

## **Nadere toelichting bij het Model Aanwijzingsbesluit elektronische kanalen publieke dienstverlening (december 2023) (bijlage 1)**

In deze nadere toelichting wordt ingegaan op de keuzes die gemeenten kunnen maken en bijbehorende afwegingen. Ook wordt de bedoeling van de wetgever kort toegelicht.

### **Algemeen**

Het Model Aanwijzingsbesluit elektronische kanalen publieke dienstverlening kent diverse artikelen die nader door de gemeente in te vullen onderdelen, varianten of andere keuzemogelijkheden bevatten. De tekst van het modelaanwijzingsbesluit en de daarbij behorende toelichting geven deze onderdelen weer met behulp van de VNG Leeswijzer modelbepalingen. Deze nadere toelichting is opgesteld om desgewenst te helpen bij het maken van die keuzes.

Vooropgesteld zij dat het gemeenten uiteraard vrij staat om een andere invulling te geven aan de wettelijke verplichting om **voor elke type bericht de elektronische wijze van verzenden aan te wijzen**. De processen bij gemeenten zijn vaak niet op dezelfde manier ingericht als het gaat om de ingang die inwoners en bedrijven en anderen hebben om met de gemeente in contact te komen. Een andere kanaalaanwijzing dan de in het **model gepresenteerde varianten** kan dan ook beter passen bij de interne organisatie en is daarmee lokaal maatwerk. Gemeenten die ervoor kiezen om bepalingen niet over te nemen of deze in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, moeten zelf beoordelen of deze keuzes in lijn zijn met de relevante wetgeving en of deze overeenstemmen met de systematiek van de bepalingen die wel worden overgenomen.

De modeltoelichting is, zo veel mogelijk, opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook het bijbehorende artikel overnemen. In de modeltoelichting is de facultatieve bepaling dus eveneens als facultatief (cursief) aangemerkt. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Voor een goed beeld dient de toelichting bij het model in samenhang met deze nadere toelichting te worden gelezen.

Tot slot: het (model)aanwijzingsbesluit is uitdrukkelijk niet voorschrijvend, maar volgend. Dat wil zeggen: de daadwerkelijke aanwijzing van de kanalen zal de door de gemeente gekozen (technische) inrichting van het proces voor het verzenden van de verschillende type officiële berichten volgen. Met het aanwijzingsbesluit wordt die gekozen inrichting – als sluitstuk van het proces - dus vastgelegd.

### **Regeling aanwijzingsbesluit elektronische kanalen in de Awb**

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (hierna: Wmebv) wijzigt onder andere afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze wet geeft in artikel 2:13, eerste lid, van de Awb **eenieder het recht om zogenoemde officiële berichten elektronisch naar een bestuursorgaan te sturen**. Dit is niet tegelijkertijd een plicht: inwoners, bedrijven en anderen hebben de vrijheid om voor de papieren weg te (blijven) kiezen. Die papieren weg moet dus ook blijven openstaan, tenzij de bijzondere wetgever anders bepaalt.

In het tweede lid van artikel 2:13 Awb is bepaald:

“Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan wordt voor ieder type bericht als bedoeld in het eerste lid, **gelet op de aard en de inhoud van het type** bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt, een **voldoende betrouwbare en vertrouwelijke wijze van verzenden aangewezen**.”

### Bestuursorgaan

Welk bestuursorgaan of welke bestuursorganen de elektronische kanalen moet(en) aanwijzen, is afhankelijk van de vraag of inwoners, bedrijven en anderen officiële berichten naar hem/hen kunnen sturen. Dat geldt in elk geval voor de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester. Zo kan bij elk van deze bestuursorganen bijvoorbeeld een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) worden ingediend. Een Woo-verzoek is een officieel bericht. Daarom is er in het model voor gekozen dat deze drie bestuursorganen, elk voor zover het hun eigen bevoegdheid betreft, de kanalen aanwijzen. Het kan nodig zijn om ook voor andere gemeentelijke bestuursorganen een aanwijzingsbesluit op te stellen, zoals de bezwaarschriftencommissie.

