

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. Het eerste en tweede lid zijn uitsluitend van toepassing, indien de wijze waarop het geschrift elektronisch is ingediend door het bestuursorgaan voor enig type bericht is aangewezen met toepassing van artikel 2:15, eerste lid.

B

Artikel 2:13, tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. bij of krachtens de wet is bepaald dat een bericht niet langs elektronische weg kan worden verzonden, of

C

Artikel 2:14 komt te luiden:

Artikel 2:14

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 wettelijk voorschrift is bepaald.

2. Tenzij bij wettelijk voorschrift 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

Artikel 2:15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede tot en met vierde lid worden vernummerd tot vierde tot en met zesde lid.
2. Het eerste lid wordt vervangen door:
 1. Een bericht kan elektronisch aan een bestuursorgaan worden verzonden. Tenzij bij wettelijk voorschrift regels zijn gesteld, besluit het bestuursorgaan tot aanwijzing van de wijze van verzending, waarbij voor verschillende typen berichten een verschillende wijze kan worden aangewezen. Het bestuursorgaan kan daarbij nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg, waarbij geen eisen worden gesteld die de mogelijkheid van elektronische verzending onevenredig belemmeren.
 2. Bij wettelijk voorschrift kan het gebruik van de elektronische weg worden voorgeschreven.
 3. Indien een bericht elektronisch aan een bestuursorgaan wordt verzonden op een wijze die niet voor dit type bericht, maar voor een ander type bericht is aangewezen, zorgt het bestuursorgaan onverwijld voor interne doorgeleiding. Artikel 2:3, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing. Indien een bericht elektronisch aan een bestuursorgaan wordt gezonden op een wijze die niet op grond van het eerste lid voor enig type bericht is aangewezen, bestaat die verplichting niet, tenzij voor dat bericht geen wijze van verzending is aangewezen of de verzender kon menen dat hij het bericht op die wijze aan het bestuursorgaan kon zenden.
3. Het zesde lid (nieuw) komt te luiden:
 6. Onverminderd artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onderdeel b, deelt het bestuursorgaan een weigering op grond van het derde of vierde lid zo spoedig mogelijk aan de afzender mede.

E

Na artikel 2:15 worden de volgende artikelen ingevoegd:

Artikel 2:15a

1. Een bestuursorgaan bevestigt de ontvangst van een elektronisch bericht dat overeenkomstig artikel 2:15, eerste 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;
 - b. van de verzender geen elektronisch adres beschikbaar is, of
 - c. het bericht naar zijn aard geen actie van het bestuursorgaan vraagt.
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.

Artikel 2:15b

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 betreffende 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 verstoring van de overeenkomstig artikel 2:15, eerste lid, aangewezen wijze van verzending van elektronische berichten.

Artikel 2:15c

1. Indien een bericht elektronisch aan het bestuursorgaan wordt gezonden op een andere wijze dan met toepassing van artikel 2:15, eerste lid, voor dat type berichten is aangewezen en het bericht overeenkomstig artikel 2:15, derde lid, onverwijld wordt doorgeleid, vangt een bij wettelijk voorschrift bepaalde beslistermijn aan op het tijdstip van doorgeleiding, indien gelijktijdig aan de afzender van het bericht mededeling wordt gedaan van die doorgeleiding en het tijdstip waarop de termijn aanvangt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing in het geval het bestuursorgaan voor het bericht geen wijze van verzending heeft aangewezen.

Artikel 2:15d

1. Indien het 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 op een door de geadresseerde verstrekt elektronisch adres 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 bevat de aard van het bericht en, indien van toepassing, de termijn waarbinnen de geadresseerde kan reageren.

2. De overschrijding van een termijn die is aangevangen met de verzending van het bericht waarop de mededeling betrekking heeft, wordt niet aan de geadresseerde tegengeworpen, indien deze mededeling niet is verzonden en de geadresseerde niet heeft aangegeven een dergelijke mededeling niet te willen ontvangen.

3. De overschrijding van een termijn wordt de geadresseerde eveneens niet tegengeworpen als hij deze mededeling niet heeft ontvangen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de geadresseerde in verzuim is geweest.

Artikel 2:15e

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.

F

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 de voorziening, 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. 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.

4. 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.

5. Het bestuursorgaan bewaart voor de duur van vijf jaar alle gegevens betreffende de ontvangst van aan het bestuursorgaan gezonden berichten en de verzending van aan de geadresseerde gezonden berichten, waaronder de aan de geadresseerde gezonden ontvangstbevestigingen, bedoeld in artikel 2:15a, eerste lid, en mededelingen, bedoeld in artikel 2:15d, eerste lid, alsmede alle gegevens over de kennisneming van deze berichten. De afzender of de geadresseerde wordt desgevraagd afschrift van deze gegevens verstrekt.

G

Artikel 4:3a vervalt.

H

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.

I

Artikel 4:5, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:
 1. Nadat de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen, kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:
2. In onderdeel b wordt "artikel 2:15" vervangen door: artikel 2:15, vierde of vijfde lid.
3. De zinsnede ", mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen" vervalt.

J

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.

K

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

L

Artikel 6:6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Consultatieversie februari 2016

1. Nadat de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn te herstellen, kan het bezwaar niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:
2. In onderdeel b wordt "artikel 2:15" vervangen door: artikel 2:15, vierde of vijfde lid.
3. De zinsnede ", mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn" verval.

M

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

N

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

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 m, van de Ambtenarenwet verval "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, verval.

B

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid verval.
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 2:15, vierde lid.
2. In het tweede lid wordt "artikel 2:15, derde en vierde lid" vervangen door: artikel 2:15, vijfde en zesde 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 6.14, eerste lid van de Waterwet vervalt ", in afwijking van artikel 2:15, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht,".

