezien of gedownload.

¹⁹ ECLI:NL:CRVB:2013:1216.

²⁰ Zie de noot bij deze uitspraak van G. Overkleef-Verburg, JB 2013/193 en de paragrafen 10 en 11 van haar artikel "De Belastingdienst en zijn digitale burger: spanning tussen ambities, uitvoeringsrealiteit en het juridisch kader", Maandblad Belasting Beschouwingen, augustus 2014.

Tegen deze achtergrond, wordt thans voorgesteld om artikel 2:17, eerste lid, te wijzigen. Er wordt niet meer gesproken over "hetzelfde systeem voor gegevensverwerking", maar over "een systeem voor gegevensverwerking waarin de geadresseerde toegang heeft tot het bericht".

Dit systeem hoeft overigens geen onderdeel te zijn van de ict-voorzieningen van het bestuursorgaan dat het bericht erin plaatst. Het bestuursorgaan kan ook gebruikmaken van een extern systeem. Een voorbeeld van een dergelijk extern systeem is MijnOverheid, waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is. In verband hiermee wordt voorts voorgesteld om in het eerste lid "of een ander bestuursorgaan" toe te voegen. Op deze wijze wordt duidelijk dat van verzending pas sprake is indien een bericht een systeem bereikt waarvoor noch het verzendende bestuursorgaan verantwoording draagt, noch een ander bestuursorgaan.

Overigens is niet van belang of via het systeem (ook) berichten *aan* het bestuursorgaan kunnen worden gezonden (hetgeen niet kan in MijnOverheid, maar wel bijvoorbeeld in de berichtenbox van het centraal loket als bedoeld in de Dienstenwet (de berichtenbox voor bedrijven)).

Uiteraard is bij het gebruik van een dergelijke berichtenbox artikel 2:14, eerste lid, van toepassing. Dat wil zeggen dat de geadresseerde moet hebben kenbaar gemaakt dat hij via de berichtenbox kan worden bereikt of dat bij of krachtens de wet is bepaald dat het bestuursorgaan van de berichtenbox gebruikmaakt. Bij de berichtenbox van MijnOverheid is van deze kenbaarmaking sprake op grond van artikel 2, tweede lid, van de Regeling voorzieningen GDI.

Als is voldaan aan artikel 2:14, eerste lid, geldt een verzending van een besluit overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:17, eerste lid, als een bekendmaking van dat besluit. Dat betekent dat de bezwaartermijn een dag na die bekendmaking aanvangt. Voor de aanvang van de bezwaartermijn is niet relevant de dagtekening van het document die, net als bij papieren verzending van een besluit, wel eens afwijkt van de datum van verzending. Een bestuursorgaan kan voor de datum van verzending dus niet verwijzen naar de datum in het verzonden document, maar zal deze bijvoorbeeld met loggegevens aannemelijk moeten maken. Ook dit is in overeenstemming met de jurisprudentie bij papieren verzending. Overigens geldt voor belastingaanslagen op grond van artikel 22j van de Algemene wet inzake rijksbelastingen een andere regeling: als de dag van dagtekening ligt na de dag van verzending, vangt de bezwaartermijn aan een dag na die dagtekening. Deze regeling blijft eveneens ongewijzigd. Ook hier kunnen de loggegevens van belang zijn om vast te stellen dat de verzending is geschied voorafgaand aan de datum van dagtekening.

Als een bestuursorgaan via MijnOverheid berichten verzendt, maar deze berichten daarnaast toegankelijk maakt via de eigen website, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst en het UWV doen, voldoen beide manieren van ter beschikking stellen aan het voorgestelde artikel 2:17, eerste lid. Duidelijk moet zijn welke toegankelijkmaking de bekendmaking constitueert en waarmee de bezwaartermijn een aanvang neemt. In artikel 2:17, tweede lid, wordt hiertoe een voorraangeregeling opgenomen, op grond waarvan het toegankelijk maken via MijnOverheid geldt als de bekendmaking. Uit deze bepaling volgt dat de verplichting om van het toegankelijk maken een notificatie te verzenden alleen geldt voor de plaatsing van het bericht in de berichtenbox van MijnOverheid en niet voor de tweede toegankelijkmaking. Deze heeft in dat geval alleen een raadpleeg- en archieffunctie.

In het huidige artikel 2:17, tweede lid, Awb is bepaald dat als tijdstip waarop een bericht door het bestuursorgaan is ontvangen, het tijdstip geldt waarop het bericht het systeem van gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft bereikt. Deze bepaling wordt vernummerd tot vierde lid. Als systeem van gegevensverwerking van het bestuursorgaan heeft ook te gelden een daartoe aangewezen systeem dat elders is ondergebracht, zoals bijvoorbeeld het Wabo-loket waar een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden ingediend, ongeacht welk bestuursorgaan op die aanvraag heeft te beslissen. Voorgesteld wordt toe te voegen dat een bericht het bestuursorgaan tevens heeft bereikt als het bericht voor het bestuursorgaan op andere wijze toegankelijk is geworden. Uiteraard dient dat dan een wijze te zijn die met toepassing van het voorgestelde artikel 2:15, tweede lid, bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan is aangewezen. Te denken valt aan de berichtenbox voor bedrijven, welke weg is opengesteld in artikel 5 van de Dienstenwet. Bedrijven kunnen in die berichtenbox berichten aan een bestuursorgaan plaatsen. Het bericht is daarmee toegankelijk

geworden voor dat bestuursorgaan (dat hierop met een notificatie wordt gewezen), zonder dat het bericht zich al in het systeem van gegevensverwerking van dat bestuursorgaan bevindt.