#### Het bevoegde bestuursorgaan wijst aan

Deze bepaling brengt tot uitdrukking dat het daartoe bevoegde bestuursorgaan **voor elk type officieel bericht moet vaststellen via welk(e) elektronisch(e) kana(a)l(en) deze moeten worden ingediend.**

Daarmee kan het bestuursorgaan een betrouwbare wijze van verzending van elektronische berichten verantwoorden. Bovendien betekent deze bepaling dat voor **inwoners en bedrijven duidelijk en gemakkelijk vindbaar moet zijn welke kanalen voor welk type bericht wel en niet gebruikt mogen worden** (vgl. *Kamerstukken II 2018/19, 35261, nr. 3*). Die duidelijkheid en vindbaarheid moet in het aanwijzingsbesluit zelf worden gegeven. Indien men onverhoopt een onjuist kanaal gebruikt, dient dit besluit ertoe aan te geven wat de juiste wijze van verzending is.

Het is daarom niet in overeenstemming met de wet als bijvoorbeeld in het aanwijzingsbesluit alleen wordt verwezen naar de gemeentelijke website en op die site vervolgens staat via welke elektronische weg een bepaald type bericht moet worden ingediend. Of als in het aanwijzingsbesluit alleen de kanalen worden vermeld voor het versturen van officiële berichten en dat op de website staat welk bericht via welk kanaal moet worden ingediend.

In het model is getracht om de aanwijzing van de kanalen zo concreet mogelijk vorm te geven zonder daarbij de uitvoerbaarheid uit het oog te verliezen.

#### Voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk

De WEMBV vereist dat het **elektronisch bestuurlijk verkeer 'voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk'** gebeurt, maar bepaalt niet wat dat in concreto inhoudt. Dat moet het bestuursorgaan primair zelf bepalen.

Sommige kanalen zijn bij de huidige stand van de techniek hoe dan ook **niet voldoende betrouwbaar** en vertrouwelijk voor de verzending van officiële berichten. Dit geldt voor **sociale media** (SMS, What's app, X etc.) en chatbots. Deze kanalen zijn daarom niet in het model opgenomen als mogelijke kanalen. Ten aanzien **van e-mail is** de VNG van mening dat dit vooralsnog **als kanaal kan worden gebruikt**, maar dat de mogelijke inzet ervan wel afhankelijk is van **de aard en inhoud** van het betreffende officiële bericht.

Wanneer inwoners, bedrijven of anderen bij een bestuursorgaan moeten **inloggen om toegang** tot de elektronische dienstverlening te kunnen krijgen, bepaalt artikel 6 van de Wet digitale overheid (Wdo) dat dat bestuursorgaan **de betrouwbaarheid van deze dienstverlening moet vaststellen**. De wijze waarop het betrouwbaarheidsniveau kan worden bepaald en de bijbehorende inlogmiddelen, wordt daarmee niet door de Wmebv vastgelegd maar door de Wdo en de daarop gebaseerde **Regeling betrouwbaarheidsniveaus authenticatie elektronische dienstverlening**.<sup>1</sup>

De Wdo onderscheidt een drietal betrouwbaarheidsniveaus van overheidsdienstverlening: de betrouwbaarheidsniveaus **"laag", "substantieel" en "hoog"**. Wanneer welk betrouwbaarheidsniveau

---

<sup>1</sup> Stcrt. 2023, 13656, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-13656.html>.

vereist is, wordt bepaald aan de hand van de in artikel 2, tweede tot en met het vierde lid, jo. Bijlage 2 van de Regeling opgenomen criteria:

- Worden persoonsgegevens verwerkt? Zo ja, wat is de aard van de te beschermen gegevens en de aard en omvang van de verwerking?;
- Worden er basisregistratiegegevens gewijzigd door de dienst?;
- Hoe groot is het economisch belang bij de dienst?

Om bestuursorganen te helpen het passende betrouwbaarheidsniveau voor de toegang tot elektronische diensten te bepalen, is naast de Regeling de **Regelhulp betrouwbaarheidsniveaus**<sup>2</sup> ontwikkeld. Bestuursorganen kunnen om betrouwbaarheidsredenen zelf bepalen of ze een hoger betrouwbaarheidsniveau voor een elektronisch kanaal noodzakelijk vinden. Relevant is dat een beredeneerde afweging wordt gemaakt rondom het in te zetten betrouwbaarheidsniveau. In de Handreiking implementatie Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer 2023 van het ministerie van BZK is in dit verband een verkorte risicoanalyse uit de Regeling opgenomen (p. 29-30).<sup>3</sup>

In het aanwijzingsbesluit hoeft niet terug te komen welk betrouwbaarheidsniveau en bijbehorend inlogmiddel aan een opengesteld elektronisch kanaal hangt. Wel kan het bestuursorgaan nadere technische eisen stellen aan de elektronische verzending. Deze eisen mogen de elektronische verzending niet onnodig belemmeren (artikel 2:13, derde lid, Awb). De eisen kunnen over het bereiken van een bepaald betrouwbaarheidsniveau en de in verband daarmee te gebruiken authenticatiemiddelen gaan. Deze eisen kunnen bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan worden gesteld en kunnen in hetzelfde besluit als het aanwijzingsbesluit worden opgenomen. Ze zijn niet in het model opgenomen.