Artikel IX

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 X

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

Artikel XI

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 XII

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 XIII

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 XIV

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

Artikel XV

Deze wet treedt 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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Memorie van toelichting

1. Algemeen

Op 1 juli 2004 trad Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in werking. Met deze wet werd aan de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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. Niet werd beoogd op ontwikkelingen op het terrein van verkeer langs elektronische weg vooruit te lopen, maar om een algemeen kader te bieden voor die ontwikkeling dat aanknopingspunten biedt voor de jurisprudentie en waarbij de bijzondere wetgever kan 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 wordt 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 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 uitkomsten.

Kern van 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 (artikelen 2:14, eerste lid, en 2:15, eerste lid, Awb). De gedachte was bij het opstellen van deze bepalingen dat het elektronisch verkeer nog niet zo algemeen was ingeburgerd dat de burger of het bestuursorgaan er vanuit mag gaan dat de ontvanger van een bericht is ingesteld op ontvangst via de elektronische weg.

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 nog steeds niet iedereen een computer en internet, is de elektronische weg kwetsbaar voor technische storingen en integriteitschendingen en vergt de elektronische weg ook investeringen. In 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 verouderd ervaren. In het regeerakkoord Bruggen Bouwen is dan ook opgenomen dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal kunnen afhandelen. De eerste ondergetekende heeft dit onderdeel uit het regeerakkoord als volgt uitgewerkt in zijn brief aan de Tweede Kamer van 23 mei 2013:

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.

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 wijziging en toevoeging van enkele bepalingen. Deze worden hieronder toegelicht.

2. Kern van de wijzigingen

2.1 Inleiding

In de memorie van toelichting bij de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer werden drie zaken 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.

Met dit voorstel wordt slechts het antwoord op de eerste vraag gewijzigd. Anders dan in 2004 kunnen bepaalde vormen van gebruik van de elektronische weg inmiddels als zo vanzelfsprekend worden beschouwd, dat de verzender van een bericht eenzijdig voor deze weg kan kiezen. Het betreft twee typen berichten, te weten berichten van een bestuursorgaan die niet zijn gericht aan een of meer geadresseerden en berichten van een burger of een bedrijf aan een bestuursorgaan, waaronder de aanvraag van een besluit, zoals aangekondigd in het regeerakkoord.

2.2 Berichten van een bestuursorgaan

2.2.1 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 is aangegeven dat die kenbaarmaking meer of minder uitdrukkelijk kan geschieden, maar dat voorlopig wel van uitdrukkelijke kenbaarmaking moet worden uitgegaan. Hierin is in zoverre geen wijziging opgetreden dat een bestuursorgaan bij het verzenden van een bericht zal moeten nagaan of de geadresseerde voor dat bericht heeft aangegeven elektronisch bereikbaar te zijn en of een in het verleden beschikbaar gesteld elektronisch adres nog wel het juiste adres is. Wel kan, anders dan bij de invoering van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, 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. 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.

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 (Stb. 2015, 378)), 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 "wettelijk voorschrift" wordt gehanteerd. In de Awb wordt blijkens de memorie van toelichting bij de eerste tranche met "wettelijk voorschrift" niet alleen formele wetten bedoeld, maar ook regels gesteld door organen die aan Grondwet of wet regelgevende bevoegdheid kunnen ontleen. Voor de centrale overheid is derhalve een regeling in een wet in formele zin nodig of een grondslag in een wet in formele zin voor regeling in een amvb of ministeriële regeling. Voor provincies, gemeenten en waterschappen geldt dat het wettelijk voorschrift moet zijn opgenomen in een verordening van provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van een waterschap. Voor de centrale overheid betekent dit 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. Ook in een verordening van een gemeente, provincie of waterschap hoeft bij een dergelijke bepaling niet te worden opgenomen dat sprake is van afwijking van de Awb.

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 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. Dat klemt te meer als de e-mail een besluit bevat. Als de wettelijk voorgeschreven verzending geschiedt via een zogenoemde berichtenbox, zijn de in artikel 2:15d voorgeschreven notificaties verplicht. Ook als dergelijk 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 wettelijke voorschrift verplicht is en het primair de verantwoordelijkheid is van de geadresseerde om bij een wijziging van zijn e-mailadres zelf deze wijziging door te geven. Indien het bericht in de berichtenbox betrekking heeft op een sanctie of een terugvordering, kan het bestuursorgaan veel problemen voorkomen door te bewerkstelligen dat een op een formeel juiste wijze bekendgemaakt besluit ook daadwerkelijk door de geadresseerde wordt gelezen.

2.2.2 Een bericht van een bestuursorgaan dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht
Bestuursorganen publiceren steeds vaker een bericht dat niet tot een of meer geadresseerden is gericht, 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 in een wettelijk voorschrift een basis 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 bij nader inzien bij een bericht dat niet aan een of meer

geadresseerden is gericht, de term "verzenden" geen goede beschrijving is van wat er feitelijk gebeurt. Een dergelijk bericht komt beschikbaar als een publicatie die voor iedereen toegankelijk is, hetzij op internet, hetzij in een papieren medium of, zoals in het verleden geschiedde, door het aanplakken van het bericht op een mededelingenbord aan het gemeentehuis.

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. Deze publicaties kunnen niet vormvrij geschieden. De publicatie van dergelijke stukken dient 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.

