

Vergaderjaar 2019–2020

35 261

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 22 november 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer	3
3.	De wijzigingen	4
4.	Gevolgen voor andere overheden	11
5.	Invoering	12
II	ARTIKELSGEWIJS	12

I ALGEMEEN

1. Inleiding

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

Deze leden merken op dat, gelet op alle technologische ontwikkelingen, het een goede zaak is dat de onderhavige wetgeving wordt gemoderniseerd en dat mensen in het verkeer met een bestuursorgaan een bericht langs elektronische weg kunnen verzenden. Burgers en bedrijven verwachten tegenwoordig inderdaad dat bestuursorganen ook langs elektronische weg bereikbaar zijn. Daartoe krijgen natuurlijke personen een recht op elektronisch zaken doen met de overheid.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Met de regering onderkennen deze leden dat zich sinds de inwerkingtreding van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer in 2004 zo veel technologische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, dat het wenselijk is om de regels over elektronisch bestuurlijk verkeer te moderniseren. Deze leden zien ook de kansen voor bijvoorbeeld het verbeteren van het gebruiksgemak, het bevorderen van de doelmatigheid van de verwerking van gegevens, het verminderen van administratieve lasten en het besparen van kosten. Deze leden hechten eraan dat er voor burgers steeds verschillende kanalen open blijven staan om met de overheid in contact te treden: per post, aan de balie, per telefoon, via internet, of via e-mail. De burger bevindt zich ten opzichte van de overheid altijd in een afhankelijke positie. Als dienstverlener heeft de overheid in veel gevallen een monopoliepositie. Dat betekent dat er voor de overheid extra eisen gelden en dat de positie van de burger ten opzichte van de overheid met extra waarborgen moet worden omgeven. In dat licht hebben deze leden over het voorliggende wetsvoorstel een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel: om regels over elektronisch bestuurlijk verkeer (tussen burgers en bedrijven aan de ene kant en de overheid aan de andere kant) te moderniseren. Deze leden zien de kansen die de technologische ontwikkelingen bieden voor het bestuurlijk verkeer. Zij waarderen specifiek de geboden keuzevrijheid aan burgers en bedrijven: zij die dat willen kunnen voor de digitale weg kiezen voor hun zaken met de overheid, voor hen die dat niet willen blijft communicatie via de digitale weg mogelijk. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen.

Mensen krijgen het recht op elektronisch zaken doen met de overheid wanneer het gaat over de meer officiële berichten. Dit geldt voor iedereen in Nederland, maar ook voor Nederlanders in het buitenland. De leden van de D66-fractie vinden dat een goed uitgangspunt. Dit wordt in de inleiding van de memorie van toelichting (MvT) genoemd maar hier wordt verder niet op teruggekomen. Zijn er obstakels te identificeren wanneer deze wet ook geldt voor Nederlanders in het buitenland? Wordt hierop ingespeeld? Op welke wijze zal de regering garanderen dat ook Nederlanders in het buitenland gebruik van dit recht kunnen maken, gezien bijvoorbeeld de problematiek die er is met inloggen bij hogere beveiligingsniveaus bij DigiD vanuit het buitenland?

De leden van de fractie van de SP hebben kennis genomen van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben er gezien de voortgang van de techniek en veranderende communicatiemogelijkheden er begrip voor dat de wetgeving ten aanzien van het elektronisch bestuurlijk verkeer daaraan aangepast dient te worden. Hoewel het elektronisch bestuurlijk verkeer voor veel burgers, bedrijven en overheden

grote voordelen biedt, maken dat de leden van de PvdA-fractie zich vooral zorgen wat de gevolgen van het wetsvoorstel kunnen zijn voor burgers die niet in staat zijn om via de elektronische weg te communiceren. Zij richten hun vragen met daarom met name op dit aspect van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer). Blijkens de MvT komt dit wetsvoorstel tegemoet aan de technologische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds 2004 sinds de inwerkingtreding van deze regeling hebben voorgedaan. De Afdeling beschrijft in haar advies over het voorliggende wetsvoorstel dat dit voorstel een beslissende stap vormt in de ontwikkeling naar een digitale overheid. De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven dat de overheid goed bereikbaar moet zijn voor burgers, maar zien tegelijkertijd kanttekeningen bij het voorliggende wetsvoorstel en de bredere ontwikkeling naar een meer digitale overheid. Met name speelt daarbij de herhaalde oproep van de Nationale ombudsman tot aandacht voor mensen die niet kunnen of willen meegaan in de digitaliseringsslag van de overheid. Vanuit dit perspectief hebben de leden van de ChristenUnie-fractie dan ook nog vragen die zij graag naar voren brengen.