### **Bekendmaking**

Het **aanwijzingsbesluit moet worden bekend gemaakt in het Gemeenteblad** ([www.officiëlebekendmakingen.nl](http://www.officiëlebekendmakingen.nl)) en daarnaast worden gepubliceerd op de website van de gemeente.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel 1 Definities**

Aangesloten is bij de omschrijvingen van bericht en kanaal die in artikel 2:13, eerste en tweede lid, Awb zijn opgenomen. In reikwijdte is het model daarmee beperkt tot officiële berichten.

De Awb bevat ook regels voor niet-officiële berichten. Dit zijn alle andere berichten dan die bedoeld in artikel 2:13, eerste lid, Awb en zien op de meer informele contacten met het bestuursorgaan. Eenieder kan een niet-officieel bericht elektronisch aan een bestuursorgaan sturen, voor zover het bestuursorgaan deze weg heeft opengesteld (artikel 2:14 Awb). Die openstelling kan, maar hoeft niet, via een aanwijzingsbesluit te gebeuren.

#### **Artikel 2 en Artikel 3 Aanwijzing kanalen**

Veel gemeenten hebben rond de 400 producten en diensten (berichten) waarvan een heel groot deel officiële berichten zijn in de zin van de Wmebv. Gemeenten die op dit moment de elektronische indiening van berichten mogelijk maken, maken daarbij op hun website vaak onderscheid in domeinen of onderwerpen waarbinnen of waartoe deze berichten behoren. Bijvoorbeeld 'werk en uitkering', 'bouwen en wonen', 'parkeren', 'belastingen', 'evenementen', 'verhuizen'. Een dergelijke indeling van

<sup>2</sup> Zie <https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/betrouwbaarheidsniveaus/>.

<sup>3</sup> Zie <https://www.digitaleoverheid.nl/document/eindconcept-voorlopige-handreiking-implementatie-wet-modernisering-elektronisch-bestuurlijk-verkeer-11-april-2017/>.

de website kan de indeling van het berichtenverkeer met de gemeente stroomlijnen en voor inwoners, bedrijven en anderen duidelijk(er) maken hoe ze berichten moeten indienen. In het model is er daarom voor gekozen om de **indiening van berichten in principe domeinafhankelijk** te maken.

Deze artikelen nopen ertoe te inventariseren:

- wat **relevante domeinen** zijn binnen de gemeente waarvoor de Wmebv effect heeft;
- welke **officiële berichten** binnen de betreffende domeinen voorkomen;
- wat voor de indiening van elk type bericht het best passende **elektronische kanaal of de best passende elektronische kanalen zijn;**
- naar welke variant van **kanaalaanwijzing** daarbij **de voorkeur** uitgaat.

#### *Variant A*

In deze variant is uitgangspunt dat er specifieke webformulieren worden gebruikt voor de indiening van berichten; dit geldt in elk geval voor de berichten die de verzender uit eigen beweging indient. Daarbij is voor de vindbaarheid van deze formulieren aangesloten bij de weergave van de deelonderwerpen op de gemeentelijke website. In deze variant is het dus de bedoeling dat de gemeente in de artikelen 2 en 3 (en verder) een opsomming geeft van de betreffende deelonderwerpen. Bijvoorbeeld: binnen het domein 'evenementen' kunnen deelonderwerpen zijn: 'evenement organiseren' en 'andere vergunningen en meldingen bij evenementen'. Afhankelijk van de inrichting van de website, kan bij de aanduiding van de deelonderwerpen een niveau dieper worden gegaan. Bij 'andere vergunningen en meldingen bij evenementen' kan bijvoorbeeld een verdere uitsplitsing in (sub)deelonderwerpen en/of type berichten zijn gemaakt ('alcoholwet ontheffing aanvragen', 'loterij aanvragen', 'muziekvergunning aanvragen', etc.). Indien de indeling van de website frequent wijzigt, kan met name deze laatste weergave van (sub)deelonderwerpen in het besluit relatief snel tot wijzigingen van het besluit aanleiding geven. Dat komt de uitvoerbaarheid en ook de duidelijkheid voor inwoners en bedrijven niet ten goede. Het is daarom van belang het juiste midden te vinden tussen de mate van concreetheid en uitvoerbaarheid van het besluit.