Dergelijke nadere regels worden voorts opgenomen in een in voorbereiding zijnd wetsvoorstel, waarin wordt 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. In dat wetsvoorstel zullen vergelijkbare waarborgen worden opgenomen, waaronder ook een attenderingsstelsel, waarbij een burger zich kan abonneren op berichten over bepaalde onderwerpen van bepaalde bestuursorganen. Deze waarborgen maken geen onderdeel 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 dat een bepaald bericht moet worden gepubliceerd in de Staatscourant, het Provinciaal blad, het Gemeenteblad of de publicatiebladen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

2.3 Berichten aan een bestuursorgaan

2.3.1 Aanpassing van artikel 2:15

Artikel 2:15, eerste lid, wordt aangepast in die zin dat wordt vastgelegd dat een ieder op elektronische wijze een bericht aan het bestuursorgaan kan zenden. Hiermee 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 is aangegeven, 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 zij de ontvangst van berichten zodanig organiseren dat ieder elektronisch bericht kan worden verwerkt. Daarom geldt het "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. Het bestuursorgaan kan ook voor een bepaald type bericht meerdere wijzen van verzenden aanwijzen. Voor de hand ligt dat er één of meer algemene wijzen van verzenden worden aangewezen (bijvoorbeeld een e-mailadres info@bestuursorgaanX.nl). Daarnaast kan het doelmatig zijn om voor bepaalde berichten een bijzondere wijze aan te wijzen, zoals een app of een webformulier. Een bijzondere vorm van informatie-uitwisseling geschiedt via het zogenoemde "machine to machine" (M2M), waarbij een computer van het bestuursorgaan contact maakt met de computer van een bedrijf en daar de vooraf bepaalde gegevens naar de computer van het bestuursorgaan kopieert. Ook kan naast een algemeen e-mailadres een apart e-mailadres worden geopend voor bijvoorbeeld Wob-verzoeken of subsidieaanvragen. Het bestuursorgaan kan bij het aanwijzen van een bijzondere wijze ervoor kiezen dat voor dat type bericht het algemene adres niet wordt aangewezen. Met name bij een webformulier waarbij de door de verzender ingevoerde data worden opgeslagen in een geautomatiseerd systeem ter verwerking van het bericht, ligt het niet voor de hand om daarnaast een e-mailadres open te stellen, als de behandeling van die e-

mail veel minder doelmatig kan geschieden dan de verwerking van het webformulier. Het openstellen van een app zal voorsnog in de meeste gevallen aanvullend zijn op een andere wijze van elektronisch verzenden, omdat de smartphone nog onvoldoende breed is verspreid en voor verschillende besturingsystemen verschillende apps moeten worden gemaakt. Wel kan met apps het aanbod van tijd- en plaatsonafhankelijke diensten worden verbreed. Het bestuursorgaan blijft bevoegd nadere eisen te stellen aan de verzending. Zoals 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. 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. Dat kan betekenen dat de eisen die terecht aan het ene bericht worden gesteld voor een ander bericht als onnodig belemmerend moeten worden aangemerkt. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken bereiden met de Wet Generieke digitale infrastructuur gestandaardiseerde voorzieningen voor, die dit proces kunnen vereenvoudigen. De te stellen eisen mogen geen betrekking hebben op een gekwalificeerde of geavanceerde elektronische handtekening als bedoeld in Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (PbEU 2014, L257), omdat de daaraan te stellen eisen volgen uit die Verordening. Aan andere elektronische handtekeningen te stellen eisen dienen op grond van artikel 2:16 Awb, zoals dat wordt gewijzigd met het wetsvoorstel 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), bij wettelijk voorschrift te worden gesteld.

Als het bestuursorgaan wil voorschrijven dat een papieren bericht niet mogelijk is, zal hiervoor op grond van het voorgestelde artikel 2:15, tweede lid, Awb een apart wettelijk voorschrift moeten worden opgesteld (bij of krachtens de wet of bij provinciale of gemeentelijke verordening, zie par. 2.2.1). Daarbij dient de betreffende 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 mogelijkheid om een dergelijk wettelijk voorschrift vast te stellen is niet onbeperkt. Zo mag een dergelijk voorschrift niet in strijd zijn met "hogere" wetgeving (zoals bijvoorbeeld is bepaald in artikel 121 van de Gemeentewet). Een bestuursorgaan mag bijvoorbeeld geen elektronische indiening van Wob-verzoeken voorschrijven als de Wob bepaalt dat verzoeken ook mondeling kunnen worden ingediend. Een dergelijk wettelijk voorschrift, vastgesteld door gemeenteraad, provinciale staten of na aanvaarding door de Staten-Generaal, waarborgt dat de afweging plaatsvindt of in het concrete geval het opleggen van verplichte elektronische verzending verantwoord is. De aanwijzing van een wijze van indiening is een besluit van algemene strekking dat als zodanig bekendgemaakt dient te worden. Daarnaast 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, welk overzicht zal worden ontsloten via de websites overheid.nl en ondernemersplein.nl. Een verplichting daartoe zal worden opgenomen in een wetsvoorstel van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken dat is aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Economische Zaken van 25 april 2014.

Wat te doen als een bericht wordt gezonden op een andere wijze dan door het bestuursorgaan voor het betreffende bericht is aangewezen? Thans is de hoofdregel dat een elektronisch of papieren bericht dat naar een specifiek adres moet worden gezonden, maar op een ander adres binnen het bestuursorgaan is ontvangen, binnen het bestuursorgaan wordt

doorgezonden (interne doorgeleiding). Indien een aanvraag voor een beschikking via het algemene adres wordt ingezonden, maar het bestuursorgaan heeft voor het type bericht een formulier voorgeschreven, dan stelt het bestuursorgaan de aanvrager met toepassing van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid om het bericht op de voorgeschreven wijze in te zenden. Ingeval het bericht geen aanvraag is, kan het stellen van een termijn en de beslissing om het bericht buiten behandeling te laten, achterwege blijven. Toepassing van artikel 4:5 Awb schort de behandeltermijn van de aanvraag op (artikel 4:15, eerste lid, onderdeel a, Awb). In het geval een aanvraag naar een verkeerd adres is gezonden of als een verkeerde wijze van indienen is gebruikt, wordt dus van een bestuursorgaan een inspanning gevergd, ook als de verzender van het bericht een fout maakt.

