

Wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties)

Memorie van antwoord

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de PVV, GroenLinks, de ChristenUnie en de OSF kennis hebben genomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties). De leden van de fracties van de PVV en de ChristenUnie hebben over het wetsvoorstel verscheidene vragen en opmerkingen. De leden van de fracties van GroenLinks en de OSF hebben zich bij deze vragen en opmerkingen aangesloten. Ik dank de voornoemde fracties voor hun bijdragen en ga in deze memorie van antwoord graag op de – hieronder gecursiveerde – vragen en opmerkingen in. Hierbij is de indeling en volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat de overheid ook op het gebied van de informatievoorziening digitaal gaat. Het is een volgende stap in de richting van wat sociologen en filosofen zouden betitelen als de «technotoop» van de overheid. Dat wil zeggen, de omgeving waarin de overheid werkt en de manier waarop de overheid communiceert met haar burgers, wordt steeds meer bepaald door technologie. Een van de grootste gevaren is misschien wel dat die technologie ons denken bepaalt. We vinden het vanzelfsprekend en gaan het steeds meer vanzelfsprekend vinden dat de overheid zo communiceert. Ook begrijpen we steeds minder dat anderen deze manier van communiceren niet kunnen volgen. Met als gevolg dat – ondanks al onze goede bedoelingen – uiteindelijk een fors deel van onze burgers buiten de informatiestromen valt. De aan het woord zijnde leden beseffen dat dat in het verleden ook gebeurde. Niet iedereen las huis-aan-huisbladen, zeker niet de burgers die moeite hebben met lezen of niet kunnen lezen. Toch zou bij elke vernieuwing op het gebied van overheidscommunicatie de ambitie moeten zijn dat mensen die niet digitaal vaardig zijn beter bereikt worden.

In het debat met de Tweede Kamer op 3 december 2019 heeft de Minister gewezen op de mogelijkheden dat familieleden en ambtenaren burgers kunnen helpen die minder digitaal vaardig zijn, onder andere bij het instellen van alerts of het aanmaken van een account bij mijnoverheid.nl. Het is goed dat de Minister daarop wijst. Een belangrijk punt. Verder zegt de Minister: «Daarnaast is er de mogelijkheid die gemeenten zelf hebben om aanvullende kanalen in te zetten. Dat ontmoedigen we ook zeker niet (conceptverslag, p. 6)». Op dezelfde pagina wijst de Minister erop dat voor een rechtsgeldige bekendmaking een elektronische publicatie volstaat. Tevens wijst hij op de behoorlijkheidsnorm «om te voorzien in aanvullende publicaties als dat nodig is om iedereen te bereiken.».

De leden van de fractie van de ChristenUnie missen in dit antwoord de ambitie om burgers die minder digitaal vaardig zijn beter te bereiken. Een belangrijk begrip in het denken van de ChristenUnie is de «dienstbare overheid». In concreto: hoe dienstbaar is de overheid aan deze burgers? Dit leidt bij de leden van de fractie van de ChristenUnie tot de volgende vragen:

1. *Wat gaat de regering extra doen om burgers die minder digitaal vaardig zijn beter te bereiken, om meer dienstbaar voor hen te zijn?*

2. *Welke ambitie heeft de regering? Wil zij het aantal burgers dat nu niet bereikt wordt halveren? Of nog verder verminderen?*
3. *Welke creatieve methoden zet de regering in om deze doelstellingen te realiseren?*

In dit verband wijzen de leden van de fractie van de ChristenUnie op een vaststelling van de commissie-Remkes dat de burgers waarvoor «de democratie minder goed werkt dreigen af te haken van de democratie» (p. 86 van het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel). Deze vaststelling staat in een paragraaf met de titel «hardnekkige verschillen tussen groepen». Dit roept bij de aan het woord zijnde leden de vraag op of dit soort vaststellingen uiteindelijk niet vragen om de ontwikkeling van specifieke manieren of methoden in overheidscommunicatie die toegesneden zijn op het verminderen van hardnekkige verschillen. Ook hier is de vraag: wat zijn het beleid, de ambitie en de inzet van de regering?

Graag ga ik als volgt op voorgaande vragen en opmerkingen in. Ik onderschrijf het belang dat de leden van de ChristenUnie-fractie hechten aan het bereiken van hen die digitaal minder vaardig zijn.