Door de clustering van type berichten naar berichten die de verzender uit eigen beweging indient en berichten die op verzoek van de gemeenten worden ingediend, is het niet nodig voor het eerste cluster elk bericht binnen een deelonderwerp afzonderlijk op te sommen in het besluit. Berichten als een aanvraag, ingebrekestelling en een melding hoeven dus niet apart te worden benoemd in het aanwijzingsbesluit. Dit is alleen anders als voor een type bericht een specifiek webformulier niet of minder geschikt is en er daarom reden is een ander kanaal aan te wijzen. Daarvoor kan het derde lid worden benut. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verzoek om informatie in een lopende procedure.

#### *Variant B*

In deze variant is er geen keuze gemaakt voor een voorkeurskanaal voor de berichten die de verzender uit eigen beweging indient; de gemeente dient de keuze voor een specifiek kanaal dus zelf te maken. Met het oog op de vindbaarheid van het kanaal, is aangegeven de specifieke naam van de url waar het kanaal wordt ontsloten, in het besluit te vermelden. Het werken met url's kent gelet op de veranderlijkheid daarvan, de nodige nadelen. Maar vooralsnog zijn er volgens de VNG, met uitzondering van de methode van variant A, geen andere geschiktere methoden voor de verwijzing naar het kanaal voorhanden. Afhankelijk van de inrichting van de website, is een meer of minder specifieke aanduiding van de url mogelijk.

Voor het overige is deze variant vergelijkbaar met variant A, zodat voor de verdere toelichting wordt verwezen naar de bespreking van die variant hiervoor.

#### *Variant C*

In deze variant is opgesomd welke kanalen openstaan. De gemeente dient de keuze te maken of dit inderdaad de kanalen zijn die zij, al dan niet allemaal, wil gebruiken en vervolgens te bepalen welk kanaal voor de indiening van welk type bericht geschikt is. Er is, anders dan in de varianten A en B, geen clustering gemaakt van type berichten naar berichten die de verzender uit eigen beweging indient en berichten die op verzoek van de gemeenten worden ingediend. Deze variant vergt dat, aan de hand van de eerder gemaakte inventarisatie (zie hiervoor), per domein een opsomming van type berichten wordt gemaakt die volgens het daarvoor aangewezen kanaal moet worden ingediend. Bijvoorbeeld: 'aanvraag evenementenvergunning', 'ingebrekestelling bij niet tijdig beslissen'.

Met het oog op de vindbaarheid van de formulieren in de onderdelen a t/m c, is aangegeven de specifieke naam van de url waar die kanalen worden ontsloten, in het besluit te vermelden. Het werken met url's kent gelet op de veranderlijkheid daarvan, de nodige nadelen. Maar vooralsnog zijn er volgens de VNG, met uitzondering van de methode van variant A, geen andere geschiktere methoden voor de verwijzing naar het kanaal voorhanden. Afhankelijk van de inrichting van de website, is een meer of minder specifieke aanduiding van de url mogelijk.

#### **Artikel [4] Kanaal bezwaarschriften en klachten**

In het model is de keuze gemaakt om het indienen van een bezwaarschrift en een klacht in de zin van artikel 9:1 Awb domeinonafhankelijk te regelen. De reden daarvoor is dat bij veel gemeenten het maken van bezwaar of het indienen van een klacht een afzonderlijke plek op de website heeft en niet is vermeld bij de informatie over de verschillende domeinen. De indiening van deze berichten is in zoverre dus apart geregeld.

De kanaalaanwijzing voor klachten is beperkt tot klachten in de zin van artikel 9:1 Awb. De categorie 'klacht' in artikel 2:13, eerste lid, Awb is ruimer dan klachten in de zin van artikel 9:1 Awb. Ook klachtprocedures jegens gemeentelijke bestuursorganen die in de bijzondere wet zijn opgenomen, behoren ertoe. De VNG acht het goed voorstelbaar dat de aanwijzing van een kanaal voor de indiening van dergelijke klachten wel domeinafhankelijk wordt gemaakt. Daarom is de kanaalaanwijzing in dit artikel beperkt tot klachten in de zin van artikel 9:1 Awb.

Dit artikel noopt ertoe te inventariseren of het indienen van bezwaarschriften en klachten in de zin van artikel 9:1 Awb inderdaad domeinafhankelijk kan of moet worden geregeld en welk elektronisch kanaal of welke elektronische kanalen daarbij het beste past of passen.