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

4. Voorwaarden voor en gelijkstelling van verkeer langs elektronische weg

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

In het wetsvoorstel is, evenals in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, als criterium voor de betrouwbaarheid voorgeschreven dat de gekozen kanalen voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn. Hoewel de norm dus niet is gewijzigd, is de invulling natuurlijk wel afhankelijk van de stand van de techniek. Die is in tien jaar wel gewijzigd. Mede om deze reden is de norm in de huidige Awb en in dit wetsvoorstel techniekonafhankelijk geformuleerd. Om aan de norm te voldoen kan een bestuursorgaan bij de inrichting van zijn systemen aansluiting zoeken bij NEN/ISO 27002. Voor de Rijksdienst geldt bovendien als kader het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (Stcrt. 2007, 122). Voorts heeft het Forum Standaardisatie een handreiking uitgebracht voor de vaststelling van betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening, die in november 2016 geheel is herzien.²¹ Bij of krachtens de Wet Generieke Digitale Infrastructuur zullen nadere regels worden gesteld over de toekenning van de hoogste betrouwbaarheidsniveaus. Een bestuursorgaan krijgt in het voorgestelde artikel 2:15 Awb bij het openstellen van een

²¹ Betrouwbaarheidsniveaus voor digitale dienstverlening, Een handreiking voor overheidsorganisaties, versie 4, november 2016, <https://www.forumstandaardisatie.nl/nieuws/nieuwe-versie-handreiking-betrouwbaarheidsniveaus>.

elektronisch kanaal de bevoegdheid om nadere eisen te stellen, mede om de betrouwbaarheid en de vertrouwelijkheid te waarborgen. Deze eisen dienen wel proportioneel te zijn en mogen niet dienen om het gebruik van de elektronische weg te ontmoedigen.

In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer is vastgelegd dat (h)et begrip «schriftelijk» (...) echter ook worden (kan) opgevat als: weergave door middel van schrifttekens. In die betekenis is irrelevant wat de drager van de schrifttekens is. Dat kan papier zijn, maar ook een harde schijf of een andere informatiedrager.²²

Sindsdien geldt dat met een elektronisch bericht wordt voldaan aan het schriftelijkheidsvereiste. Hierin brengt dit wetsvoorstel geen verandering. Alleen gaat voor ieder bestuursorgaan de plicht gelden om voor schriftelijke "officiële berichten" een elektronische wijze van verzenden in te richten. Voor een gelijkstelling aan andere vormen van verkeer is nodig dat de wijze van verzending voldoet aan het wettelijk kader. Voor de verzending van een bericht door een bestuursorgaan aan een burger, betekent dit dat die burger heeft ingestemd met de gebruikte wijze van elektronische verzending of dat die wijze bij of krachtens de wet is voorgeschreven. Voor een bericht van een burger aan een bestuursorgaan betekent dit dat gebruik wordt gemaakt van een voor dat type bericht aangewezen kanaal en dat voorts wordt voldaan aan de gestelde nadere eisen inzake betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid, voor zover die eisen proportioneel zijn.

5. Verhouding tot andere wetten

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

De Wet generieke digitale infrastructuur

Om het recht van burgers en bedrijven op digitaal zakendoen met de overheid, oftewel het recht op elektronisch bestuurlijk verkeer, te kunnen effectueren, moeten bestuursorganen goed zijn toegerust. Hiertoe dienen zij te beschikken over passende voorzieningen en (ICT) systemen. In de praktijk functioneren reeds veel van deze voorzieningen, zoals MijnOverheid/berichtenbox en het authenticatiemiddel ('toegangssleutel') DigiD op verschillende betrouwbaarheidsniveaus. In dat verband wordt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken de Wet Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) voorbereid. Deze wet zal de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de GDI uitwerken en zal digitale werkprocessen binnen de overheid harmoniseren. De Wet GDI zal tranchegewijs zijn beslag krijgen. De eerste tranche biedt de basis voor regels inzake *toegang* tot elektronische dienstverlening. De wet bevat hiertoe onder meer een acceptatieplicht voor bestuursorganen met betrekking tot erkende authenticatiemiddelen op het betrouwbaarheidsniveau 'substantieel' en 'hoog'. Ook voorziet de wet in de grondslag voor het stellen van algemene eisen inzake veiligheid en betrouwbaarheid van publieke én private authenticatiemiddelen en partijen. De wet voorziet tot slot in een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door private partijen in de authenticatieketen, maatregelen in geval van misbruik en bepalingen inzake toezicht en financiering. De eerste tranche is beperkt tot regulering van authenticatie en standaarden. Andere bouwstenen van de generieke digitale infrastructuur, zoals de zorgplicht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het beheer en de goede werking van MijnOverheid, welke thans is opgenomen in artikel X van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst, vormen het onderwerp van een volgende tranche van de wet GDI.

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

²² Kamerstukken II 2001/02, 28483, nr. 3, p. 6.

Uitvoeringswet EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten

Naar aanleiding van de inwerkingtreding van Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L257) is artikel 2:16 van de Awb aangepast. Die bepaling ziet op de elektronische handtekening.²³ Na deze wijziging zijn in dit wetsvoorstel geen aanvullende bepalingen nodig.

Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI)

Voorts wordt gewerkt aan de digitalisering van de procesvoering bij de rechter. De voor het bestuursrecht benodigde wetgeving is in de zomer van 2016 gereedgekomen (zie de Wet van 13 juli 2016 tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Stb. 2016, 288, hierna: Wet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht). Deze wet zal vanaf 2017 gefaseerd in werking treden. Advocaten kunnen nu al vrijwillig digitaal procederen in asiel- en bewaringszaken. Voor hen wordt het in het voorjaar van 2017 verplicht om in deze zaken digitaal te procederen. Enige tijd later is digitaal procederen in alle nieuwe bestuursrechtelijke zaken mogen. Particulieren kunnen er dan voor kiezen om hun procedure tegen een bestuursorgaan digitaal te voeren. Voor professionals is dat verplicht. Hiertoe wordt een nieuwe afdeling toegevoegd aan hoofdstuk 8 Awb: afdeling 8.1.6a. Deze nieuwe afdeling is getiteld: Verkeer langs elektronische weg met de bestuursrechter. Doordat deze afdeling specifiek ziet op de elektronische communicatie tussen de bestuursrechter en partijen, kon het huidige artikel 8:40a Awb vervallen. Afdeling 2.3 Awb is daardoor niet meer van overeenkomstige toepassing op elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Dit neemt echter niet weg dat er parallellen zijn tussen beide afdelingen. In reacties op de consultatieversie van dit wetsvoorstel is begrijpelijkerwijs dan ook verschillende malen de vraag gesteld naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de Wet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht. Voor wat betreft de terminologie sluiten beide afdelingen goed op elkaar aan. Voorts is gebleken dat er ook vraagstukken zijn die zich bij beide procedures voordoen. Gedacht kan worden aan de vraag wanneer een bericht is verzonden of ontvangen en hoe moet worden omgegaan met verstoringen in het digitale systeem. Ook op deze punten zijn de regelingen zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen beide onderwerpen. Afdeling 2.3 van de Awb ziet op verkeer tussen burgers en bestuursorganen, terwijl afdeling 8.1.6a ziet op verkeer tussen procespartijen en de rechter. Afdeling 2.3 stelt een beperkt aantal regels die moeten waarborgen dat het elektronisch verkeer soepel verloopt in een groot aantal ongelijksoortige procedures en contacten, terwijl Afdeling 8.1.6a regels bevat om het proces bij de bestuursrechter, met behulp van één digitaal systeem waarbinnen alle proceshandelingen plaatsvinden, in goede banen te leiden.

6. Gevolgen voor andere overheden

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor alle bestuursorganen. Met name de decentrale overheden voeren uiteenlopende taken uit met diverse berichtenstromen. Dat betekent de verzending en ontvangst van veel verschillende type berichten. Dit wetsvoorstel verplicht deze overheden tot het inrichten van de elektronische ontvangst van al deze type berichten. Onderscheid moet gemaakt worden tussen bestuursorganen die al veel stappen hebben gezet om elektronisch verkeer mogelijk te maken en bestuursorganen die dat nog niet hebben gedaan. In het onderzoek Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017²⁴ uit 2015 is voor een aantal meest gebruikte producten of diensten die gemeenten, provincies of waterschappen aanbieden

²³ Wet van 21 december 2016 tot wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten) PM Staatsblad.

²⁴ Onderzoek verricht door Deloitte in opdracht van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken,

aan burgers of ondernemers, de mate van "digitale volwassenheid" van dat aanbod onderzocht.

Het onderzoek onderscheidt vier niveaus. Op het laagste niveau is alleen informatie over een product te vinden op de website en moet men naar de overheidsorganisatie om het aan te vragen. Bij het tweede niveau kan een formulier worden gedownload, maar moet het eerst worden geprint om het te kunnen invullen. Op het derde niveau kan een formulier digitaal worden ingevuld en verzonden en op het vierde niveau is de indiening beschermd met een vorm van authenticatie (DigiD, eHerkenning). Uit het onderzoek blijkt dat voor dezelfde producten of diensten verschillende niveaus van digitale volwassenheid worden aangetroffen. Zo bieden veel gemeenten digitaal aan burgers de mogelijkheid om taxaties inzake de onroerende-zaakbelasting in te zien (een digitale volwassenheid van 94,6% in 2015). Ook het aanvragen van een uittreksel uit de Basisregistratie Personen of het melden van een verhuizing binnen de gemeente scoren boven de 90%. Andere producten en diensten scoren lager. Veel decentrale bestuursorganen kennen de mogelijkheid om een ingevuld geprint formulier weer elektronisch in te zenden. Hoewel dat in genoemd onderzoek het op één na laagste niveau van digitale volwassenheid betreft (die een score van 33% oplevert), voldoet een bestuursorgaan met het aanbieden van de mogelijkheid tot het uploaden van een pdf wel aan het in dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe artikel 2:15 Awb. Bestuursorganen die al veel digitaal aanbieden, zullen als gevolg van dit wetsvoorstel voor slechts enkele typen berichten alsnog de elektronische weg open moeten stellen, maar moeten daarnaast bezien of de reeds opengestelde kanalen voldoen aan dit wetsvoorstel. Bestuursorganen die nog moeten beginnen aan het digitaliseren van het aanbod moeten voor meer typen berichten een digitaal kanaal openstellen.

Bestuursorganen zullen naast de inrichting van een of elektronische kanalen voor berichten waarvoor dat nog niet was geschied, tevens hun organisatie moeten inrichten op de ontvangst van elektronische berichten. Het is in beginsel aan bestuursorganen zelf om af te wegen of zij één centraal punt inrichten of dat zij voor verschillende berichten verschillende kanalen inrichten waarbij ook afhankelijk van het type bericht kan worden gekozen voor verschillende type kanalen (voor het ene bericht een generiek contactformulier, voor het andere bericht een specifiek webformulier). Voor sommige processen is al een landelijke voorziening ingericht, zoals het Omgevingsloket Online en de berichtenbox van het centraal loket als bedoeld in de Dienstenwet (de berichtenbox voor bedrijven). Hierin brengt dit wetsvoorstel geen verandering.