De algemene kennisgevingen van (voorgenomen) besluiten van de overheid stellen mensen in staat om er door middel van inspraak of het aanwenden van rechtsmiddelen voor te zorgen dat hun belangen voldoende meewegen bij besluiten over de eigen leefomgeving. Vanuit de waarden van de democratische rechtsstaat is het van groot belang dat iedereen op gelijke voet eenvoudig toegang heeft tot informatie over de eigen leefomgeving. Op dit moment is die informatie echter niet eenvoudig toegankelijk. Overheden publiceren hun kennisgevingen in uiteenlopende media, soms in de vorm van lijsten met besluiten waaruit burgers zelf moeten selecteren wat voor hen van belang is.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de toegang tot officiële publicaties van de overheid eenvoudiger te maken. Daartoe worden de publicaties van alle overheden geüniformeerd en samengebracht: alle publicaties moeten volgens een vaste standaard op de website overheid.nl worden uitgegeven. De publicatiestandaard schrijft voor dat er ten behoeve van de ontsluiting van de publicaties een aantal aanvullende gegevens moet worden geleverd, zoals het onderwerp van het bericht en de locatie waarop het bericht betrekking heeft. Mensen met een actief MijnOverheid-account die een e-mailadres hebben opgegeven, kunnen daardoor ongevraagd en op maat worden geattendeerd op berichten over hun directe woonomgeving. Op deze wijze maakt het wetsvoorstel overheidsinformatie toegankelijker.

Het gebruik van begrijpelijke teksten is daarbij eveneens van belang. In het kader van het project 'Direct duidelijk: heldere overheidscommunicatie'¹ bevorder ik het gebruik van duidelijke taal ook in dit kader. Door de stukken die ter inzage liggen ook digitaal toegankelijk te maken, kan de gebruiker overigens direct zien op welk (ontwerp)besluit de kennisgeving betrekking heeft.

De ambitie in dit verband is om uiteindelijk iedereen op deze manier actief te informeren over publicaties die van direct belang zijn. Het bereiken van die doelstelling wordt nu nog beperkt doordat via MijnOverheid slechts van een deel van de burgers een elektronisch adres bekend is, maar de verwachting is dat in de loop van de tijd een steeds groter deel van de burgers langs digitale weg bereikbaar zal zijn. Burgers kunnen de e-mailattending uiteraard te allen tijde stopzetten ('opt-out'), maar dat vergt dan een bewuste eigen keuze.

¹ Zie <https://www.directduidelijk.nl/>.

Deze oplossing is in die zin innovatief, dat nog nergens in Europa, en voor zover mij bekend ook nergens ter wereld, een voorziening tot stand is gebracht die burgers actief en op maat informeert over relevante publicaties van alle overheidsorganisaties.

Het kabinet heeft op verschillende manieren rekening gehouden met mensen die beperkte digitale vaardigheden of beperkte toegang tot internet hebben.

In de eerste plaats wordt voor mensen de drempel weggenomen om zelf relevante overheidspublicaties op internet te moeten opzoeken of om zichzelf te moeten aanmelden voor de service om per e-mail op relevante publicaties geattendeerd te worden. In plaats daarvan ontvangt iedereen met een geactiveerd MijnOverheid-account automatisch per e-mail berichten over de eigen woonomgeving. Het ontvangen en lezen van e-mail behoort tot de meest laagdrempelige digitale voorzieningen.

In de tweede plaats kan iemand heel eenvoudig een e-mailattending instellen ten behoeve van een ander die op dit gebied onvoldoende zelfredzaam is. Een vorm van machtiging is daarvoor niet nodig, omdat iedereen op overheid.nl voor elke locatie deze service kan instellen.

In de derde plaats zijn bestuursorganen verplicht om een fysieke balie aan te wijzen waar afschriften van de publicaties verkrijgbaar zijn en waar stukken ter inzage liggen. Dit biedt burgers ook de gelegenheid om persoonlijk uitleg over deze documenten te vragen.

In de vierde plaats brengt een behoorlijke informatievoorziening met zich dat gemeenten waar nodig aanvullende kanalen inzetten om specifieke groepen burgers te bereiken. Veel gemeenten die reeds elektronisch bekendmaken, handhaven daarom de publicatie in de huis-aan-huisbladen. Andere methoden zijn het ter beschikking stellen van geprinte publicaties op openbare plaatsen als bibliotheken en wijkbureaus, het op verzoek toezenden van geprinte publicaties en het verspreiden van bewonersbrieven in de betrokken buurt. Met dergelijke maatwerkvoorzieningen wordt gerealiseerd dat ook mensen zonder internet of met beperkte digitale vaardigheden worden bereikt.