2. De huidige regeling inzake elektronisch bestuurlijk verkeer

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

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

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat het voorliggende wetsvoorstel er niet toe strekt burgers te verplichten de elektronische weg te gebruiken; zij hebben de keuze tussen het volgen van de elektronische of de papieren weg. Het wetsvoorstel kan evenwel niet verhinderen dat in andere wetten voor de in die wetten geregelde materie wel wordt voorgeschreven dat het gebruik van de elektronische weg verplicht is. Deze leden vragen op welke wijze voorkomen kan worden dat deze bepaling in de Awb terzijde wordt geschoven. Een motiveringsplicht voor de wetgever achten deze leden op zichzelf niet voldoende. Deze leden kunnen zich voorstellen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Kamer informeert over aanhangige wetsvoorstellen waarin een uitzondering op de Awb wordt voorgesteld. Deze leden vragen in welke wetten op dit moment het gebruik van de elektronische weg al dwingend wordt voorgeschreven.

De leden van de D66-fractie lezen dat elektronisch verkeer voldoende betrouwbaar en beveiligd moet zijn. Worden aan het elektronisch verkeer door het wetsvoorstel veiligheidseisen gesteld, bijvoorbeeld aan de beveiliging van een verbinding? Zo nee, waarom niet?

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

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

De leden van de PvdA-fractie zijn het er mee eens dat er in het wetsvoorstel een verbod opgenomen om in het verkeer tussen bestuursorganen en natuurlijke personen de elektronische weg als enige mogelijkheid voor te schrijven (artikel 2.7, tweede lid). Echter lezen deze leden in de MvT ook dat met deze bepaling niet kan worden voorkomen dat een bijzondere wet naderhand toch van dit beginsel afwijkt: de Awb kan de latere wetgever immers niet binden. Hoewel dat in juridisch zin uiteraard waar is, zouden de leden van de PvdA-fractie juist daarom graag met de nodige stelligheid bevestigd zien dat het regeringsbeleid er inderdaad blijvend op is gericht om burgers de keuze te laten of zij niet liever de papieren weg gebruiken en dat het dus niet in de rede ligt om bij bijzondere wetgeving van dit belangrijke beginsel af te wijken. Kunt u dit inderdaad stellig bevestigen en hoe gaat u hiervoor zorgen? Deelt de regering de mening van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het grondwettelijk petitieright ook in de weg zou staan van een louter elektronisch verkeer? (p. 6/7 van het advies). En deelt u de mening van de leden van de PvdA-fractie, in navolging van de afdeling Advisering, dat in de Awb vastgelegd zou moeten worden dat burgers, als zij dat wensen, contact met de overheid moeten kunnen onderhouden door communicatie op papier? Zo ja, hoe gaat u dat doen? Zo nee, waarom niet?