Of dit wetsvoorstel voor bestuursorganen per saldo kosten met zich brengt is enerzijds afhankelijk van de mate waarin werkprocessen al zijn gedigitaliseerd en anderzijds van de keuzes die een bestuursorgaan maakt met betrekking tot werkprocessen die nog moeten worden aangepast. Bij het digitaliseren van werkprocessen kunnen zowel kosten als baten optreden. Het openstellen van een contactformulier met de mogelijkheid om documenten toe te voegen brengt minder kosten met zich dan het ontwikkelen van een webformulier of een app voor elke berichtsoort afzonderlijk. Anderzijds kan de gelegenheid worden aangegrepen om de binnenkomende informatie zodanig digitaal te verwerken dat ten opzichte van de verwerking van dezelfde informatie op papier, kosten kunnen worden bespaard.

Teneinde inzicht te verkrijgen in de kosten die dit wetsvoorstel meebrengt voor gemeenten en provincies is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een rapportage opgesteld door Deloitte die bij deze memorie is gevoegd. Uit deze rapportage blijkt dat de voornaamste invoeringskosten bestaan uit loonkosten voor het kiezen, inrichten of aanpassen van een generieke voorziening, alsmede voor het aanpassen van bestaande specifieke digitale voorzieningen. Het ontwikkelen van nieuwe specifieke digitale kanalen is geen verplichting voor een bestuursorgaan en is niet in dit onderzoek meegenomen. Uiteraard kan het aanwijzen van een specifiek digitaal kanaal wel meerwaarde hebben boven het gebruik van een generieke voorziening.

Op grond van de in het rapport begrote posten bij gemeenten met een verschillende omvang en een verschillende mate van digitale volwassenheid bedragen de totale invoeringskosten voor gemeenten € 1.700.000. Daarbij moet worden aangetekend dat hiervan € 800.000 wordt

toegerekend aan het onderzoeken of bestaande formulieren aan het wetsvoorstel voldoen. Dat betreft met name de regel dat in een formulier de indiening niet afhankelijk mag worden gemaakt van gegevens die voor de beoordeling van de aanvraag niet nodig zijn. Dat is een regel die al geldt, zodat deze kosten niet kunnen worden toegerekend aan dit wetsvoorstel. De onderzoekers geven bovendien aan dat deze post te hoog is, omdat deze voor alle formulieren is opgevoerd, terwijl onderzoek niet bij alle formulieren noodzakelijk is. Voor provincies bedragen de begrote invoeringskosten € 32.000, waarbij het aandeel dat aan het onderzoek van de formulieren wordt toegerekend € 9.000 bedraagt.

Aanvankelijk heeft de VNG in de reactie op de consultatie aangegeven een aanvullende uitvoeringstoets noodzakelijk te achten. In nader overleg is een aantal aandachtspunten van de VNG besproken, met name het punt van de verplichtingen die het wetsvoorstel meebrengt voor ketenpartners aan wie een gemeente taken in uitvoering heeft gegeven. Hiervoor geldt dat dit wetsvoorstel ziet op het verkeer tussen bestuursorgaan en burger. Het voorstel ziet niet op het verkeer tussen gemeenten en ketenpartners. Het wetsvoorstel is wel van toepassing als een ketenpartner namens het gemeentebestuur met de burger communiceert. Als bijvoorbeeld een gemeente de uitvoering van de keukentafelgesprekken van de WMO 2015 heeft uitbesteed, zal op grond van artikel 2:15, eerste lid, Awb de mogelijkheid moeten worden geboden om elektronisch om een dergelijk gesprek te vragen. Het college van burgemeester en wethouders zal daartoe een kanaal moeten aanwijzen. De eenvoudigste manier is het beschikbaar stellen van een contactformulier op de website van de gemeente dat aankomt bij de organisatie waaraan deze taak is uitbesteed. Uiteraard zal in de afspraken tussen gemeenten en ketenorganisaties en in bijvoorbeeld mandaten en volmachten hieraan aandacht moeten worden besteed. Het overleg heeft geleid tot de slotsom dat de VNG kan instemmen met het voorstel. Ook het IPO en de UvW hebben instemmend gereageerd. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een handleiding voorbereid die bestuursorganen helpt bij het zo optimaal mogelijk implementeren van de wettelijke verplichtingen in de eigen organisatie. Hierover wordt overleg gevoerd met VNG, IPO en UvW.