3. Verhouding tot andere wetten

Op p. 31 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie:

«Er geldt geen aansluitplicht voor bestuursorganen ter zake van MijnOverheid. Mogelijk vormt dat, samen met de regulering van andere bouwstenen van de generieke digitale infrastructuur, het onderwerp van een volgende tranche van de Wdo. Het voorstel tot wijziging van de Bekendmakingswet bevat een systeem van attenderingen voor (voorgenomen) overheidsbesluiten. Voor deze attenderingen zal worden gebruikgemaakt van MijnOverheid.»

Kan de regering aangeven hoe het gegeven dat er geen aansluitplicht geldt voor bestuursorganen bij MijnOverheid zich verhoudt tot het gebruikmaken van de attenderingsservice? Wat betekent het als een bestuursorgaan niet bij MijnOverheid is aangesloten voor de uitvoering van voorliggend wetsvoorstel?

Het gaat in dit wetsvoorstel om algemene bekendmakingen, dat zijn bekendmakingen van besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Publicatie in dit kader verloopt centraal via www.officiëlebekendmakingen.nl. Alle mede-overheden zijn aangesloten op de redactie-omgeving van die website en leveren daar op dit moment al publicaties aan. MijnOverheid wordt in dit verband alleen gebruikt als presentatieplatform voor de publicaties en als portaal waar burgers hun e-mailadres en hun voorkeuren ten aanzien van de attenderingsservice kunnen beheren. Ook de publicaties van mede-

overheden die niet zijn aangesloten op MijnOverheid kunnen daardoor met gebruikmaking van MijnOverheid worden getoond en toegezonden. Een eventuele aansluitplicht voor bestuursorganen ter zake van MijnOverheid ziet op bekendmaking van andere besluiten, waarop dit wetsvoorstel niet ziet, namelijk op bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht (beschikkingen). Daarvoor is nodig dat bestuursorganen zijn aangesloten op de berichtenbox in MijnOverheid.

Voor wat de genoemde digitale infrastructuur betreft, spreekt artikel 2, achtste lid, over door middel van een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur. Kan de regering het begrip «digitale infrastructuur» in dit kader nader duiden? Wat wordt onder digitale infrastructuur begrepen, is dat software of website, of ook de hardware dan wel hardwareplatform? En waarom wordt door het hele wetsvoorstel heen gesproken over «elektronisch medium» en hier opeens over «digitale infrastructuur»?

In het wetsvoorstel is bepaald dat de uitgifte van de officiële publicatiebladen elektronisch geschiedt op een algemeen toegankelijke wijze en dat geconsolideerde teksten van wet- en regelgeving door middel van een algemeen toegankelijk elektronisch medium beschikbaar worden gehouden. Bij en krachtens algemene maatregel van bestuur wordt vervolgens het internet of het internetadres aangewezen als het elektronische medium waar de informatie te vinden is.

De digitale infrastructuur, bedoeld in artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet zorgt ervoor dat de informatie daadwerkelijk via internet beschikbaar komt en blijft. Het gaat onder meer om een elektronisch loket en een geautomatiseerde koppeling waarmee bestanden door overheidsorganisaties kunnen worden aangeleverd, een redactie-omgeving waarmee teksten kunnen worden bewerkt, verrijkt en opgemaakt, een database waarin de teksten worden bewaard en een website waarmee de informatie wordt ontsloten. De digitale infrastructuur omvat daarmee zowel soft- en hardware als een website.

4. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de PVV-fractie lezen op p. 38 van de memorie van toelichting, bij de artikelsgewijze toelichting:

«De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is hiermee verantwoordelijk voor de algemene toegankelijkheid van de publicaties.»

Kan de regering de strekking van het begrip «algemene toegankelijkheid» specificeren en de hieraan verbonden verantwoordelijkheid voor de Minister preciezer duiden? Kan de regering tevens aangeven waarom er geen begrippen- of definitielijst in dit wetsvoorstel is meegenomen, hetgeen de eenduidigheid van de uitvoerbaarheid ten goede zou komen?