Deze regel kan na de invoering van het nieuwe artikel 2:15, eerste lid, voor elektronische berichten niet onverkort gehandhaafd blijven. Een bestuursorgaan moet, als hij een elektronische wijze van berichten ontvangen heeft aangewezen, elektronische en personele voorzieningen treffen zodat die berichten ook worden gelezen en in behandeling worden genomen. Indien echter een bericht aan een bestuursorgaan wordt gezonden op een wijze die het bestuursorgaan niet heeft voorzien, staat niet vast dat het bericht wordt gelezen en in behandeling kan worden genomen. Het kan daarbij gaan om een elektronische voorziening die door het bestuursorgaan in het geheel niet wordt gebruikt, zodat het bericht door het bestuursorgaan niet wordt opgemerkt. Er zijn verschillende vormen van elektronisch berichtenverkeer en er zullen er in de toekomst nog bijkomen, naar verwachting met mogelijkheden die we thans niet kunnen voorzien. Van een bestuursorgaan kan niet worden verwacht dat het al deze vormen vanaf de eerste dag dat zij beschikbaar komen, kan aanbieden als mogelijkheid om een bericht te ontvangen. Als een bericht wordt verstuurd via een elektronische weg die het bestuursorgaan niet heeft opengesteld, heeft het bestuursorgaan in de regel niet de voorzieningen ingericht om een dergelijk bericht te ontvangen, te registreren of te lezen. Maar ook als het bestuursorgaan voor een onderwerp een e-mailadres heeft aangewezen, zoals subsidies@bestuursorgaanX.nl, kan een tijdsige behandeling in gevaar komen als een belanghebbende een aanvraag zendt aan het adres ambtenaarY@bestuursorgaanX.nl. Het voorgestelde nieuwe artikel 2:15, derde lid, bepaalt daarom dat de plicht tot interne doorgeleiding niet geldt als een bericht is verzonden op een wijze die het bestuursorgaan voor geen enkel type bericht heeft opengesteld en waarvoor dus niet de elektronische en personele voorzieningen zijn getroffen om het bericht in behandeling te nemen. Dat betekent dat er geen verplichting ontstaat een bericht te beantwoorden, als het bericht wordt gezonden op een wijze die niet aansluit bij de door het bestuursorgaan getroffen elektronische en personele voorzieningen. De indiener van de aanvraag kan afleiden uit het uitblijven van de in het voorgestelde artikel 2:15a voorgeschreven ontvangstbevestiging dat er iets met de aanvraag is misgegaan.

Het voorgestelde artikel 2:15, derde lid, verplicht het bestuursorgaan wel te reageren als gebruik wordt gemaakt van een door het bestuursorgaan voor een ander type bericht opengestelde elektronische weg. In dat geval heeft het bestuursorgaan immers georganiseerd dat het bericht wordt gelezen. Het bestuursorgaan kan dan niet zeggen dat het redelijkerwijs geen rekening hoefde te houden met ontvangst van een bericht via die wijze. In dat geval blijft interne doorgeleiding de aangewezen reactie, eventueel gevolgd door het bieden van een herstelkans op grond van artikel 4:5, bijvoorbeeld omdat niet het juiste formulier is gebruikt.

Het voorgestelde artikel 2:15, derde 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 doorgeleidt of in behandeling neemt. Het is echter geen verplichting. Als het bericht niet als zodanig wordt herkend, 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.

Als het bericht dat binnenkomt een antwoord is op een e-mail van die ambtenaar, kan het bestuursorgaan zich niet verschuilen achter het argument dat het e-mailadres van die ambtenaar niet met toepassing van artikel 2:15, eerste lid, is aangewezen. Als namens het bestuursorgaan een e-mail wordt gestuurd, mag de ontvanger ervan uitgaan dat die e-mail op het adres waar het bericht vandaan komt kan worden beantwoord en heeft het

bestuursorgaan de verplichting om op het antwoord te reageren. Dat is slechts anders als uitdrukkelijk in de oorspronkelijke e-mail wordt vermeld dat niet op dat e-mailadres kan worden gereageerd (vaak wordt een dergelijk bericht dan verzonden van het adres noreply@bestuursorgaanX.nl). Dit is tot uitdrukking gebracht met het slot van artikel 2:15, derde lid. Ter voorkoming van problemen wegens afwezigheid van behandelend ambtenaren kan een bestuursorgaan overwegen om berichten van ambtenaren niet te doen verzenden vanaf een persoonlijk e-mailadres, maar vanuit een afdelingspostbus, zodat reacties eenvoudig door een collega kunnen worden behandeld.

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

Als een burger een bericht aan het bestuursorgaan zendt op een andere wijze dan het bestuursorgaan voor dat bericht heeft aangewezen, komt dit bericht in de regel niet bij het bestuursorgaan of niet terecht op de plaats die het bestuursorgaan voor de afhandeling van dergelijke berichten heeft ingericht.

Als het bericht in het geheel niet is aangekomen bij het bestuursorgaan, is de logische consequentie daarvan dat het niet wordt beantwoord. Hetzelfde geldt als door het gebruik van een niet-aangewezen wijze van verzending het bericht niet als zodanig wordt herkend. In veel gevallen zal het bericht echter wel aankomen. Het gaat dan om gevallen waarin de verzender het bericht langs een andere aangewezen elektronische weg heeft ingediend, dan het bestuursorgaan voor dat type bericht had aangewezen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het bestuursorgaan het gebruik van een webformulier heeft voorgeschreven, maar de verzender in plaats daarvan een email stuurt. Artikel 2:15, derde lid, bevat een voorziening voor dergelijke situaties. Indien een bericht elektronisch aan een bestuursorgaan wordt verzonden op een andere manier dan voor dat specifieke bericht door het bestuursorgaan is voorgeschreven, dient het bericht binnen het bestuursorgaan intern te worden doorgeleid naar een plek waar het wel kan worden behandeld. Indien de elektronische vorm waarin het bericht het bestuursorgaan heeft bereikt, voor geen enkele vorm van externe communicatie door het bestuursorgaan is aangewezen, kan interne doorgeleiding in beginsel achterwege blijven. In sommige gevallen zal een bericht dat wordt ontvangen op een voor geen enkel type bericht aangewezen wijze, toch worden herkend. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een email aan een specifieke ambtenaar. De behoorlijkheid brengt dan mee dat deze ambtenaar het bericht intern doorgeleidt. De verzender kan hier echter geen aanspraak op maken. Als de betrokken ambtenaar langdurig afwezig is, komt dat voor het risico van de verzender.