7. Overige financiële gevolgen en regeldruk

Het omzetten van papieren processen in digitale processen kan structureel leiden tot besparingen bij zowel de burgers als bij de overheid. Te denken valt aan vermindering van verzendkosten en verwerkingskosten. Burgers zullen veel tijd kunnen besparen als zij elektronisch met de overheid kunnen communiceren. Daar staat tegenover dat daarvoor vooral aan de zijde van de overheid investeringen nodig zijn. De mate van besparing is afhankelijk van de mate waarin geïnvesteerd wordt. Als een bestuursorgaan kiest voor het openstellen van één algemeen contactformulier met de mogelijkheid om documenten toe te voegen op de eigen website, zullen de kosten minder zijn dan wanneer datzelfde bestuursorgaan voor verschillende processen verschillende webformulieren ontwikkelt. In het eerste geval zal de besparing op de verwerkingskosten echter veel minder zijn dan in het tweede geval. Dit wetsvoorstel laat de keuzes bij de openstelling van de elektronische weg bij het bestuursorgaan. Daarom kan niet goed worden begroot hoeveel de besparingen voor burgers en overheid zullen bedragen na invoering van dit voorstel. Wel staat vast dat besparingen en vermindering van de regeldruk zullen volgen. Voor de burger zal een stijging van de regeldruk in ieder geval niet aan de orde zijn, omdat dit wetsvoorstel voor hem de papieren weg open laat. Als de elektronische weg onverhoopt te gecompliceerd is, kan de burger immers voor de bestaande papieren weg kiezen, waarop dit voorstel geen invloed heeft. Als in een bepaald proces de elektronische weg verplicht wordt gesteld, is dat een keuze die niet uit dit wetsvoorstel volgt, maar waarvoor een zelfstandig wettelijk voorschrift zal moeten worden vastgesteld. Voor bestuursorganen biedt dit voorstel kansen om hun werkwijze doelmatiger in te richten en hiermee besparingen te realiseren. Het is aan hen om te bepalen hoever zij hiermee zullen gaan. Overigens kan de te verwachten regeldrukvermindering niet op het conto van dit wetsvoorstel worden geschreven, maar dient deze te worden toegerekend aan de regelgeving waaruit de informatieverplichtingen van burgers voortvloeien. Het wetsvoorstel faciliteert derhalve slechts regeldrukvermindering die elders neerslaat.

Voor de gevolgen voor de Rijksbegroting geldt dat de departementen zelf de kosten van implementatie dragen. Dit uitgangspunt geldt al vanaf de invoering van de Awb.²⁵

8. Consultatie

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is in februari 2016 voor internetconsultatie opengesteld.²⁶ Via deze weg zijn negen openbare reacties binnengekomen. Voorts is het voorstel voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, open te stellen en in te richten. Het wetsvoorstel is voorst besproken op een studiemiddag van de VAR Vereniging voor Bestuursrecht op 31 maart 2016. Een verslag hiervan is gepubliceerd in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht.²⁷

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

Uit een aantal reacties spreekt de zorg voor gevallen waarin het elektronisch bestuurlijk verkeer verplicht wordt gesteld. Dit voorstel gaat niet over die variant. De hoofdregels is dat naast elektronisch verkeer ook het traditionele papieren verkeer beschikbaar zal zijn. Onder omstandigheden is denkbaar dat daar een uitzondering op wordt gemaakt. Daarvoor is een afweging nodig die per geval anders zal uitpakken. Een algemene wet kan daartoe niet het kader bieden, omdat de wetgever daar toch iedere keer van kan afwijken. In de consultatieversie was voor decentrale overheden de bevoegdheid opgenomen om bij verordening te bepalen dat bepaalde berichten uitsluitend elektronisch kunnen worden verzonden. Naar aanleiding van de reacties in de consultatie is deze bevoegdheid vervallen en kan uitsluitend bij of krachtens bijzondere wet het elektronisch verkeer verplicht worden gesteld. Daarnaast is een zorgplicht toegevoegd voor het geval elektronisch verkeer verplicht is gesteld. In dat geval moet een bestuursorgaan passende ondersteuning bieden. Deze toevoeging wordt toegelicht in paragraaf 3.1.2 van deze memorie.

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

Naar aanleiding van de reacties zijn op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel en de toelichting wijzigingen, verduidelijkingen en aanvullingen aangebracht.

²⁵ Kamerstukken II 1990/91, 21 221, nr. 8, p. 12.

²⁶ https://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer.

²⁷ M. Groothuis en R. Jacobs, Modernisering van het elektronisch bestuurlijk verkeer, NTB 2016/30.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 2:3 Awb is voor bestuursorganen een doorzendplicht opgenomen voor berichten die aan een ander bestuursorgaan hadden moeten worden gezonden, of een terugzendplicht als het bericht niet kan worden doorgezonden. Deze verplichting wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 2:3 voor elektronische berichten in overeenstemming gebracht met het voorgestelde artikel 2:15b, eerste en tweede lid, Awb. De doorzendplicht geldt niet als het bericht is verzonden op een ongeschikte wijze. Dit is tot uitdrukking gebracht met de aan het nieuwe artikel 2:15b, tweede lid, ontleende woorden "zonder nadere bewerking". Deze wijziging betreft geen verbod op doorzending. Als het bericht wordt gelezen, is het bestuursorgaan uiteraard bevoegd het bericht door te zenden. De verplichting daartoe kan echter niet onverkort worden gehandhaafd als het bestuursorgaan voor de gebruikte wijze van verzending niet heeft georganiseerd dat berichten worden gelezen en behandeld. Zie verder paragraaf 3.3.1 van deze toelichting.

Voor papieren berichten geldt dat bij doorzending op grond van artikel 2:3 Awb de ontvangst van het bericht bij het juiste bestuursorgaan leidend is voor de vraag of het bericht tijdig is ingediend en of een termijn gaat lopen. Voor elektronisch verzonden berichten geldt hetzelfde. Een uitzondering op dit beginsel is opgenomen in artikel 6:15 Awb, waarin het tijdstip van verzending naar een verkeerd bestuursorgaan of rechter gezonden bezwaar- of beroepschrift bepalend is voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend. Deze uitzondering is eveneens van toepassing op elektronisch verzonden bezwaar- of beroepschriften, tenzij op grond van het voorgestelde nieuwe derde lid op het bestuursorgaan niet de plicht rust het bericht door te zenden en de doorzending achterwege is gebleven.