3. De wijzigingen

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

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

De bepalingen in het wetsvoorstel zijn zo geformuleerd dat er ruimte wordt gemaakt voor nieuwe ontwikkelingen. In dat kader kan er gebruik worden gemaakt van het portaal «MijnOverheid». Een geadresseerde heeft dan langs die weg toegang tot het bericht. Waarom het portaal «MijnOverheid» niet standaard gebruiken voor de communicatie met de bestuursorganen? Hoe kan «MijnOverheid» een platform worden waar burgers digitaal met de overheid in contact kunnen treden, niet alleen voor het kunnen stellen van vragen, het kunnen insturen van suggesties en het kunnen reageren op berichten van de overheid, maar ook voor wat in de MvT wordt genoemd, de officiële berichten? In hoeverre kan de online identiteit en een e-mailadres voor elke Nederlander, zoals verwoord in de Initiatiefnota van de leden Middendorp en Verhoeven, hierbij van belang zijn (TK 34993)? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Het bestuursorgaan moet kenbaar maken welk kanaal voor welke type bericht moet worden gehanteerd. Mocht iemand de verkeerde elektronische weg hebben gebruikt, dan kan het bestuursorgaan volstaan met erop te wijzen dat het bericht langs een andere weg moet worden ingediend. Een herstelmogelijkheid is er niet. Daartoe wordt artikel 4.5 van de Awb aangepast. Deze werkwijze is, zo meldt de MvT, gerechtvaardigd omdat er weinig tijd zit tussen het tijdstip waarop het bericht aan het bestuursorgaan wordt verzonden en het ontvangsttijdstip. De verzender van het bericht ontvangt meestal een automatisch gegenereerde reactie van het bestuursorgaan. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom er geen herstelmogelijkheid wordt geboden? Hoe zal één en ander in de praktijk gaan. Zal het bericht op korte termijn na ontvangst van het bericht worden bekeken door het bestuursorgaan en wordt beoordeeld of dit bericht op de juiste manier is verzonden? Wordt de verzender hiervan tijdig op de hoogte gesteld zodat de verzender het bericht alsnog tijdig op de juiste manier kan indienen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

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

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

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat het voorliggende wetsvoorstel voorziet in een algemene zorgplicht tot bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie. Deze leden constateren dat de invulling, vormgeving en differentiatie binnen de doelgroep aan bestuursorganen worden gelaten. Welke waarborgen kan de burger concreet aan de aldus geformuleerde zorgplicht ontnemen, zo vragen deze leden.

De Nationale ombudsman heeft in zijn Ombudsvisie op digitalisering overheid (2017) vier uitgangspunten geformuleerd, die ook verband houden met de wijze waarop het contact tussen burger en overheid in de toekomst wordt geregeld. Deze uitgangspunten zijn:

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

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

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

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel de behoeften van burgers en bedrijven centraal stelt. Hierbij hoort ook een verantwoordelijkheid van de overheid om hen hulp te bieden in contact met de overheid. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een algemene zorgplicht tot «bij de doelgroep passende ondersteuning bij overheidscommunicatie, waarbij de invulling, vormgeving en differentiatie binnen de doelgroep aan bestuursorganen worden gelaten.» Kan de regering toelichten hoe breed deze zorgplicht moet worden gezien? Klopt het dat deze zorgplicht niet rechtens afdwingbaar is? Welke criteria gelden om aan deze zorgplicht te voldoen? Is de regering van mening dat na wijziging van het wetsvoorstel na het advies van de Raad van State deze zorgplicht nu concreter is? Hoe verhouden de uitgangspunten neergelegd in de «Ombudsvisie op digitalisering» van de Nationale ombudsman zich tot deze zorgplicht?

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

De aan het woord zijnde leden merken op dat het bestuursorgaan voor verschillende berichten verschillende wijzen van verzending kan aanwijzen. Het criterium hierbij is dat de verzending van het bericht via het aangewezen kanaal op een voldoende betrouwbare en vertrouwelijke manier geschiedt, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt. Kan de regering «een voldoende betrouwbaar en vertrouwelijke manier» definiëren? Welke wijze van verzending is per definitie niet betrouwbaar? Op welke wijze speelt privacy een rol in deze afweging?

Deze leden lezen dat bestuursorganen moeten bepalen welke elektronische weg zij voor welk type bericht openstellen. Zij lezen dat het bestuursorgaan kenbaar moet maken welk kanaal voor welk type bericht moet worden gehanteerd. De leden van de D66-fractie begrijpen de

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

De leden van de D66-fractie lezen in artikel 2:16 eerste lid dat als een verzender een andere elektronische weg gebruikt dan voorgeschreven het bestuursorgaan ermee kan volstaan hem erop te wijzen dat het bericht langs een andere elektronische weg moet worden ingediend. De verzender moet dat dan vaak zelf doen. Er hoeft door het bestuursorgaan geen herstel-mogelijkheid te worden geboden (behalve in enkele uitzonderingsgevallen). Kan de regering toelichten waarom dit gerechtvaardigd is? Hoe voorkomen we een «van het kastje naar de muur» situatie?