Het spreekt voor zich dat de indiening van een bericht op een andere dan de aangewezen weg, wel tot vertraging kan leiden bij de afhandeling. Ter voorkoming van de verbeurte van dwangsommen of het ontstaan van positieve fictieve beslissingen wegens het niet tijdig nemen van een beslissing, bepaalt artikel 2:15c, eerste lid, dat termijnen pas gaan lopen na de interne doorgeleiding van het langs een onjuiste elektronische weg verzonden bericht. De interne doorgeleiding dient onverwijld te geschieden. Dit is redelijk uit oogpunt van een effectieve werkwijze van het bestuursorgaan en kan misbruik van de doorgeleidingsplicht tegengaan. Ook ingeval de doorgeleiding vrijwillig geschiedt, vangt een termijn pas aan na doorgeleiding. Als een verplichte doorgeleiding en de mededeling ervan achterwege blijft, is geen sprake van opschorting van de aanvang van de beslistermijn. In dat geval begint de termijn te lopen op het tijdstip van ontvangst van het onjuist ingezonden bericht.

Overigens mag niet van het bestuursorgaan worden verwacht dat het vervolgens elk intern doorgeleid elektronisch bericht zonder meer in behandeling dient te nemen. Zo zal bij aanvragen kunnen worden gevraagd aan de aanvrager, de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 Awb alsnog op de correcte wijze in te dienen.

Aan het opschorten van de aanvang van de beslistermijn is wel de voorwaarde verbonden dat deze moet worden medegedeeld aan de verzender van het bericht, zodat deze weet wanneer een eventuele ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen kan worden ingediend. Om het bestuursorgaan de mogelijkheid te ontnemen de beslistermijn op oneigenlijke wijze te verlengen, is bepaald dat die mededeling onverwijld na de doorgeleiding moet worden gezonden. Geschiedt dat niet onverwijld, dan mag de verzender ervan uitgaan dat de termijn is aangevangen na de verzending van zijn bericht.

Aan het opschorten van de aanvang van de beslistermijn is wel de voorwaarde verbonden dat deze moet worden medegedeeld aan de verzender van het bericht, zodat deze weet wanneer

een eventuele ingebrekestelling wegens niet tijdig beslissen kan worden ingediend. Om het bestuursorgaan de mogelijkheid te ontnemen de beslistermijn op oneigenlijke wijze te verlengen, is bepaald dat die mededeling onverwijld na de doorgeleiding moet worden gezonden. Geschiedt dat niet onverwijld, dan mag de verzender ervan uitgaan dat de termijn is aangevangen na de verzending van zijn bericht.

Met deze bepaling ontstaat voor de aanvang van de beslistermijn een verschil tussen foutief ingediende papieren berichten en foutief ingediende elektronische berichten. Dit is gerechtvaardigd, nu papieren berichten in het algemeen bij een bestuursorgaan op een centraal punt (een postkamer) binnen komen en van daaruit naar de behandelende afdeling gaan. Voor elektronische berichten geldt dat in het algemeen deze juist rechtstreeks naar een behandelende afdeling gaan, zodat bij verkeerde verzending eerder vertraging ontstaat. Indien voor een type aanvraag bij wet de elektronische verzending is uitgesloten, maar een dergelijke aanvraag wordt toch elektronisch aan een bestuursorgaan gezonden, dient de verzender met toepassing van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid te worden gesteld om alsnog een papieren aanvraag in te zenden. De datum van ontvangst blijft dan de datum van ontvangst van de elektronische aanvraag. Dit is slechts anders, indien de aanvraag wordt verzonden op een wijze die het bestuursorgaan voor geen enkel type bericht heeft aangewezen. In dat geval rust er op het bestuursorgaan geen verplichting op de aanvraag te reageren.

Een aanvraag die of een bezwaarschrift dat met een voor dat type bericht niet-aangewezen wijze elektronisch aan een bestuursorgaan wordt gezonden, geldt als ingediend op de dag dat het bericht bij het bestuursorgaan is ontvangen. Hierin brengt een doorgeleiding geen verandering. 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 2:15b Awb. De toepassing van de artikelen 4:5 en 6:6 brengt tevens mee dat bestuursorganen in staat moeten zijn om een reactie op de herstelmogelijkheid te koppelen aan de indiening van het oorspronkelijke, op onjuiste wijze verzonden, bericht en bijvoorbeeld het alsnog gebruikte webformulier kunnen koppelen aan de datum van indiening van dat onjuiste bericht. Een aanvraag die of bezwaarschrift dat is verzonden op een wijze die het bestuursorgaan in het geheel niet heeft aangewezen en waarvoor het bestuursorgaan de kennisneming ervan niet heeft georganiseerd, geldt als gezegd in beginsel niet als ingediend. Indien alsnog op een juiste wijze een aanvraag of bezwaarschrift wordt ingediend, wordt voor de vraag of sprake is van tijdige indiening gekeken naar het tijdstip waarop het bestuursorgaan de tweede aanvraag of het tweede bezwaarschrift heeft ontvangen. Dat is slechts anders als de bestuursrechter oordeelt dat een beroep wegens niet tijdig beslissen gegrond is, omdat het bestuursorgaan wel op het bericht had moeten reageren en zo nodig een herstelmogelijkheid als bedoeld in de artikelen 4:5 of 6:6 Awb had moeten bieden.