Onderdeel B

In het nieuwe artikel 2:13, eerste lid, wordt de reikwijdte van afdeling beperkt. Het verkeer tussen bestuursorganen wordt uitgesloten alsmede het elektronisch verkeer met bestuursorganen over andere dan bestuurlijke aangelegenheden. Te denken valt aan aanbestedingen en andere privaatrechtelijke handelingen.

Naar de letter kan het huidige artikel 2:13, tweede lid, onderdeel a, betrekking hebben op voorschriften waarbij elektronisch bestuurlijk verkeer kan worden voorgeschreven, zonder de instemming van de ontvanger of waarbij het elektronisch bestuurlijk verkeer kan worden uitgesloten. Kern van onderhavig voorstel is dat in artikel 2:15 de ontvangst van elektronische berichten door een bestuursorgaan verplicht wordt gesteld. Dat kan niet met ieder wettelijk voorschrift ongedaan gemaakt worden. Daarom wordt in de nieuwe redactie de term "wet" gebruikt, zodat niet ieder lichaam met verordenende bevoegdheid de elektronische weg kan uitsluiten maar dit voorbehouden blijft aan regeling door de formele wetgever. De mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift het gebruik van de elektronische weg te verplichten, is opgenomen in de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2:14 en 2:15. De voorgestelde redactie van artikel 2:13 heeft niet langer betrekking op deze gevallen. Een voorbeeld van een wet waarin de elektronische weg is uitgesloten is de Wet raadplegend referendum, waar tijdens de parlementaire behandeling uitdrukkelijk is overwogen dat uit oogpunt van controle de procedure om tot een referendum te komen, thans nog niet elektronisch kan worden ingericht. Een ander voorbeeld betreft artikel 23, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waarin is bepaald dat in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen een aanvraag wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger in persoon. Het verschijnen in persoon sluit een elektronisch verzonden aanvraag uit. In een geval waarbij uit de over te leggen gegevens volgt dat een aanvraag niet elektronisch kan worden ingediend, bijvoorbeeld de vingerafdrukken bij de aanvraag van een paspoort, is sprake van een vormvoorschrift dat aan elektronische verzending in de weg staat. In een nieuw derde lid wordt aan bestuursorganen een zorgplicht opgelegd voor het geval elektronisch bestuurlijk verkeer wettelijk is voorgeschreven. Deze is nader toegelicht in paragraaf 3.1.2.

Onderdeel C

Het voorgestelde nieuwe artikel 2:14, eerste en derde lid, is toegelicht in paragraaf 3.3 van deze memorie. Deze wijzigingen zijn redactioneel of technisch van aard en bevatten geen materiële wijzigingen ten opzichte van het huidig recht.

Het nieuwe artikel 2:14, tweede lid, is toegelicht in paragraaf 3.2.1 van deze memorie. Met deze wijziging vervalt de verplichting om berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht in ieder geval in papieren vorm te laten verschijnen.

Onderdeel D

Artikel 2:14a, betreffende de verplichting om van een bericht in een berichtenbox aan de geadresseerde een notificatie te zenden, wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1 van deze memorie.

Artikel 2:14b bevat de verplichting om een retour ontvangen elektronisch bericht ten minste eenmaal opnieuw te verzenden. Het artikel wordt toegelicht in paragraaf 3.4.2 van deze memorie.

Artikel 2:14c verbiedt een bestuursorgaan om een eenmaal verzonden bericht (waar het bestuursorgaan via een berichtenbox soms nog bij kan) te wijzigen of in te trekken, anders dan met de verzending van een nieuw bericht. Het artikel wordt toegelicht in paragraaf 3.4.3 van deze memorie.

Onderdeel E

Het voorgestelde nieuwe artikel 2:15 geeft de burgers het recht om "officiële berichten" elektronisch aan de overheid te zenden. Daartoe dient een bestuursorgaan voor ieder type bericht de wijze van verzenden vast te stellen. Dat kan een wijze zijn voor een bepaald type bericht, zoals een elektronisch aanvraagformulier, of een algemeen kanaal dat voor meerdere soorten berichten is geschikt. Voor andere berichten dan "officiële berichten" geldt dat het bestuursorgaan de elektronische weg kan openstellen, maar daartoe niet verplicht is. Het artikel is toegelicht in paragraaf 3.3.1 van deze memorie.

Onderdeel F

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

Artikel 2:15b regelt de gevolgen van de indiening van een elektronisch bericht op andere dan de aangewezen wijze. Hoofregel is dat het bestuursorgaan kan volstaan met de mededeling van de correcte wijze van indienen. Artikel 4:5 Awb is in dat geval niet van toepassing. Een uitzondering geldt voor de gevallen een verkeerd ingediend bericht zonder nadere behandeling kan worden behandeld, als het bericht een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift of als voor het bericht geen kanaal is aangewezen. In die gevallen moet het bestuursorgaan zorgen dat het bericht na interne doorgeleiding wel wordt behandeld. In die gevallen zijn de artikelen 4:5 en 6:6 Awb wel van toepassing. Het bestuursorgaan is niet verplicht te reageren op een bericht waarvan het bestuursorgaan geen kennis heeft kunnen nemen of dat is gezonden op een wijze die voor geen enkel "officieel bericht" is opengesteld, omdat het bestuursorgaan in dat geval de behandeling van het bericht niet heeft kunnen organiseren. In het derde en vierde lid worden in bepaalde gevallen de bezwaar- en behandeltermijnen verlengd, om ongewenste gevolgen van onjuiste verzending tegen te gaan. Artikel 2:15b wordt toegelicht in paragraaf 3.3.2.