In het wetsvoorstel (artikel 2, achtste lid, van de Bekendmakingswet) wordt ten eerste bepaald dat de publicatiebladen worden gepubliceerd op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in stand gehouden digitale infrastructuur. Dit maakt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een digitale omgeving waar de officiële publicatiebladen ongestoord en duurzaam voor iedereen beschikbaar zijn. De minister is ten tweede ook verantwoordelijk voor de technische standaard waaraan de publicaties moeten voldoen. Deze standaard bepaalt in welk formaat publicaties worden gepubliceerd en op welke kenmerken ('metadata') de publicaties doorzoekbaar zijn. Dit zijn belangrijke aspecten van toegankelijkheid. Ten slotte is de minister ook verantwoordelijk voor de werking van de attenderingsservice en de terbeschikkingstelling van de publicaties als open data.

In wet- en regelgeving worden slechts termen in begripsbepalingen gedefinieerd, indien termen een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis hebben, dan wel indien op die wijze herhaling van omvangrijke omschrijvingen kan worden vermeden. In dit wetsvoorstel is geen sprake van een van deze twee redenen om begripsbepalingen op te nemen.

De wet stelt behalve ten aanzien van «op algemeen toegankelijke wijze» en «kostenloos» helemaal geen regels over de rechten van burgers ten aanzien van de vindbaarheid en toegankelijkheid. Kan de regering bijvoorbeeld uitsluiten dat burgers zich moeten registreren op een digitaal platform om een publicatie in te kunnen zien? Kan zij uitsluiten dat cookies burgers kunnen gaan hinderen bij het opvragen van publicaties? Kan zij verder garanderen dat burgers altijd anoniem publicaties kunnen lezen? En kan zij daarnaast aangeven hoe geborgd wordt dat de vindbaarheid (bijvoorbeeld of Google de betreffende info gemakkelijk «doorlaat») voor burgers een issue kan zijn?

Voor het raadplegen van de publicaties via MijnOverheid en voor het gebruik van de attenderingsservice, is een vorm van registratie nodig. Maar het is en blijft ook mogelijk om de publicaties anoniem en zonder registratie te raadplegen op overheid.nl. Daar wordt op dit moment geen gebruikgemaakt van cookies. Als in de toekomst ter verhoging van het gebruiksgemak mogelijkheden tot personalisatie zouden worden geïntroduceerd, zal het mogelijk blijven om daarvan af te zien. Alle publicaties kunnen door zoekdiensten als Google worden geïndexeerd en langs deze weg worden gevonden. De publicaties kunnen echter te allen tijde worden opgezocht op overheid.nl zonder dat daarvoor de diensten van Google of andere zoekdiensten nodig zijn.

Op p. 47 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie:

«Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 3:44 Awb wordt geregeld dat de kennisgeving over de terinzagelegging onderdeel uitmaakt van de bekendmaking, ingeval het de bekendmaking betreft van een besluit dat niet tot een of meer belanghebbenden is gericht, zodat die bekendmaking sowieso in het publicatieblad moet plaatsvinden. In de mededeling dient in andere gevallen (dus als het besluit wel tot een of meer belanghebbenden is gericht) wel de datum van bekendmaking te worden vermeld, zodat derde-belanghebbenden kunnen nagaan tot wanneer een bezwaar- of beroepsschrift kan worden ingediend. Bij het achterwege blijven van een dergelijke mededeling kan een eventuele termijnoverschrijding bij een buiten de termijn ingediend bezwaar of beroep verschoonbaar worden geacht.»

Met het vermelden van de datum van de bekendmaking kan nog niet controleerbaar worden vastgesteld of de bekendmaking ook daadwerkelijk op die dag is gepubliceerd. Kan de regering aangeven hoe belanghebbenden kunnen controleren of de publicatie ook aantoonbaar op betreffende datum heeft plaatsgevonden? Kan de regering tevens aangeven welke consequenties verbonden worden aan het niet correct naleven van het publiceren van de correctie publicatiedatum?

De datum van uitgifte wordt geautomatiseerd op de publicatiebladen aangebracht op het moment dat de publicatie plaatsvindt. Het is voor de bestuursorganen die publicaties aanleveren daarom niet mogelijk om deze verplichting niet na te leven. De publicatiebladen worden direct na publicatie geautomatiseerd opgeslagen door een notaris, waarvan notariële akten worden opgemaakt. Mocht iemand de datum van uitgifte van een publicatie bestrijden, dan kan deze datum met behulp van een notariële akte worden aangetoond. In het hoogst theoretische geval dat de uitgiftedatum niet of niet correct op een publicatieblad wordt vermeld, kan dit de burger niet worden tegengeworpen.

Voorts stelt p. 47 van de memorie van toelichting:

« Ook vindt geen opschorting plaats als een mededeling of kennisgeving ten onrechte niet heeft geleid tot een attenderingsmail als bedoeld in het voorgestelde artikel 20 van de Bekendmakingswet. De redenen voor het uitblijven kunnen divers zijn. De attendering blijft een service die de burger niet ontslaat van zijn eigen verantwoordelijkheid. In haar uitspraak van 13 december 2017 heeft de AbRvS overwogen: «Bedoelde e-mail-service laat onverlet dat het tot de eigen verantwoordelijkheid van [appellant] behoort om er zorg voor te dragen dat hij op de hoogte geraakt van de voortgang van de aanvraag om vergunning. De gevolgen van zijn keuze om daarbij te vertrouwen op de e-mailservice van www.overheid.nl komen voor zijn risico.» »

Kan de regering aangeven in hoeverre dit uitgangspunt nog proportioneel is nu er met dit wetsvoorstel in beginsel geen andere mogelijkheid is voor de burger dan via elektronische weg kennis te nemen van bekendmakingen en de burger daarmee – anders dan tot op heden – afhankelijk wordt van deze attenderingsservice? Heeft met dit wetsvoorstel de attenderingsmail niet een veel bepalerender karakter gekregen dan voorheen de in het arrest bedoelde aanvullende e-mailservice? Kan de regering aangeven hoe de burger adequaat invulling kan geven aan de eigen verantwoordelijkheid als niet volledig vertrouwd kan worden op de betrouwbaarheid van deze attenderingsmails?

Het wetsvoorstel houdt in dat alle officiële bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen worden gedaan in de officiële publicatiebladen die op overheid.nl worden gepubliceerd. Hiermee kan de burger op één plaats kennisnemen van alle publicaties die voor hem of haar van belang zijn. Het is dus mogelijk om al dan niet periodiek (bijvoorbeeld wekelijks) deze publicatiebladen op overheid.nl te raadplegen. De informatie die men dan krijgt is identiek aan de informatie die eerder in druk werd uitgegeven en deels nog steeds in druk verschijnt. De attenderingsservice is een aanvullende service die attendeert op publicaties die voldoen aan een persoonlijk interesseprofiel.

Anders dan in de vraag wordt gesteld, is de attenderingsservice dus niet de enige overgebleven manier om de officiële publicaties te raadplegen. Een gebruiker kan naast de attenderingsservice zelf de publicaties op overheid.nl doorzoeken, bijvoorbeeld aan de hand van trefwoorden. In de communicatie met de burger zal hieraan aandacht worden geschonken.

De wet heeft geen bepalingen ten aanzien van de toegankelijkheid van de informatie voor visueel en auditief gehandicapten. Net zoals onze publieke gebouwen toegankelijk moeten zijn voor gehandicapten, zou digitale informatie dat ook moeten zijn. In de toelichting op de wet geeft de regering aan dit nader in te laten vullen door de verschillende bestuursorganen. Kan de regering aangeven welke waarborgen zij als (mede)wetgever voorziet om te voorkomen dat visueel en/of auditief beperkte mensen door dit wetsvoorstel onevenredig benadeeld kunnen worden?

Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties ('de webtoegankelijkheidsrichtlijn')² voorziet – in aansluiting op internationale en meer algemene in het kader van de Europese Unie tot stand gekomen regelgeving over ondersteuning van mensen met een beperking – in (minimum)voorschriften ter waarborging van toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties (apps) van overheidsinstanties. Deze richtlijn is in Nederland vooralsnog geïmplementeerd met het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid

² PbEU 2016, L 327.

overheid. In de Wet digitale overheid³ is, mede met het oog op de webtoegankelijkheidsrichtlijn, een grondslag worden opgenomen voor de aanwijzing van standaarden bij algemene maatregel van bestuur. Officiële publicaties dienen te voldoen aan de in de genoemde regelgeving gestelde eisen inzake toegankelijkheid. In het wetsvoorstel is daarom geen aanvullende bepaling nodig.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

³ Kamerstukken 34972.