2.3.3 Rechtsbescherming

Denkbaar is dat een op een onjuiste elektronische wijze ingediend bericht leidt tot het uitblijven van een reactie van het bestuursorgaan. Als het bericht een aanvraag is of een bezwaarschrift, is de indiener dan in beginsel bevoegd beroep in te stellen wegens het niet tijdig nemen van een besluit. De bestuursrechter kan in dat geval het beroep toetsen aan artikel 2:15c voor de vraag op welk tijdstip de termijn is aangevangen of de vraag of een termijn is aangevangen.

De laatste vraag is aan de orde als het bestuursorgaan overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:15, derde 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 ongegrond. Echter, als de bestuursrechter van oordeel is dat het bestuursorgaan wel gehouden was op het bericht 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 2:15, derde 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.

2.3.4 Verhouding tussen artikel 2:15 en artikel 4:5

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

Het huidige artikel 2:15, tweede en derde lid, houdt na invoering van dit wetsvoorstel zijn betekenis. In het tweede lid wordt 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 het derde lid wordt 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 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. 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 vierde en vijfde lid).

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

formulier of loket moeten inrichten waar kan worden ingelogd met DigiD. Ook toepassing van artikel 2:15, vijfde lid (nieuw) blijft dan een uitzondering.

Uit het voorgestelde nieuwe artikel 2:15, derde lid, 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 genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State van 5 december 2012, waarin de Afdeling ervan uit ging dan een bestuursorgaan een per e-mail ingediend Wob-verzoek niet hoefde te behandelen, omdat het bestuursorgaan die weg niet had opengesteld. De regering is van oordeel 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 het algemeen e-mailadres wordt ingediend en het bestuursorgaan heeft voor Wob-verzoeken een apart e-mailadres of een web-formulier aangewezen dan zal het Wob-verzoek binnen het bestuursorgaan worden doorgeleid naar de behandelende afdeling. In beginsel bepaalt de behandelende afdeling dan of (onder toepassing van artikel 4:5 Awb) het bericht (de aanvraag) alsnog via de juiste weg moet worden ingediend. 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 de e-mail in behandeling kunnen worden genomen. Slechts als een niet voorziene wijze van indiening wordt gebruikt, kan de behandeling op grond van het voorgestelde artikel 2:15, derde lid, Awb achterwege blijven.

2.4 Waarborgen

Met de artikelen 2:15a, 2:15b, 2:15d en 2:15e 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.

2.4.1 Altijd ontvangst bevestigen

De eerste waarborg, opgenomen in het voorgestelde artikel 2:15a, 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 artikel 2:15, derde lid, aan de orde is en het bestuursorgaan niet hoefde te reageren.

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 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 2:15d een notificatiebericht moeten worden gezonden (zie paragraaf 2.4.3).

De bepaling bevat drie 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 daartoe geen elektronisch adres ter beschikking heeft gesteld. De laatste uitzondering betreft elektronische berichten die van het bestuursorgaan geen actie vergen, zoals handelsreclame en andere spam. Voor zover dergelijke berichten een geautomatiseerde ontvangstbevestiging genereren, is die dan onverplicht. Als dergelijke berichten door spam-filters worden weggevangen, blijft een ontvangstbevestiging achterwege en is dat toegestaan.

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 2:15a, tweede lid, is bepaald dat als een bestuursorgaan op grond van artikel 2:15, eerste lid, de indiening van een bericht met 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. In de meeste gevallen kan die terugkoppeling in 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 of met een bericht in een beveiligde berichtenbox.

2.4.2 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 2:15b. 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 aan het einde van die periode 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 wordt verschoond als redelijkerwijs niet kan worden

geoordeeld dat de indiener van een bezwaarschrift in verzuim is geweest. Op grond van het voorgestelde artikel 2:15b, derde lid, geldt hetzelfde voor een termijnoverschrijding als gevolg van een storing in de bereikbaarheid van het bestuursorgaan voor het einde van de termijn van indiening. In dat geval wordt van de verzender verwacht dat het bericht onmiddellijk 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. 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. Artikel 2:15b is ook van toepassing op bezwaarschriften. Artikel 6:11 blijft echter gehandhaafd, omdat dit artikel ziet op termijnoverschrijdingen die niet zijn veroorzaakt door een storing in de elektronische bereikbaarheid van het bestuursorgaan.

In artikel 2:15b, 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 met betrekking tot de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding bij het bestuur en bij de bestuursrechter zich vergelijkbare problemen zullen voordoen. Bij amvb kunnen dan uniforme oplossingen worden geboden.

Geen regeling wordt getroffen voor berichten waarbij de volgorde van ontvangst relevant is, zoals subsidieregelingen met een subsidieplafond. De indieners die hun aanvraag vóór de storing hebben ingediend gaan vóór de aanvragers die hun aanvraag na de storing hebben ingediend. De indieners die hun aanvraag na de storing indienen, zijn bij een storing aan de zijde van het bestuursorgaan allemaal evenveel door de storing getroffen, zodat na de storing de volgorde van ontvangst kan worden aangehouden. In geval van het bovengenoemde voorbeeld van een stroomstoring die slechts een enkele indiener treft, is niet aanvaardbaar dat het gevolg van die stroomstoring wordt afgewenteld op andere indieners.

2.4.3 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. Het elektronisch verkeer met de overheid is nog niet zo gewoon dat van een burger kan worden verwacht dat hij heel frequent zijn elektronische postbussen raadpleegt. 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 2:15d het aanbieden van notificaties verplicht gesteld. Zelfs als alle bestuursorganen voor hun berichten dezelfde infrastructuur (bijvoorbeeld door een aansluiting op MijnOverheid) gebruiken, zullen veel burgers slechts 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 deurwaardersexploten die bij een dwingendere notificatie hadden kunnen worden voorkomen. DUO heeft overigens in dat geval de betrokken studenten hiervan niet de dupe laten worden. Daarom dient de notificatie in 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). 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 verschoonbare grond voor een termijnoverschrijding zijn. 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 de voorgestelde wijziging van artikel 2:17 Awb.