Artikel 2:15c stelt regels over de bevestiging van de ontvangst van aan een bestuursorgaan gezonden bericht en wordt toegelicht in paragraaf 3.4.4 van deze memorie.

Onderdeel G

Artikel 2:16a biedt een regeling bij storingen of andere problemen met het elektronisch verkeer. Het eerste en tweede lid bieden een grondslag om voor groepen belanghebbenden een wettelijke termijn voor de indiening van een bericht te verlengen als het bestuursorgaan niet bereikbaar is geweest. Het derde lid maakt het mogelijk om in een individueel geval een

Versie Raad van State

termijnoverschrijding niet tegen te werpen als de verzender niet in verzuim is geweest. Dit Artikel 2:16a wordt toegelicht in paragraaf 3.4.5 van deze memorie. Artikel 2:16b regelt de gevolgen van het niet verzenden van een notificatie als bedoeld in artikel 2:14a en wordt toegelicht in paragraaf 3.4.1 van deze memorie.

Onderdeel H

De wijziging van artikel 2:17 is toegelicht in paragraaf 3.5. Dit artikel bepaalt hoe het tijdstip van verzenden of ontvangen van een bericht moet worden bepaald.

Onderdelen I, L en M

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

Onderdeel J

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

Onderdelen K en N

De verhouding tussen artikel 4:5 en artikel 2:15, alsmede de wijziging van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, Awb is toegelicht in paragraaf 3.3.3 van deze memorie. In artikel 6:6, onderdeel b, dient dezelfde wijziging doorgevoerd te worden. Deze wijziging behelst de vervanging van de verwijzing naar artikel 2:15 in een verwijzing naar artikel 2:15a. Aan artikel 4:5 wordt bovendien een lid toegevoegd, op grond waarvan een bestuursorgaan kan afzien van het beiden van de gelegenheid een verzuim te het stellen als het bericht op een onjuiste wijze in verzonden en het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 2:15b, eerste lid, aanhef. Een soortgelijke bepaling is niet aan artikel 6:6 toegevoegd, nu artikel 2:15b, eerste lid, aanhef, op grond van artikel 2:15b, eerste lid, onderdeel b, niet kan worden toegepast in bezwaar en administratief beroep. Zie verder paragraaf 3.3.2 van deze toelichting.

Onderdeel O

Bij bezwaarschriften en bij administratief beroep vangt een beslistermijn niet aan met de ontvangst van het bezwaarschrift of het beroepsschrift, maar na afloop van de bezwaar- of beroepstermijn (zie de artikelen 7:10, eerste lid, en 7:24, eerste lid, Awb). Bij een bezwaarschrift of beroepsschrift dat voor het einde van de termijn is ingediend en intern wordt doorgeleid, speelt dus niet dat zonder nadere voorziening een aan de indiener toe te rekenen interne doorgeleiding leidt tot materiële verkorting van de beslistermijn van het bestuursorgaan. Bovendien heeft de toepassing van artikel 2:15b, vierde lid, tot gevolg dat de aanvang van de beslistermijn zou worden vervroegd als de doorgeleiding plaatsvindt als de termijn voor het indienen van bezwaar of administratief beroep nog niet is verstreken. Daarom wordt voorgesteld om artikel 2:15b, vierde lid, uit te zonderen bij de behandeling van bezwaar en administratief beroep. Dit gebeurt door artikel 2:15b, vierde lid, op te nemen in de opsomming van artikelen in de artikelen 7:14 en 7:27 Awb. Dit heeft tot gevolg dat bij ontvankelijke bezwaar- of beroepsschriften die na het einde van de termijn van indiening worden doorgeleid, er wel een materiële verkorting van de beslistermijn plaatsvindt. De regering acht dit bezwaar overkomelijk, om twee redenen. Ten eerste is deze materiële verkorting ook aan de orde bij een verschoonbare termijnoverschrijding van een papieren bezwaar- of beroepsschrift en niet is gebleken dat deze verkorting daar leidt tot zwaarwegende problemen. Ten tweede weegt de regering het nadeel van verlenging van de beslistermijn voor andere belanghebbenden die bezwaar of beroep hebben ingesteld zwaarder dan een incidentele materiële verkorting van de beslistermijn.

Onderdeel P

In de artikelen 8:4 en 9:28 wordt de vernummering verwerkt van artikel 2:15, tweede tot en met vierde lid, tot het nieuwe artikel 2:15a.

Onderdelen Q en R

In onderhavig voorstel is, behoudens de in de artikelen XV tot en met XIX opgenomen uitzondering voor de onderwijswetten, niet voorzien in uitzonderingen voor elektronisch bestuurlijk verkeer. Mocht een uitzondering nodig zijn, dan zal de bijzondere wetgever hierin voorzien. Hierboven is al de voorbeeld uit de Vreemdelingenwet genoemd, waar indiening van een aanvraag in persoon aan de elektronische indiening in de weg staat.