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

De leden van de fractie van de SP hebben daarom ook nog enkele vragen over de verlaging van de drempel voor de bijzondere wetgever om elektronische communicatie verplicht te stellen voor ondernemingen en rechtspersonen, zeker omdat dit ook geldt voor zzp'ers. Nu geeft de regering wel aan dat regels voor zzp'ers beter gemotiveerd zouden moeten worden maar waarom wordt deze ruimte überhaupt toegestaan? Ook onder zzp'ers is er immers een grote verscheidenheid aan mensen waarvan niet automatisch kan worden aangenomen dat ze digitaal vaardig zijn.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de obstakels die een berichtenbox met zich mee kan brengen. Als iemand bijvoorbeeld een onwerkbaar DigiD heeft kan er niet worden ingelogd. Is de regering het met de SP eens dat dit tot veel stappen leidt om overheidspost te kunnen

lezen? Iets dat bij reguliere post niet of in ieder geval aanzienlijk minder het geval is? Waarom is er niet gekozen voor de verplichting van het bestuursorgaan om na een eerste onbezorgde notificatie niet de verplichting op te nemen het bericht op papier te verzenden?

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

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het wetsvoorstel het gemakkelijker maakt om bij of krachtens bijzondere wet de elektronische weg voor te schrijven voor verkeer met ondernemingen en rechtspersonen (artikel 2.7, derde lid). Dit, omdat zij eerder geacht mogen worden digitaal vaardig te zijn. Terecht relateert de MvT deze aanneming voor zover het eenmanszaken / zzp'ers betreft, omdat die zich wat betreft digivaardigheid niet zonder meer onderscheiden van natuurlijke personen. Daarom vragen de leden aan het woord zijnde leden zich af of het niet mogelijk is om in het wetsvoorstel dergelijke eenmanszaken zonder personeel gelijk te stellen aan natuurlijke personen en hen dus dezelfde garanties te bieden? Zo ja, gaat u de wet op dit punt aanpassen? Zo nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel introduceert een algemene zorgplicht voor bestuursorganen: zij moeten passende ondersteuning bieden bij het verkeer met het bestuursorgaan (artikel 2.1, eerste lid). Daarbij gaat het niet alleen om hulp aan degenen die moeite hebben met digitalisering. De uitwerking van deze zorgplicht wordt overgelaten aan de betrokken bestuursorganen. De leden van de PvdA-fractie vinden deze zorgplicht een stap in de goede richting, maar vragen zich ook af of ze voldoende soelaas zal bieden, gelet op het feit dat de overheid voor veel burgers steeds verder uit het zicht verdwijnt, zoals de Nationale ombudsman onlangs nog vaststelde. (<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar>). Hoe degelijk gaan al die bestuursorganen daaraan afzonderlijk gestalte geven? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het advies van de Nationale ombudsman om bij elke gemeente één loket in te richten waar burgers – ook fysiek – voor alle overheidszaken terecht kunnen en op weg geholpen kunnen worden, opgevolgd dient te worden? Zo ja, hoe gaat u dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

In de MvT wordt uiteengezet dat bestuursorganen bij hun verzending van berichten niet zonder meer gebruik kunnen maken van e-mailadressen die zij in het verleden voor een eerdere aangelegenheid hebben gebruikt. Zij zullen zich ervan moeten vergewissen of zo'n adres nog steeds het juiste is ofwel langs andere weg aan een actueel adres moeten zien te komen, bijvoorbeeld door daarnaar te vragen op het aanvraagformulier. Doen zij dat niet, dan is niet voldaan aan artikel 2.8, dat eist dat de geadresseerde kenbaar heeft moeten maken dat hij langs digitale weg bereikbaar is.

Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat ditzelfde – terecht – uitgangspunt ook zou moeten gelden in gevallen waarin een deelnemer aan een berichtenbox heeft aangegeven geen notificaties te willen ontvangen of wanneer diens e-mailadres is gewijzigd. Maar in die gevallen wordt het risico, zo begrijpen deze leden uit de MvT (p. 22), juist geheel bij de burger gelegd. Waardoor wordt dat verschil gerechtvaardigd? En waarom bepaalt het wetsvoorstel (artikel 2.11) niet dat het bestuursorgaan, als verzending langs digitale weg – ook bij eventueel herhaald proberen – niet lukt, het bericht alsnog per papieren post dient te versturen?