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 onderdeel 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 het voorgestelde 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 2:17, derde lid, heeft hierop geen invloed.

2.4.4 Integriteit berichten

Bij elektronisch verzonden berichten die voor de ontvanger te raadplegen zijn in een omgeving waarover hij geen controle heeft, 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 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 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.

2.5 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. In de toelichting bij het huidige artikel 2:17 eerste lid, werd als voorbeeld gegeven het geval dat de burgemeester en de raad van een gemeente van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking gebruikmaken. Uit dit voorbeeld blijkt dat primair werd gedacht aan een intern systeem van gegevensverwerking. Sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch verkeer heeft de praktijk een andere ontwikkeling doorgemaakt. Berichten worden niet van het ene systeem voor gegevensverwerking naar het andere verplaatst, maar in een systeem voor gegevensverwerking van het bestuursorgaan (of in een systeem waarin berichten van verschillende deelnemende bestuursorganen) voor de geadresseerde klaargezet. Voorbeelden zijn de in paragraaf 2.4.3 genoemde berichtenboxen van MijnOverheid en DUO. In zijn uitspraak van 7 augustus 2013 heeft de Centrale Raad van Beroep overwogen dat het plaatsen van een bericht in een berichtenbox van een belanghebbende een verzending is als bedoeld in het huidige artikel 2:17, eerste lid, Awb en dus ook een bekendmaking als bedoeld in artikel 3:41 Awb (zij het dat de Centrale Raad oordeelde dat in het onderhavige geval niet vast stond op welk tijdstip het bericht in de berichtenbox van betrokkene is geplaatst zodat het tijdstip van de bekendmaking niet kon worden vastgesteld). De vraag is echter of het inloggen door de geadresseerde in zijn berichtenbox hetzelfde is als het gebruikmaken van hetzelfde systeem voor gegevensverwerking als het bestuursorgaan. Veeleer moet worden aangenomen dat het bestuursorgaan in zijn eigen systeem voor gegevensverwerking het bericht opstelt en vervolgens in de berichtenbox plaatst waar het door de geadresseerde kan worden ingezien of gedownload. Voorgesteld wordt daarom om artikel 2:17, eerste lid, aan deze ontwikkeling aan te passen en in de tweede helft van die bepaling te spreken van verzending (en dus een bekendmaking als bedoeld in artikel 3:41 Awb, indien het bericht een besluit is) als het bericht voor de geadresseerde toegankelijk is geworden in een systeem voor gegevensverwerking dat daartoe door het bestuursorgaan wordt gebruikt. Het systeem hoeft geen onderdeel te zijn van de ict-voorzieningen van dat bestuursorgaan. Het bestuursorgaan kan ook gebruikmaken van een extern systeem (zoals MijnOverheid). Evenmin is van belang of via de berichtenbox 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). Omdat ingeval een bestuursorgaan gebruikmaakt van de berichtenbox van MijnOverheid, het bericht dat in de berichtenbox wordt geplaatst een systeem van gegevensverwerking bereikt waarvoor dat bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt, zou tevens aan de eerste helft van artikel 2:17, eerste lid, worden voldaan en zou mogelijk al eerder sprake zijn van verzending en bij besluiten van bekendmaking. Daarom wordt voorgesteld de eerste helft van artikel 2:17, eerste lid, Awb zo aan te passen dat pas van verzending sprake is als het bericht het bericht een systeem van gegevensverwerking bereikt waarvoor dat bestuursorgaan of een ander bestuursorgaan geen verantwoordelijkheid draagt. Nu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor MijnOverheid, wordt bij plaatsing van een bericht door een bestuursorgaan in de berichtenbox van MijnOverheid niet voldaan aan de eerste helft van het gewijzigde artikel 2:17, eerste lid, Awb en geschiedt de verzending op grond van de tweede helft door het toegankelijk worden van het bericht in de berichtenbox voor de geadresseerde. 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 wettelijk voorschrift 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, constitueert een verzending van een besluit overeenkomstig het voorgestelde artikel 2:17, eerste lid, 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 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 zijn de loggegevens van belang 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 alleen een raadpleeg- en archief-functie.

In het nieuw artikel 2:17, derde lid, 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 derde lid geldt niet alleen voor notificaties van de plaatsing van een bericht in een berichtenbox op grond van het voorgestelde artikel 2:15d, maar voor alle berichten die niet via een berichtenbox, maar via email 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 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.

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, eerste of tweede lid, door het bestuursorgaan of bij wettelijk voorschrift 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 vijfde lid voorgesteld dat bestuursorganen verplicht worden om alle gegevens over de verzending en ontvangst van elektronische berichten te registreren en desgevraagd aan de betrokkene ter beschikking te stellen. Het gaat hierbij onder meer 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. Met deze registratie zal in veel gevallen kunnen worden vastgesteld of een bericht is ontvangen of verzonden. Voorgesteld wordt deze gegevens vijf jaar te bewaren. Deze termijn komt overeen met de bewaartermijn voor gebruiksgegevens als bedoeld in artikel 4, onderdeel b, onder 4, van het Besluit verwerking persoonsgegevens GDI, die in artikel 13, tweede lid, van dat besluit op maximaal vijf jaar is gesteld. Voor de in het voorgestelde artikel 2:14, vijfde lid, Awb bedoelde gegevens is die termijn tevens een minimumtermijn.