#### **Artikel [5] Kanaal Omgevingswet**

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is geregeld voor de indiening van welke type berichten het **Omgevingsloket het verplichte kanaal** is. Daarmee heeft de formele wetgever dit kanaal al aangewezen. In het model is daarom geregeld dat het Omgevingsloket voor deze berichten wordt 'gebruikt' (en dus niet dat dit kanaal wordt 'aangewezen').

Strikt genomen hoeft deze bepaling niet te worden opgenomen in het aanwijzingsbesluit. De VNG heeft er echter voor gekozen dit wel te doen. De reden is dat hiermee in het besluit zo volledig mogelijk wordt weergegeven welke kanalen voor welke berichten in het domein van de fysieke leefomgeving

openstaan. En daarmee hoe de indiening van de berichten waarvoor het Omgevingsloket het kanaal is, zich verhoudt tot de indiening van andere berichten in dit domein.

#### **Artikel [6] Kanaal Dienstenwet**

In het model is de keuze gemaakt om de **Berichtenbox voor Bedrijven als verplicht kanaal** aan te wijzen voor het indienen van berichten die deel uitmaken van een procedure of formaliteit die valt onder de Dienstenwet. Deze keuze is ingegeven door het feit dat het gebruik van de Berichtenbox voor dit soort berichtenverkeer door gemeenten al wettelijk verplicht is. Volgens de VNG ligt het in de rede dit kanaal dan ook aan te wijzen voor door ondernemers in te dienen berichten als bedoeld in dit artikel.

Dit artikel noopt tot het inventariseren van de berichten die in de gemeente deel uitmaken van een procedure of formaliteit die onder de Dienstenwet valt. Het is ook nodig om vast te stellen of hiervoor in alle gevallen de Berichtenbox voor Bedrijven kan worden aangewezen. Het kan nodig of wenselijk zijn voor bepaalde berichten in plaats daarvan aan te sluiten bij een van de kanalen die voor de domeinen in de artikelen 2 en verder zijn aangewezen.

#### **Artikel [7] Intrekking oude aanwijzingsbesluit**

Dit artikel is facultatief geformuleerd, omdat het niet zo hoeft te zijn dat de gemeente al eerder een aanwijzingsbesluit voor elektronische verzending van berichten heeft vastgesteld. De huidige Wet elektronisch bestuurlijk verkeer bevat het vereiste van een aanwijzingsbesluit immers niet. Indien de gemeente eerder wel een aanwijzingsbesluit heeft genomen, is het nodig te bezien of dat moet worden ingetrokken. Daartoe kan aanleiding bestaan, omdat voor de daarin genoemde type berichten met het nieuwe aanwijzingsbesluit een ander elektronisch kanaal wordt aangewezen en/of omdat ervoor is gekozen de aanwijzing van de kanalen in één (nieuw) besluit te regelen. Mogelijk zijn er nog andere redenen voor intrekking van het bestaande aanwijzingsbesluit.

In het artikel moet de datum en het kenmerk van het bestaande, in te trekken aanwijzingsbesluit worden ingevuld.

#### **Artikel [8] Inwerkingtreding besluit**

In het artikel moet een **datum van inwerkingtreding** worden ingevuld.

#### **Artikel [9] Citeertitel**

In het artikel moet de gemeentenaam en eventueel een jaartal worden ingevuld. Het toevoegen van een jaartal is op zichzelf niet nodig en kan tot verwarring leiden, omdat men zou kunnen denken dat het aanwijzingsbesluit alleen in dat jaar geldt.

#### **Bezwaarclausule**

Het aanwijzingsbesluit is een besluit van algemene strekking, zodat daar voor belanghebbenden bezwaar (en beroep) tegen open staat (artikel 8:1 Awb). Het besluit moet daarom worden voorzien van een **bezwaarclausule** (artikel 3:45 Awb).

De belanghebbende kan voor het indienen van het bezwaarschrift kiezen voor de elektronische of papieren weg. In het artikel moet worden ingevuld via welk elektronisch kanaal het bezwaarschrift moet worden ingediend. Logischerwijs is dit hetzelfde kanaal als het kanaal dat in artikel [4] is aangewezen. Ook moet het adres worden ingevuld waarnaar de belanghebbende een papieren bezwaarschrift moet sturen.

Voor de passage over de machtiging is aangesloten bij artikel 2:1 Awb. De opsomming van de gegevens die het bezwaarschrift minimaal moet bevatten, komt overeen met artikel 6:5 Awb.