Bestuursorganen kunnen voor verschillende typen elektronische berichten die aan hen worden gericht, verschillende kanalen aanwijzen en daaraan eisen stellen (artikel 2:13). Dat is begrijpelijk en efficiënt, maar het maakt het voor burgers wel onoverzichtelijk en het zal er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie onvermijdelijk toe leiden dat berichten nogal eens bij een verkeerd kanaal worden ingediend. Het risico daarvan wordt in het wetsvoorstel voor een belangrijk deel bij de burger neergelegd. Als hij een kanaal gebruikt dat in het geheel niet is aangewezen, krijgt hij niets meer te horen (artikel 2:16, tweede lid). Gebruikt hij een wel, maar voor een ander type berichten aangewezen kanaal, dan kan het bestuursorgaan er in beginsel mee volstaan hem op de juiste weg te wijzen. Doorzenden van het bericht naar de juiste afdeling binnen het bestuursorgaan is slechts in bepaalde gevallen voorgeschreven (artikel 2:16, eerste lid) en er hoeft voor het overige geen gelegenheid te worden gegeven om eventuele verzuimen te herstellen (nieuw tweede lid van artikel 4:5). Wat moet in dit verband worden verstaan onder «zonder nadere bewerking» in artikel 2:16, eerste lid, onderdeel b. Mogen de leden van de PvdA-fractie er niet van uitgaan dat elk elektronisch bericht uiteindelijk valt uit te printen en intern door te sturen, of is dat al «nadere bewerking» in de zin van deze bepaling? Mag bijvoorbeeld een burger die in een wat a-typische situatie verkeert, waardoor hij zijn gegevens niet op het aangewezen webformulier kwijt kan, zijn gegevens ook via een algemeen mailadres dat weliswaar niet voor zijn type aanvragen is aangewezen, aan het bestuursorgaan voorleggen, of moet hij daarvoor dan maar de papieren weg bewandelen? Dat laatste zou onlogisch zijn, gelet op het doel van het wetsvoorstel zo menen de leden van de PvdA-fractie. Kunt u hier op ingaan?

Wat vindt de regering in dit verband van de suggesties die de NvvR deed: een algemeen, gemakkelijk toegankelijk elektronisch postadres voor elk bestuursorgaan (zoals het Burgerlijk Wetboek ook van particuliere dienstverleners eist) en een algemene interne doorgeleidingsplicht? Deelt u de mening van de leden van de PvdA-fractie dat dit goede suggesties zijn? Zo ja, hoe gaat u die uitvoeren? Zo nee, waarom niet?

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

dat in al die gevallen alsnog per gewone post een bericht wordt verstuurd?

Het is de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom het bekendmakings-regime bij plaatsing in een berichtenbox anders is dan bij verzending van berichten via e-mail.

Waarom geldt niet ook bij het gebruik maken van berichtenboxen dat een besluit niet is bekendgemaakt wanneer de notificatie als onbezorgd retour wordt ontvangen, zoals bij gewone e-mail geldt? De MvT geeft daarvoor geen ander argument dan dat dit nu ook zo is ingevolge het huidige artikel 2:17 Awb en dat »de uitvoeringspraktijk« heeft aangedrongen op handhaving van dit regime.