3. verhouding 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 dat verband wordt door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken de Wet generieke digitale infrastructuur (gdi) voorbereid. Deze wet verankert verantwoordelijkheden op het gebied van de gdi (bijvoorbeeld de zorgplicht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het beheer en de goede werking van MijnOverheid) en deelt taken en verplichtingen aan bestuursorganen toe. De wet bevat geen gedragsnormen voor burgers en bedrijven, maar harmoniseert digitale werkprocessen binnen de overheid; bestuursorganen worden verplicht om aan te sluiten op de aangewezen gdi-voorzieningen, bij hun digitale dienstverlening deze ook daadwerkelijk te gebruiken, en aangewezen authenticatiemiddelen waarmee burgers toegang kunnen krijgen tot de gdi (zoals DigiD, dat toegang tot MijnOverheid biedt) te accepteren. De aanspraak van burgers en bedrijven op digitale dienstverlening door de overheid wordt met de Wet gdi nader vormgegeven en tevens omkleed met waarborgen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en privacybescherming. Dit wetsvoorstel ziet op de elektronische bedrijfsvoering van de overheid en leent zich daarom niet voor integratie in de Awb.

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) wordt artikel 2:16 van de Awb aangepast. Die bepaling ziet vooral op het gebruik van de elektronische handtekening. Na die wijziging zijn in dit wetsvoorstel geen aanvullende bepalingen nodig.

4. gevolgen 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 2017 is voor een aantal meest gebruikte producten of diensten die gemeenten, provincies of waterschappen aanbieden aan burgers of ondernemers, de mate van "digitale volwassenheid" van dat aanbod onderzocht. Het onderzoek onderscheidt vier niveaus. Op het laagste niveau is alleen informatie over een product te vinden op de website en moet men naar de overheidsorganisatie om het aan te vragen. Bij het tweede niveau kan een formulier worden gedownload, maar moet het eerst worden geprint om het te kunnen invullen. Op het derde niveau kan een formulier digitaal worden ingevuld en verzonden en op het vierde niveau is de indiening beschermd met een vorm van 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 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. Voor bestuursorganen die nog moeten beginnen aan het digitaliseren van het aanbod zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel groter.

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 e-mail, voor het andere bericht een webformulier). Voor sommige processen is al een landelijke voorziening ingericht, zoals het Omgevingsloket Online. 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 e-mailadres brengt minder kosten met zich dan het ontwikkelen van een webformulier of een app. 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. 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.

5. financiële gevolgen en administratieve lasten

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 e-mailadres op info@bestuursorgaan X.nl, 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 administratieve lasten zullen volgen. Voor de burger zal een stijging van de administratieve lasten 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.

6. consultatie

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

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 2:15 eerste en tweede lid, Awb. De doorzendplicht geldt niet als het bericht is verzonden op een wijze die voor geen enkel type bericht door dat bestuursorgaan is aangewezen, dat wil zeggen, wanneer niet vast staat dat het bericht door het bestuursorgaan wordt gelezen. Deze wijziging betreft geen verbod op doorzending. Als het bericht wel 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 2.3.1 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.

Onderdeel B

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.

Onderdeel C

In het nieuwe tweede lid wordt bepaald dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat een bestuursorgaan een bericht dat niet aan een of meer geadresseerden is gericht, elektronisch ter beschikking kan stellen. Het kan hierbij ook om de bekendmaking van een beschikking gaan. Het nieuwe derde lid is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze memorie.

Onderdeel D

Het voorgestelde nieuwe artikel 2:15, eerste en tweede lid, is toegelicht in paragraaf 2.3 van deze memorie.

In het zesde lid (nieuw) wordt een redactionele verduidelijking voorgesteld. De term weigering suggereert dat na mededeling van de weigering het dossier gesloten is. Uit artikel 4:5 Awb volgt echter dat een bestuursorgaan een aanvraag pas buiten behandeling mag laten, als de aanvrager in de gelegenheid is gesteld de aanvraag aan te vullen, ook na een weigering op grond van artikel 2:15. Voorgesteld wordt de samenhang tussen artikel 2:15 en artikel 4:5 ook in artikel 2:15 tot uitdrukking te brengen.

Onderdeel E

Artikel 2:15a wordt toegelicht in paragraaf 2.4.1 van deze memorie, artikel 2:15b wordt toegelicht in paragraaf 2.4.2 van deze memorie en artikel 2:15d wordt toegelicht in paragraaf 2.4.3 van deze memorie.

Artikel 2:15c heeft tot gevolg dat bij een onjuiste wijze van indiening een wettelijke behandeltermijn aanvangt na interne doorgeleiding van het bericht. Dit artikel wordt toegelicht in paragraaf 2.3.2.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 2:17 is toegelicht in paragraaf 2.5.

Onderdelen G, J en K

Met de invoering van het voorgestelde artikel 2:15a is artikel 4:3a Awb 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 H

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 I en L

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 2.3.4 van deze memorie. In artikel 6:6, onderdeel b, dient dezelfde wijziging doorgevoerd te worden.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in de artikelen 4:5, eerste lid, en 6:6 de niet tot de opsomming behorende tekst aan het slot te verplaatsten naar de aanhef. Een dergelijke tekst na een opsomming kan, afhankelijk van de opmaak, de indruk wekken dat deze alleen geldt voor het laatste onderdeel van de opsomming, en kan daarom beter worden geïntegreerd in de aanhef. Een inhoudelijke wijziging is hiermee niet beoogd.

Onderdeel M

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

Onderdeel N

De wijziging van artikel 8:4 en 9:28, derde lid, vloeien, net als de wijziging van artikel 4:5, eerste lid, onderdeel b, Awb voort uit het voorgestelde nieuwe artikel 2:15, eerste en tweede lid. Artikel 2:15, eerste lid, is niet langer grondslag voor een weigering en bij artikel 2:15, derde lid, volgt geen besluit, hetgeen juist om aparte rechtsbescherming vraagt. Aangezien artikel 2:15 Awb op grond van artikel 9:21 Awb ook van toepassing is op het verkeer tussen burgers en ombudsmannen (die geen bestuursorgaan zijn), kan artikel 9:28, derde lid, niet langer betrekking hebben op weigeringen op grond van artikel 2:15, eerste lid.

De artikelen II tot en met XII

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. Aangezien 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.

Consultatieversie februari 2016

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Veiligheid en Justitie,