Dat betekent dat in beginsel alle bestuursorganen bij inwerking van dit wetsvoorstel aan artikel 2:15 moeten voldoen. Het is onwenselijk als de inwerkingtreding moet worden opgehouden omdat een enkel bestuursorgaan of groep bestuursorganen voor een bepaald proces niet klaar zijn voor die invoering. Indien nodig, kan in dat geval bij ministeriële regeling worden bepaald dat artikel 2:15, eerste lid, niet van toepassing is op bepaalde aangewezen berichten aan aangewezen bestuursorganen. Deze regeling zal een tijdelijk karakter dragen. Dat wil zeggen dat het uitstel voor een bepaalde tijd wordt verleend, waarbinnen het bestuursorgaan waaraan het uitstel wordt verleend, de noodzakelijke aanpassingen kan verrichten. Bij de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 2:15 zal moeten worden gezien welke termijn een individueel bestuursorgaan nodig heeft om aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen. Deze termijn zal dan in de ministeriële regeling worden opgenomen. Het voorgestelde artikel 11.3a Awb voorziet in de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een dergelijke regeling vast te stellen. Als een dergelijke regeling niet meer nodig is, kan bij koninklijk besluit artikel 11:3a worden geschrapt. Dit volgt uit onderdeel R, in combinatie met artikel XXI.

Thans is de verwachting dat de ministeriële regeling zal worden gebruikt voor bepaalde processen of doelgroepen van het UWV, in verband met zijn uitgebreide automatiseringskalender. Deze kalender is een aantal jaren vooruit gepland. Als het UWV voor zijn "officiële berichten" zou moeten voldoen aan het nieuwe artikel 2:15 in processen waar dat nog niet het geval is, zou dat kunnen leiden tot vertraging in andere automatiseringstrajecten die daarmee in de kalender naar achter verschuiven, en tot hogere kosten dan in het geval de noodzakelijke aanpassingen worden geïntegreerd in reeds voorgenomen automatiseringstrajecten. Het voornemen is daarbij dat voor de tijdelijk uit te zonderen doelgroepen of processen de inwerkingtreding gefaseerd plaatsvindt, afhankelijk van het afronden van de verschillende in de automatiseringskalender opgenomen trajecten.

De artikelen II tot en met XIV

In deze artikelen worden verwijzingen naar de gewijzigde artikelen van de Awb aangepast. In de meeste gevallen komt dat neer op het doen vervallen van zinsneden als "in afwijking van artikel 2:14 Awb", nu een wettelijke bevoegdheid om berichten elektronisch te verzenden in dat artikel is opgenomen als een van de mogelijke omstandigheden waarin een bestuursorgaan een bericht aan een of meer geadresseerden kan verzenden. Een dergelijke verzending is daarmee niet langer in afwijking van artikel 2:14 Awb. Aangetekend moet daarbij worden dat de verwijzingen naar artikel 2:14 Awb in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 14 van de Wet op de loonvorming op een misverstand berusten, omdat in die artikelen de bevoegdheid wordt geschapen om voor te schrijven dat bepaalde berichten elektronisch aan de overheid worden gezonden. De verzending van elektronische berichten aan een bestuursorgaan is echter onderwerp van artikel 2:15 Awb. Ook in dat geval geldt dat een wettelijk voorschrift om berichten met uitsluiting van de papieren weg elektronisch aan een bestuursorgaan te zenden, geen afwijking inhoudt van artikel 2:15 Awb. Dat is ook zo als dat wettelijk voorschrift een verplichting tot elektronisch verkeer inhoudt, zoals in de artikelen 12 en 14 van de Dienstenwet.

De artikelen XV tot en met XIX

Het nieuwe artikel 2:15, eerste lid, van de Awb bepaalt dat een belanghebbende een bericht dat deel uitmaakt van een procedure over een besluit, een voorgeschreven melding of een klacht elektronisch naar een bestuursorgaan kan zenden. De artikelen XV tot en met XIX regelen dat deze bepaling niet van toepassing is in het verkeer tussen onderwijsdeelnemers of

Versie Raad van State

hun ouders en het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen (dit betreft zowel bekostigde als niet bekostigde instellingen). Dit betekent dat het recht van burgers om "officiële berichten" elektronisch aan de overheid te zenden en de eisen die de Awb hieraan stelt, niet gelden in het verkeer tussen ouders of onderwijsdeelnemers en het bevoegd gezag.

Digitalisering in het onderwijs verloopt razendsnel. Voor een groot deel is dat ingegeven door de kansen die nieuwe technologie biedt om beter onderwijs mogelijk te maken. Wanneer het gaat om de afhandeling van administratieve zaken, is het doel ook de verlichting van zakelijke rechtvaardiging van investeringen in ict. Ook omdat een individuele school vaak te klein is om de benodigde voorzieningen zelfstandig te organiseren. Deze schaalvoordelen worden in het onderwijs onder andere bereikt door de standaardisatieactiviteiten van EduStandaard, Kennisnet, saMBO-ICT en SURF. Met de artikelen XV tot en met XIX wordt voorkomen dat er een onderscheid geïntroduceerd wordt tussen onderwijsinstellingen in het openbaar onderwijs en onderwijsinstellingen in het bijzonder onderwijs. Het bevoegd gezag van een openbare onderwijsinstelling is bestuursorgaan, het bevoegd gezag van een bijzondere onderwijsinstelling is dat in beginsel niet. Een dergelijk onderscheid zou de zo gewenste standaardisatie binnen het onderwijs in de weg staan.

Het is goed denkbaar dat op enig moment in de toekomst, zodra de technologische ontwikkelingen en voortgaande standaardisatie dat rechtvaardigen, zowel het openbaar als bijzonder onderwijs zonder meer kunnen aanhaken bij artikel 2:15, eerste lid, van de Awb zoals dat met dit voorstel komt te luiden. Het ligt niet voor de hand dat – als het zo ver is – de gehele onderwijssector in één keer die stap zal kunnen zetten. Daarom zijn de artikelen XV tot en met XIX zo vormgegeven dat de verschillende onderwijssectoren voor zover dat nodig is gefaseerd kunnen overstappen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Veiligheid en Justitie,