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

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

vragen de regering of zij de opmerking van de Nationale ombudsman aangaande de essentiële rol van persoonlijk contact met de burger onderschrijft. Vinden deze opmerking, maar ook de verdere adviezen van de Nationale ombudsman aangaande de passende ondersteuning doorgang in de handleiding die voorbereid wordt?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat blijkens de MvT voor berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht kan worden volstaan met elektronische beschikbaarstelling en dat dit in de wijziging van de Bekendmakingswet en in andere wetten geregeld zal worden. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben twijfels bij de genoemde constatering dat enkel elektronische beschikbaarstelling volstaat en zien hierbij bezwaren voor de burgers die niet digitaal vaardig zijn. Deze punten zullen echter niet ter zake van dit wetsvoorstel, maar bij de behandeling van de genoemde wetswijzigingen ongetwijfeld besproken worden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de vraag van de Raad van de Rechtspraak aangaande het uitgangspunt dat het bestuursorgaan bij het stellen van eisen voor ogen moet houden of het voor de «gemiddelde verzender van het type bericht» waaraan de desbetreffende eis wordt gesteld, mogelijk is om aan de gestelde eis te voldoen. De Raad vraagt zich af of de toegang voor de «niet-gemiddelde verzender» niet te veel beperkt wordt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om hier nader op in te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bestuursorganen zelf moeten bepalen welke elektronische weg voor welk type bericht opengesteld zal worden. Deze keuzeruimte is blijkens de MvT nodig om recht te doen aan de eigenheid van overheidsorganisaties en hun behoefte tot het leveren van maatwerk. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe deze keuzeruimte en mogelijke differentiatie zich verhoudt tot de uitkomsten van het onderzoek in opdracht van de Nationale ombudsman, waaruit blijkt dat het belangrijkste verbeterpunt dat door burgers richting de overheid wordt aangedragen is het «versimpelen». In zijn position paper beschrijft de Nationale ombudsman dat hieronder verstaan moet worden: «begrijpelijke taal en eenvoudige procedures, liefst via één loket.» Ziet de regering de tegenstelling tussen de genoemde keuzeruimte en de wens van de burger tot meer «versimpeling»? Ook de Afdeling heeft op dit punt kritische opmerkingen geplaatst en onder andere de suggestie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak genoemd tot het verplichten van bestuursorganen tot het openen van een algemeen e-mailadres, een algemeen elektronisch postadres voor bestuursorganen. Hoe denkt de regering over dit voorstel? De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State aangeeft dat het algemeen bestuursrecht zich minder leent voor standaardisering, maar ook onderschrijft dat in het proces wordt gestreefd naar harmonisering en standaardisering waar dat nuttig, nodig en uitvoerbaar is. Zou de regering willen toezeggen zo veel als mogelijk de standaardisering te bevorderen en onder andere in de handleiding die nu voorbereid wordt hierover duidelijke suggesties en bepalingen op te nemen?

4. Gevolgen voor andere overheden

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat zowel de VNG als het IPO in hun position papers aandacht vragen voor de potentieel grote impact van het onderhavig wetsvoorstel op gemeenten en provincies en over de onduidelijkheid rond de organisatorische en financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Zo geeft de VNG aan dat het onderzoek van Deloitte

gedateerd en onvolledig is gezien de wijzigingen die aangebracht zijn aan het wetsvoorstel. Blijkens de MvT ziet de VNG af van haar eerdere oproep tot een uitvoeringstoets en zal vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezien worden op het waar nodig technisch en organisatorisch faciliteren van bestuursorganen bij de implementatie. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij van mening is dat er op dit moment voldoende duidelijkheid is omtrent de te verwachten financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel. Ook lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat het Ministerie van BZK en de VNG ernaar toe werken dat een aantal gemeenten volgend jaar in pilots kunnen gaan werken met een geactualiseerde versie van de Handreiking Implementatie WMEBV. Het IPO en de Unie van Waterschappen doen de oproep om ook pilots te draaien bij de waterschappen en de provincies om adequate implementatie te kunnen realiseren. Hoe denkt de regering over een uitbreiding van pilots naar ook provincies en waterschappen?

5. Invoering

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

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

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2:7

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Europese verordening (2018/1724) aangaande the single digital gateway. Deze verordening ziet onder andere op de digitale verplichting tot het digitaal kunnen afhandelen van een aantal overheidsdiensten. Deze verordening is in september vorig jaar goedgekeurd en treedt gedeeltelijk op 12 december 2020 in werking en gedeeltelijk vanaf 12 december 2023. De leden vragen of onderliggend wetsvoorstel voldoet aan de verplichtingen in de verordening? Is deze verordening in ogenschouw genomen bij het opstellen van deze wet? Dit is vanzelfsprekend van belang voor bestuursorganen zodat zij niet direct na invoering van deze wet weer hun stelsel moeten wijzigen vanwege de implementatie van deze verordening en zij weten wat van hen verwacht wordt.

Artikel 2:11

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

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx